

**Europeisk arrestordre
– et nytt system for utlevering av lovbreakere?**

Kandidatnummer: 210

Leveringsfrist: 1. juni 2009

Til sammen 39880 ord

30.05.2009

Innholdsfortegnelse

<u>1</u>	<u>INNLEDNING</u>	<u>1</u>
1.1	Avgrensning og plan for avhandlingen	1
1.2	Metode	3
1.2.1	Rettskildebildet	3
1.3	Begrepet utlevering:	5
<u>2</u>	<u>NORSKE UTLEVERINGSREGLERS UTVIKLING</u>	<u>6</u>
2.1	Bilateral traktatbasert regulering	6
2.2	Norges første utleveringslov	9
2.3	Multilateral regulering	10
2.4	Nordisk samarbeid	16
2.5	Norges andre utleveringslov	19
2.6	Schengen-samarbeidet	22
2.7	Europeisk arrestordre	26
2.8	Videreutvikling av det nordiske samarbeidet	30
<u>3</u>	<u>GJENSIDIG ANERKJENNELSE</u>	<u>32</u>
3.1	Anerkjennelse forutsetter tillit	32
3.2	Er grunnlaget for tillit tilstede?	33

3.3	Menneskerettighetenes status etter rammebeslutningen om europeisk arrestordre	34
3.4	Tilknytningsavtalen med Norge og Island	37
3.5	Formell eller reell beskyttelse?	38
3.6	Klagemuligheter	40
3.6.1	Hvem kan holdes ansvarlig?	40
3.7	Harmonisering av lovregler	42
<u>4</u>	<u>KRAVET TIL DOBBEL STRAFFBARHET</u>	<u>44</u>
4.1	Begrunnelse for kravet	45
4.1.1	Statlig suverenitet	45
4.1.2	Legalitetsprinsippet	49
4.2	Utforming og praksis	50
4.3	Rammebeslutningen om europeisk arrestordre	52
4.4	Norges tilknytningsavtale	55
4.5	Vurdering	56
4.5.1	Vage kategoriangivelser	56
4.5.2	Mulig avklaring gjennom felles begrepsforståelse?	57
4.5.3	Prinsippet om likhet og ikke-diskriminering	62
4.6	Norges forhold til kravet om dobbel straffbarhet	63
<u>5</u>	<u>UNNTAK FRA UTLEVERING FOR STATENS EGNE BORGERE</u>	<u>66</u>
5.1	Begrunnelse for unntaket	67
5.1.1	Statsborgerrettens natur	67
5.1.2	Naturlig dommer	68
5.1.3	Rettsikkerhets- og humanitære hensyn	69
5.1.4	Rehabilitering	69

5.2	Rammebeslutningen om europeisk arrestordre	70
5.3	Tilknytningsavtalen mellom EU, Norge og Island	72
5.4	Vurdering	73
5.4.1	Innskrenkning eller utvidelse?	73
5.4.2	Bevisproblemer	74
5.4.3	Formelle kriterier	75
5.4.4	Reelle kriterier	76
5.4.5	En rettighet for individet?	78
5.4.6	Fullbyrdelse av utenlandske straffedommer	80
6	<u>UNNTAKET FOR POLITISKE LOVBRUDD</u>	86
6.1	Begrunnelse for unntaket	87
6.1.1	Individets rettigheter	87
6.1.2	Statenes interesser	88
6.1.3	Offentlig orden og sikkerhet	88
6.2	Begrepet politisk lovbrudd	89
6.3	Unntak fra unntaket	92
6.3.1	Internasjonale forbrytelser	92
6.3.2	Den belgiske attentatklausulen	92
6.3.3	Terrorisme	93
6.4	Utvidelse av unntaket	94
6.5	Rammebeslutningen om europeisk arrestordre	95
6.6	Tilknytningsavtalen mellom EU, Norge og Island	96
6.7	Norges forhold til unntaket for politiske lovbrudd	98
6.8	Vurdering av unntaket – burde det vært opprettholdt?	99
7	<u>SKJELLIG GRUNN TIL MISTANKE?</u>	102

7.1	Utleveringsloven 1975 § 10	102
7.2	Rammebeslutningen om europeisk arrestordre og Norges tilknytningsavtale	104
7.3	Den europeiske utleveringskonvensjonen 1957	105
7.4	Begrunnelse for regelen	106
7.5	Vurdering	106
<u>8</u>	<u>ET NYTT SYSTEM?</u>	<u>108</u>
8.1	Begrepet ”surrender”	109
8.2	Materielle regler	112
8.3	Prosessuelle regler	113
<u>9</u>	<u>AVSLUTNING</u>	<u>116</u>
9.1	Den europeiske arrestordren i praksis	116
9.1.1	Kommisjonens evalueringsrapport - statistikk	116
9.2	Rammebeslutningen om europeiske arrestordre – en ordning forut for sin tid?	117
<u>10</u>	<u>LITTERATURLISTE</u>	<u>122</u>

1 Innledning

De siste årenes utvikling har gjort omverdenen mer tilgjengelig. Bedre transportmuligheter gjør det enklere å forflytte seg over lange avstander på kort tid, og internasjonalt samarbeid har gjort landegrensene mindre lukkede. Dette gjelder både for myndighetene, på den måten at kontakten mellom de ulike statenes myndigheter er blitt nærmere slik at samarbeid over landegrensene lettes, og for folket som opplever færre restriksjoner på sin reisefrihet. For Norges del innebar tilslutningen til Schengen-samarbeidet et stort skritt i denne sammenhengen. Samarbeidet som pågår i EU på justisområdet innebærer ytterligere skritt i retning av ett sammenhengende område for frihet, sikkerhet og rettferdighet i Europa¹. Norge vil være med på dette samarbeidet, men velger samtidig å stå utenfor EU. Dette får konsekvenser for samarbeidets form og for innholdet. Samarbeid på strafferettsområdet er både viktig og vanskelig. Suverenitetsprinsippet har tradisjonelt stått sterkt, og statene har som utgangspunkt vært lite villige til å godta avtaler som innebærer svekket suverenitet. Kriminalitetens utvikling i retning av mer grenseoverskridende aktivitet nødvendiggjør imidlertid et tettere samarbeid, både med hensyn til utlevering av lovbrøyttere, som vil være mitt tema her, politiarbeid og annet rettslig samarbeid.

1.1 Avgrensning og plan for avhandlingen

I min avhandling vil jeg se på hvordan Norge håndterer utfordringene knyttet til utlevering av lovbrøyttere. Jeg vil innledningsvis anlegge et historisk perspektiv og se på hvordan utleveringsinstituttet tradisjonelt er blitt regulert. En slik historisk gjennomgang vil være nyttig som bakgrunn for å forstå reglene slik de i dag er utformet, og betydningen av endringene som er gjort. Deretter vil jeg se på dagens situasjon. Jeg kommer da til å fokusere på EUs Råds rammebeslutning om europeisk arrestordre og Norges avtale om

¹ Kvam 2008 s.20 og TEU (konsolidert versjon 29.12.2006) artikkel 2 første ledd, strekpunkt 4, hvor etableringen av et slikt område fremheves som en målsetning for EU.

tilslutning til ordningen som etableres der. Denne avtalen ble inngått i juni 2006, men er ennå ikke trådt i kraft.

Hovedproblemstillingen for min avhandling vil være følgende: **hva endres ved rammebeslutningen om europeisk arrestordre, og hvilke konsekvenser vil Norges tilslutning til denne ordningen ha?** For å belyse denne problemstillingen vil jeg gå inn på en rekke spørsmål som er blitt reist i Norge og internasjonalt. Først vil jeg som sagt foreta en historisk gjennomgang av norske utleveringsregler fra 1814 og frem til i dag. Deretter går jeg over til å behandle rammebeslutningen om europeisk arrestordre og tilknytningsavtalen Norge og Island har fremforhandlet med EU. Jeg vil da se på det prinsipielle grunnlaget for avtalen, før jeg går over til å se på de mest sentrale materielle endringene. Grunnen til at jeg fokuserer på nettopp disse endringene er at de har fått mye oppmerksomhet, og er blitt oppfattet som kontroversielle. Jeg har på grunn av rammene for avhandlingen ikke mulighet til å gå i detalj på alle de materielle endringene. Av plasshensyn konsentreres min fremstilling derfor om de fire viktigste endringene. Den første av disse gjelder dobbel straffbarhet. Det har tradisjonelt blitt stilt krav om at handlinger som skal begrunne utlevering må være straffbare i begge de involverte statene. Dette endres ved rammebeslutningen om europeisk arrestordre. Jeg vil deretter se på endringen knyttet til det tradisjonelle unntaket for statens egne borgere. Statene har vært lite villige til å utlevere egne borgere. Som følge av rammebeslutningen kan slik utlevering ikke lenger ubetinget avslås. Den tredje endringen jeg vil ta for meg gjelder unntaket som tradisjonelt er blitt gjort for politiske lovbrudd. Dette unntaket har også i tidligere regulering blitt innskrenket, men rammebeslutningen om europeisk arrestordre går lenger enn dette og avskaffer på det nærmeste unntaket. Den fjerde og siste materielle endringen jeg vil se på gjelder hvilke muligheter norske myndigheter etter den nye avtalen vil ha til å sette i verk selvstendige undersøkelser av vedkommende lovbryters skyld. Dette har vært et viktig tema for Norge i forhold til tidligere utleveringsavtaler, og rammebeslutningen åpner i liten grad for slike undersøkelser. Etter behandlingen av de materielle endringene vil jeg se på ordningen som en helhet, og drøfte om rammebeslutningen om europeisk arrestordre etablerte et nytt system slik hensikten var, eller heller en ny versjon av det gamle

utleveringssystemet. Avslutningsvis vil jeg se på arrestordrens funksjon i praksis, før jeg til slutt vil komme med noen oppsummerende betraktninger. Aller først vil jeg imidlertid si litt om metoden avhandlingen bygger på, og se litt nærmere på begrepet utlevering.

1.2 Metode

Min avhandling gir en hovedsakelig rettsdogmatisk fremstilling av reglene om utlevering av lovbrøyttere. Jeg vil gi uttrykk for noen vurderinger, men hovedvekten vil ligge på en presentasjon av reglene og av argumentene som er blitt fremsatt i forhold til de reglene jeg fokuserer på. Jeg kommer ikke til å gå inn på noen omfattende rettspolitisk drøftelse.

1.2.1 Rettskildebildet

Siden Norges tilknytningsavtale ennå ikke er trådt i kraft er det lite norsk litteratur som omhandler denne å bygge på. Lovgivningsarbeidet er så vidt igangsatt, og det er foreløpig ingen forarbeider tilgjengelig. I forhold til rammebeslutningen om europeisk arrestordre er det derimot mye litteratur å finne, både offisielle dokumenter, rettspraksis og kommentarer fra juridiske forfattere. Min fremstilling er derfor i stor grad basert på disse kildene. Norges tilknytningsavtale bygger på rammebeslutningen om europeisk arrestordre og ordningen som etableres der, og argumentasjonen knyttet til rammebeslutningen vil derfor ha gyldighet også for denne avtalen. Jeg vil påpeke ulikheter og drøfte følgene av disse ulikhetene underveis. Fremstillingen av gjeldende norsk rett bygger naturligvis på norske rettskilder, herunder særlig lovtekst og forarbeider.²

En rammebeslutning er et instrument for EU-lovgivning innenfor den tredje søylen.

Rammebeslutningen om europeisk arrestordre har hjemmel i Traktaten om den Europeiske Union (TEU)³ artikkel 31 a og b, og 34 (2) b. Rammebeslutninger har ikke direkte virkning i medlemsstatene, men må implementeres ved nasjonal lovgivning. De er, i likhet med

² For en fremstilling av norsk rettskildelære se Eckhoff 2001.

³ TEU (Consolidated version 29.12.2006)

direktiver, bindende for så vidt gjelder resultatet, men medlemsstatene har valgfrihet når det gjelder form og metode.⁴ Rettskildene i EU-retten foreligger i flere språkversjoner, som alle har lik gyldighet, men som ikke alltid stemmer helt overens.⁵ Jeg forholder meg til den engelske versjonen, både av rammebeslutningen og den norske tilknytningsavtalen. Det gjør det lettere å sammenligne de to, uten å måtte ta hensyn til uklarheter som kan oppstå ved oversettelse.

Rettskildelæren i EU er noe annerledes enn den norske. Jeg behandler ikke dette i detalj, men fordi jeg bruker mye EU-dokumenter i avhandlingen, vil jeg likevel nevne noen rettskilder jeg bruker og deres status. Det er vanlig at traktater og lignende instrumenter har en fortale hvor formålsbetraktninger og annet inntas. Fortaler gir generelt ofte uttrykk for målsetninger og begrunnelser heller enn klare regler. På denne måten har de en lignende funksjon som forarbeidene har i norsk rett. Dette fører til at det normalt ikke vil kunne utledes konkrete rettigheter og plikter fra bestemmelsene i slike fortaler. De vil imidlertid komme inn som tolkningsmomenter i forhold til hvordan teksten skal forstås.⁶ Forarbeider har ikke så stor vekt som tolkningskilde i EU-retten som i norsk rett. Dette skyldes dels annen tolkningstradisjon⁷, og dels at lovgivningsprosessen er forhandlingspreget slik at resultatet er et kompromiss som må vurderes uavhengig av forarbeidene.⁸

Domstolspraksis fra European Court of Justice (ECJ) er en relevant rettskilde innenfor EU-retten, men den står i en spesiell stilling i forhold til instrumenter under den tredje søylen. Domstolens jurisdiksjon når det gjelder tredje søyle er regulert i TEU artikkel 46 b og artikkel 35. Domstolen har etter artikkel 35(1) jurisdiksjon til å avsi ”preliminary rulings” angående gyldighet og tolkning av rammebeslutninger og beslutninger, samt tolkning av konvensjoner og gyldighet og tolkning av bestemmelsene som implementerer dem. Slik

⁴ TEU(Consolidated version 29.12.2006) Artikkel 34 (2) b, se også Mitsilegas 2009:16

⁵ Et eksempel på dette omtales i kapittel 4.5

⁶ *EØS-rett* 2004:51, 55.

⁷ Nordiske rettssystemer vektlegger forarbeider mer enn de fleste andre land.

⁸ *EØS-rett* 2004:54

jurisdiksjon er imidlertid avhengig av aksept fra medlemsstatene, jf. artikkel 35(2). Ikke alle medlemsstatene har avgitt erklæring under artikkel 35(2).⁹ Blant statene som ikke har akseptert domstolens jurisdiksjon er Danmark, Irland og Storbritannia. Det foreligger ikke offisiell informasjon¹⁰ om status for Bulgaria, Kypros, Estland, Malta, Polen, Romania og Slovakia. At ikke alle statene har akseptert domstolens jurisdiksjon kan medføre at tolkningen av EU-lovgivningen varierer fra stat til stat. Det er likevel mulig at statene legger domstolens tolkning til grunn selv om de ikke eksplisitt har akseptert dens jurisdiksjon.¹¹ I denne avhandlingen legger jeg til grunn at domstolens praksis er relevant for tolkningen av rammebeslutningen om europeisk arrestordre. Norges tilknytningsavtale artikkel 37 gjør ECJs uttalelser relevante også for tolkningen av denne avtalen. Det bestemmes der at avtalepartene skal følge med på rettspraksis fra ECJ og domstolene i Norge og Island for å nå målet om enhetlig tolking og anvendelse av reglene.

1.3 Begrepet utlevering:

Hva som ligger i begrepet utlevering er ikke umiddelbart helt klart, og det kan derfor være nyttig med en kort omtale av begrepet. Utlevering innebærer ifølge Gade et.al.¹² at en person overlates fra staten hvor personen oppholder seg til en stat som begjærer å få personen utlevert. Hensikten med utleveringen vil enten være å straffeforfølge personen for en forbrytelse eller at en allerede idømt straff skal fullbyrdes. Begrepet utlevering brukes derimot ikke om situasjonen der en domfelt person som soner sin straff i domslandet overføres til fortsatt soning i et annet land. Slik soningsoverføring reguleres av en egen konvensjon, nemlig Europarådets konvensjon av 21.mars 1983 om overføring av domfelte. Utlevering må heller ikke forveksles med utvisning etter utlendingsloven¹³. Ved utlevering er formålet å imøtekomme et annet lands interesse i å straffeforfølge personen for et

⁹ European Court of Justice, Research and Documentation Service 2008

¹⁰ Pr. mars 2008 – det er dessverre ikke mulig å finne nyere tall.

¹¹ Se som eksempel Storbritannias sak *Dabas v High Court of Justice, Madrid* [2007] UKHL 6, her fra Mitsilegas 2009:19

¹² *Det politimæssige og strafferetlige samarbejde i Den Europæiske union* 2005:489

¹³ Se ot.prp. nr. 30 (1974-75):13 for uttalelser i forhold til den tidligere fremmedloven

lovbrudd. Utvisning har derimot til hensikt å tjene landets egen interesse i å bli kvitt uønskede utlendinger.

I det følgende vil jeg se på hvordan utleveringsreglene har utviklet seg siden 1814. Hensikten med det vil som sagt være å gi en bakgrunn for forståelsen av de nye reglene i rammebeslutningen om europeisk arrestordre og Norges tilknytningsavtale, som jeg vil gå nærmere inn på i den videre fremstillingen.

2 Norske utleveringsreglers utvikling

2.1 Bilateral traktatbasert regulering

Norges første formelle utleveringslov ble vedtatt i 1908. Utlevering av personer som var siktet eller domfelt for straffbare handlinger begått utenfor rikets grenser hadde imidlertid pågått lenge før den tid. Unionen med Sverige medførte behov for særregulering. Forholdet mellom Norge og Sverige ble på utleveringsområdet fra norsk side regulert av lover av 25. oktober 1815 og 11. september 1818. Fra svensk side fikk forholdet tilsvarende regulering ved kongelig forordning av 1. juni 1819. Ifølge loven av 1815 skulle forbrytere som flyktet til Norge etter unionen ble inngått ikke lenger finne fristed her, men bli utlevert på begjæring fra Sverige. Loven av 1818 gikk lenger og bestemte at også norske borgere kunne utleveres til Sverige til straffeforfølgning for forbrytelse begått i Sverige. Det skulle til og med være tilstrekkelig at handlingen var straffbar etter svensk lov, norsk straffbarhet skulle ikke kreves. Disse lovene ble opphevet som følge av unionsoppløsningen ved lov av 11. juni 1906.

Sverige var imidlertid ikke det eneste landet Norge forholdt seg til i slike saker. Utlevering av lovbrøttere foregikk dels i henhold til traktat og dels rent situasjonsbestemt etter behov,

uten slik forutgående avtalemessig forpliktelse.¹⁴ Til Danmark ble det ofte utlevert lovbrøtere uten hjemmel i traktat.¹⁵ Når slik utlevering ble foretatt var det under en forutsetning om at det skulle skje på vesentlig samme måte og for de samme forbrytelsene som ville kunne begrunne utlevering etter andre eksisterende traktater. Det ble 7. mars 1823 tilføyd en traktatbestemmelse til Jønkøpingtraktaten mellom Danmark-Norge og Sverige av 10. desember 1809, som bestemte at gjensidig utlevering også kunne foregå mellom Norge og Danmark etter at Danmark-Norge sluttet å eksistere. Denne bestemmelsen trådte imidlertid ut av kraft da den etter fastsatte 15 år ikke ble forlenget.¹⁶ Utlevering foregikk da ofte på uformell måte, med direkte kontakt mellom politiet i København og Kristiania. Det ble ikke fremsatt noen formell begjæring og særlig dokumentasjon ble ikke krevd.¹⁷ Det var fra tidlig av antatt at kongen hadde rett til å inngå traktater om utlevering, og derigjennom forpliktet Norge til å medvirke i slike saker. Formell hjemmel for slik traktatstiftelse fikk man imidlertid ikke før i Lov angaaende Forbrydelser (kriminalloven) av 20. august 1842 kapittel 1 § 6. Bestemmelsen lyder som følger:

”De i §§ 1, 2 og 3 givne Forskrifter skulle ikke være til Hinder for, at derfra afvigende, paa Grundsætningen om fuldkommen Lighed støttede, Bestemmelser angaaende Forbrydelser, der i Riget forøves af Udlændinger mod andre end Norge eller norske Undersaatter, eller som forøves udenfor Riget enten af Udlændinger, eller af Indlændinger mod Andre end Norge eller norske Undersaatter, blive ved Forbund med fremmede Magter til gjensidig Iagttagelse vedtagne.”

Denne bestemmelsen skiller seg på et viktig punkt fra det som ellers hadde vært vanlig. Det ble her gitt hjemmel til å inngå traktat som, vel og merke ”paa Grundsætningen om fuldkommen Lighed støttede”, ga anledning til å utlevere norske statsborgere. Det skulle imidlertid være et krav at handlingen var straffbar i Norge så vel som i det landet personen

¹⁴ Ot.prp. nr. 26 (1906-1907):1

¹⁵ Ibid.:4

¹⁶ Ibid.:2

¹⁷ Ibid.:4

skulle utleveres til. Etter hvert som det har oppstått praktisk behov for samarbeid, har Norge inngått en rekke traktater om utlevering med land både i og utenfor Europa.¹⁸ Ved siden av de alminnelige utleveringstraktatene var Norge også part i enkelte avtaler med særbestemmelser om utlevering.¹⁹ Disse var å finne i handels- og sjøfartstraktatene med Kina og Siam, og i Brysselkonvensjonen av 2. juli 1890 som gjaldt undertrykkelse av slavehandel i Afrika.²⁰ Flere slike traktater med særbestemmelser om utlevering kom senere til. Jeg velger imidlertid her å konsentrere meg om de alminnelige utleveringstraktatene, og viser til Ot.prp. nr. 30 (1974-75) for omtale av særavtalene.²¹

Utleveringstraktatene Norge på denne tiden var part i, regulerte hovedsakelig de materielle og formelle betingelsene for at utlevering skulle kunne finne sted. Spørsmål om korrekt fremgangsmåte ved mottakelse og ekspedisjon av en utleveringsbegjæring ble i stor grad overlatt til medlemsstatenes skjønn.²² Alle traktatene bestemte imidlertid at begjæring om utlevering skulle framsettes ”ad diplomatisk vei”. Traktatene med Tyskland og Sverige åpnet likevel for foreløpige forhandlinger direkte mellom regjeringene.²³ Når det gjaldt de materielle betingelsene var traktatene i store trekk relativt like, men det forelå også betydelige forskjeller dem imellom som resultat av ulike oppfatninger på tidspunktene for avtaleinngåelse, og av forholdet mellom traktatpartene.²⁴ Felles for alle traktatene var at det aldri ble pålagt noen stat å utlevere statens egne borgere. For Norges vedkommende ble dette også fastslått ved Lov om norsk statsborgerret av 21. april 1888, hvor det i § 7 ble bestemt at norske borgere skulle ha rett til å oppholde seg i riket. Vedtakelsen av denne

¹⁸ For en oversikt over gjeldende traktater se rundskriv G 19/2001:52

¹⁹ Ot.prp. nr. 26 (1906-1907):2

²⁰ Ibid.:2, jf. Handels- og sjøfartstraktat med Kina af 20de mars 1847 art. XXIX, Venskabs-, handels- og sjøfartstraktat med Siam af 9de november 1869 art.VI og Brysseloverenskomsten af 2den Juli 1890 angaaende foranstaltninger til undertrykkelse af slavehandelen i det indre Afrika m.v. art.V, jf. art. LXXXIX og art.XXII

²¹ Ot.prp. nr. 30 (1974-75):12

²² Ot.prp. nr. 26 (1906-1907):.2-3

²³ Ibid.:3, jf. Traktat med Tyskland om utlevering av forbrytere 19.januar 1878 nr. 53 artikkel 9 og Konvention mellem Norge og Sverige om gjensidig udlevering af forbrydere af 21.februar 1907 artikkel 10.

²⁴ Ibid.:2flg.

bestemmelsen måtte føre til endring av bestemmelsen i kriminallovens § 6 som er omtalt ovenfor. Paragrafen tillot likevel til å begynne med utlevering til Sverige, men det ble endret ved lov av 11. juni 1906 som følge av unionsoppløsningen. Det var videre en unntaksfri regel at Norge aldri skulle måtte utlevere forbrytere som hadde begått sin handling på norsk territorium. Når det gjaldt forbrytelser begått på området til en tredje stat var reguleringen noe forskjellig. Enkelte traktater lot disse forbrytelsene være mulig grunnlag for utlevering, mens andre kun tillot utlevering for forbrytelser begått på den begjærende statens område. Et annet fellestrekk ved utleveringstraktatene var forbudet mot utlevering for rene politiske forbrytelser. Traktatene varierte imidlertid i forhold til om de tillot utlevering for forbrytelser knyttet til politiske forbrytelser. Drapsforsøk på statsoverhoder og deres familier var i flere traktater unntatt fra regelen om politiske forbrytelser, og kunne således begrunne utlevering.²⁵ Felles for traktatene var også at dersom adgangen til straffeforfølgelse var foreldet i det utleverende landet ville utlevering være avskåret. Hvilke typer straffbare handlinger som skulle kunne begrunne utlevering var oppregnet i hver enkelt traktat, utenom traktaten som i 1907 ble inngått med Sverige som erstatning for den tidligere lovreguleringen. Oppregningen varierte i forhold til hvilke forbrytelser som ble medtatt, men de alvorligste var med i alle traktatene og tendensen gikk med tiden mot å inkludere stadig flere typer forbrytelser. Alle traktatene fastslo det såkalte spesialitetsprinsippet, nemlig at forbryteren bare skulle kunne straffeforfølges for det bestemte lovbruddet utleveringen var begrunnet i.²⁶

2.2 Norges første utleveringslov

Behovet for lovregulering av utleveringsområdet ble fremhevet på et møte Folkerettsinstituttet²⁷ (Institut de Droit International) holdt i Oxford i 1880.²⁸ Det norske

²⁵ Den såkalte belgiske attentatklause

²⁶ Mer utførlig omtale av prinsippet under punkt 2.3

²⁷ Folkerettsinstituttet er en akademisk organisasjon som ikke har noen offisiell tilknytning, jf. Statuttene art. 1(1). Den ble grunnlagt 8. september 1873 på en konferanse i Gent, Belgia. Grunnleggerne var elleve anerkjente folkerettsjurister, jf. Institut de Droit International. Organisasjonens målsetning er å bidra til å fremme utviklingen av internasjonal rett, jf. Statuttene art. 1(2).

utkastet til utleveringslov bygget i stor grad på de anbefalte prinsippene fra Folkerettsinstituttet. Det ble inntatt materielle bestemmelser som i hovedsak stemte overens med det som er bestemt i utleveringslover fra utlandet og i Norges bestående utleveringstraktater. Det ble bestemt å forlate systemet med en oppregning av lovbruddskategorier som kunne begrunne utlevering.²⁹ Etter lovens § 2 skulle det bare være adgang til å utlevere for forbrytelser som hadde en strafferamme på mer enn 1 års fengsel. De formelle bestemmelsene om fremgangsmåten i utleveringssaker stemte i hovedsak overens med tidligere praksis. Loven ble ikke gitt anvendelse på ombordbringelse og utlevering av rømte sjøfolk. Dette skyldtes at slik utlevering tjente et annet formål enn allmenn utleveringslovgivning var ment å skulle oppfylle. Mens allmenn utleveringslovgivning skal bidra til straffeforfølgning, skal utlevering av sjømenn bidra til tvungen oppfyllelse av en sivil plikt fastsatt i arbeidskontrakten. Utlevering bidro i slike saker til at arbeidsforholdet kunne gjenopptas. Norges rolle i slike utleveringssaker var regulert dels i bilaterale handels- og sjøfartstraktater og dels i særavtaler om dette.

Lovens vilkår for utlevering var minstevilkår. Det innebar at det selv om vilkårene var oppfylt skulle være adgang for myndighetene til å prøve om utlevering bør finne sted. Dette stod i motsetning til utlevering etter traktat, hvor Norge i utgangspunktet ville ha plikt til å utlevere på de vilkår traktaten satte. Lovens § 25 annet ledd bestemte at de eldre bilaterale avtalene skulle bli stående så langt de ikke stemte med loven. Det ble også senere inngått noen bilaterale traktater innenfor lovens ramme.³⁰

2.3 Multilateral regulering

I 1957 kom konvensjonen som nå er den grunnleggende i Europa på utleveringsområdet, den europeiske konvensjonen av 13. desember 1957 om utlevering av lovovertridere.

²⁸ Ot.prp. nr. 26 (1906-1907):5-6

²⁹ Ibid.: 8

³⁰ Ot.prp. nr. 30 (1974-75):3

Denne konvensjonen ble ratifisert av Norge ved kongelig resolusjon 18. desember 1959.³¹ 1957-konvensjonen trådte i kraft 18.april 1960, og var den første multilaterale konvensjonen som ble utarbeidet på utleveringsområdet.³² Konvensjonen var ment å skulle samordne utleveringsreguleringen og erstatte de bilaterale traktatene enkeltstatene imellom.³³ Per 22. mai 2009 er 49 land parter i konvensjonen, deriblant to land som ikke er medlemmer av Europarådet; Israel og Sør-Afrika.³⁴

Når det gjelder de materielle reglene skiller 1957-konvensjonen seg i hovedsak ikke prinsipielt fra den tidligere reguleringen. Det tradisjonelle kravet til dobbel straffbarhet ble opprettholdt, jf. artikkel 2(1). Et slikt krav innebærer at utlevering bare kan skje dersom handlingen som er begått er straffbar både i landet som ønsker personen utlevert og i landet der han oppholder seg. Det ble bestemt at det skulle gjelde et minstekrav om 1 år potensiell frihetsstraff i begge stater. Dette var ikke i samsvar med den norske utleveringsloven av 1908 som krevde strengere straff enn 1 år fengsel, og Norge tok derfor et forbehold her.³⁵ Norske lovbestemmelser setter skranker for hva som kan avtales ved traktat. På grunn av bestemmelsen i utleveringsloven av 1908 kunne Norge altså ikke godta en traktatbestemmelse som stilte lavere krav til forbrytelsen som skulle kunne begrunne utlevering, og måtte forbeholde seg retten til å avslå utlevering i tilfeller der det norske kravet ikke var oppfylt. Dersom personen som ble begjært utlevert allerede var dømt, skulle utlevering kunne skje dersom den idømte straffen var på minst 4 måneder, jf. artikkel 2(1).

Politiske forbrytelser skulle fremdeles ikke kunne begrunne utlevering, jf. artikkel 3(1). Det samme gjaldt forbrytelser som var knyttet til politiske forbrytelser. Drap eller drapsforsøk på et statsoverhode eller dennes familie skulle som tidligere ikke regnes som politiske

³¹ Utenriksdepartementets traktatregister

³² *Det politimæssige og strafferetlige samarbejde i den europæiske union*. 2005:490

³³ Ot.prp. nr. 30 (1974-75):6

³⁴ Council of Europe, Treaty office

³⁵ Ot.prp. nr. 30 (1974-75):8, jf. Council of Europe, Treaty office

forbrytelser³⁶, jf artikkel 3(3). Norge forbeholdt seg imidlertid retten til å regne slikt draps(forsøk) som politisk forbrytelse hvis individuelle omstendigheter tilsa det.³⁷ Dersom det var grunn til å tro at utleveringsbegjæringen var begrunnet i et ønske om å straffe personen for hans rase, religion, nasjonalitet eller politisk overbevisning skulle personen ikke utleveres, jf. artikkel 3(2). Dette er i tråd med rettssikkerhetsgarantiene i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen. Rent militære forbrytelser ble også unntatt fra konvensjonens anvendelsesområde, jf. artikkel 4. Dersom militære personer begår lovbrudd som rammes av den alminnelige straffelovgivning vil de imidlertid ikke være beskyttet mot utlevering. Det samme gjelder fiskale lovbrudd, dersom partene ikke har blitt enige om å inkludere dem i forholdet dem imellom, jf. artikkel 5.

Heller ikke 1957-konvensjonen pålegger statene å utlevere sine egne statsborgere, jf. artikkel 6(1). Staten som mottar en begjæring om utlevering av en statsborger kan likevel ikke bare se bort fra saken. Ifølge artikkel 6(2) er staten på anmodning fra den begjærende staten forpliktet til enten å utlevere eller til å legge saken frem for de kompetente nasjonale myndighetene som må vurdere om saken bør forfølges rettslig³⁸. Rettsforfølging i lovbruyterens hjemstat i stedet for der lovbruddet ble begått er imidlertid forbundet med en del praktiske problemer, noe som er blitt påberopt som årsak til tilbakeholdenhet med å sette i gang rettsapparatet i slike saker. Slik forfølging har altså ikke vært et reelt alternativ til utlevering.³⁹ Norge har avgitt en erklæring til denne paragrafen hvor det bestemmes at begrepet ”statsborger” i forhold til paragrafen skal omfatte borgere også i de andre nordiske statene og personer som har fast bopel der. De andre nordiske statene har avgitt tilsvarende erklæringer.⁴⁰ Dette innebærer at de nordiske statene ikke er forpliktet til å utlevere statsborgere og personer med fast bopel i disse statene til stater utenfor Norden.

³⁶ Den såkalte belgiske attentatklauseul

³⁷ Ot.prp. nr. 30 (1974-75):8, jf. Council of Europe, Treaty office

³⁸ Prinsippet ”aut dedere aut judicare”.

³⁹ *Det politimæssige og strafferetlige samarbejde i Den Europæiske Union*. 2005:494

⁴⁰ Council of Europe, Treaty office

Hvis for eksempel en norsk borger bosatt i Sverige begår en straffbar handling i Tyskland og etterpå reiser tilbake til Sverige, vil han ikke bli utlevert på begjæring fra Tyskland.

Utlevering kan også avslås hvis en utenlandsk statsborger har begått lovbrudd på den utleverende statens territorium, jf. artikkel 7(1). Det er oftest staten der lovbruddet er blitt begått som har størst interesse i å forfølge saken, og det er også der det blant annet av bevisshensyn er mest praktisk å gjøre dette. Det er også adgang til å nekte utlevering dersom lovbruddet er begått utenfor den begjærende statens territorium, og staten som mottar begjæringen ikke etter sin egen lovgivning ville hatt kompetanse til å forfølge tilsvarende lovbrudd som er begått utenfor sitt eget territorium, jf. artikkel 7(2). Straffelovens § 12 regulerer virkeområdet for norsk straffelovgivning. Her gis det blant annet regler for når norsk straffelov får anvendelse på forhold som er begått utenfor Norges grenser. Hvis Norge for eksempel mottar en utleveringsbegjæring fra Spania som gjelder et forhold som er begått i Nederland, og dette forholdet ikke ville falle inn under noen av reglene i § 12, vil Norge ikke ha plikt til å utlevere den antatte gjerningspersonen.

Artikkel 8 fastslår at utlevering kan avslås hvis det er innledet rettsforfølging for samme lovbrudd i staten som mottar begjæring om utlevering. Hvis endelig dom er avsagt i staten som mottar begjæring om utlevering er det ikke adgang til å utlevere, jf. artikkel 9.⁴¹ Dersom staten har avgjort at lovbruddet ikke skal straffeforfølges eller har avsluttet en påbegynt forfølging, kan utlevering også avslås. Det skal heller ikke utleveres dersom foreldelse stenger for straffeforfølging eller fullbyrdelse av straffen i en av de involverte statene, jf. artikkel 10. Hvis den begjærende staten praktiserer dødsstraff, og slik straff er innenfor strafferammen som gjelder for det begåtte lovbruddet, er det etter artikkel 11 opp til staten som mottar begjæringen om den ønsker å utlevere eller ikke. Det gjelder likevel ikke hvis den begjærende staten garanterer at dødsstraffen ikke vil bli fullbyrdet, og staten som skal utlevere godtar garantien.

⁴¹ Prinsippet om *ne bis in idem*

Hvor det finnes regler er det alltid en fare for at noen vil forsøke å omgå dem. For å motvirke dette har konvensjonen en regel i artikkel 14 som gir uttrykk for det såkalte spesialitetsprinsippet. Etter denne regelen kan en person som utleveres kun straffeforfølges for det lovbruddet som begrunnet utleveringen, ikke for andre lovbrudd som måtte være begått før dette tidspunktet. Dette forhindrer at en stat utnytter situasjonen og straffeforfølger personen for lovbrudd som av ulike grunner ikke ville kunne begrunne utlevering. Man kan for eksempel tenke seg en situasjon der en person begjæres utlevert fra Norge for å stilles for retten for et drap begått i hjemlandet. Isolert sett vil dette være i orden, og personen vil bli utlevert. Dersom staten som begjærer utlevering benytter anledningen til også å straffeforfølge personen for et politisk lovbrudd han anklages for å ha begått tidligere, vil dette være i strid med reglene. Et slikt lovbrudd vil ikke i seg selv kunne begrunne utlevering, og det vil da være et tillitsbrudd dersom den begjærende staten utnytter situasjonen på en slik måte. Det oppstilles likevel noen unntak fra prinsippet. For det første kan forfølgning også for andre begåtte lovbrudd skje dersom staten som utleverer samtykker til det, jf. artikkel 14(1) a. Det vil ikke alltid være like betenkelig å tillate straffeforfølgning. Dersom lovbruddet som ønskes pådømt i tillegg til det som primært begrunnet utlevering er for lite alvorlig til å kunne begrunne utlevering alene, er det i de fleste tilfeller liten grunn til å nekte staten som får personen utlevert å forfølge også den mindre alvorlige saken samtidig. Forfølgning kan videre skje hvis personen som er utlevert frivillig blir værende i landet han er utlevert til etter at straffen er fullbyrdet, jf. artikkel 14(1) b. For å unngå slik forfølgning må den utleverte innen 45 dager etter løslatelse forlate landet, og han må ikke vende tilbake. Hvis han likevel frivillig velger å oppholde seg i landet som ønsker å straffe ham, vil ikke hensynene bak regelen gjøre seg gjeldende, og forfølgning kan fritt skje.

1957-konvensjonen stiller i artikkel 12 krav til det formelle rundt utleveringshandlingen. Med en utleveringsbegjæring skal det etter denne bestemmelsen følge bekreftede kopier av de relevante straffebestemmelsene, og tilstrekkelige opplysninger til å identifisere forbryteren. Norge og de andre nordiske statene har avgitt erklæringer hvor det uttales at statene når særlige forhold gjør det nødvendig kan anmode staten som ønsker utlevering

om å få bevismateriale som sannsynliggjør at personen er skyldig. Dersom staten finner materialet utilstrekkelig, vil begjæringen kunne avslås.⁴² Dette forbeholdet gjelder i forhold til alle traktatpartene, ikke bare mellom de nordiske landene.

1957-konvensjonen er i ettertid blitt supplert av to tilleggsprotokoller. Den første, som ble vedtatt 15. oktober 1975, omhandler unntaket for politiske forbrytelser og begrenser muligheten for å nekte utlevering på dette grunnlaget. Tilleggsprotokoll 1 kapittel 1 innsnevret begrepet politiske forbrytelser mer enn konvensjonen selv, idet den unntok også visse krigsforbrytelser og forbrytelser mot menneskeheten fra begrepets anvendelsesområde. Tilleggsprotokollen viser til andre konvensjoner⁴³ for definisjon av forbrytelsene som unntas. Norge erklærte imidlertid ved ratifikasjonen av denne protokollen at det ikke godtar dette kapitlet.⁴⁴ Innsnevringen som det der gis uttrykk for gjelder altså ikke for Norges forhold til de andre traktatpartene. Tilleggsprotokoll nr.1 regulerer videre når statene skal kunne nekte utlevering med den begrunnelse at det er avsagt endelig dom i et tredjeland for den aktuelle forbrytelsen.

Tilleggsprotokoll nr.2 av 17. mars 1978 behandler utlevering i forbindelse med fiskale lovbrudd, uteblivelsesdommer og benådning.⁴⁵ Protokollen regulerer blant annet situasjonen der en person er blitt dømt ”in absentia”. En uteblivelsesdom kan bare begrunne utlevering til fullbyrdelse dersom staten som mottar begjæringen finner at rettssaken der lovbrøyteren ble dømt oppfylte minstekravene til forsvar for tiltalte. Etter Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen har alle rett til en rettferdig rettssak, noe som

⁴² For oversikt over forbehold, både opprinnelige og någjeldende versjon, se Council of Europe, Treaty office

⁴³ UN Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide 9 December 1948, 1949 Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field art.50, 1949 Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of Wounded, Sick and Shipwrecked members of Armed Forces at Sea art.51, 1949 Geneva Convention relative to the Treatment of Prisoners of War art.130, 1949 Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War art.147

⁴⁴ Council of Europe, Treaty office

⁴⁵ *Det politimæssige og strafferetlige samarbejde i Den Europæiske Union*. 2005 s.489-490

blant annet innebærer en rett til å forsvare seg, enten personlig eller med juridisk bistand.⁴⁶ Det er imidlertid ikke adgang til å avslå utlevering hvis den begjærende staten erklærer at den vil gjenoppta saken, og at den tiltalte da vil få betryggende forsvarerhjelp.⁴⁷ Norge har tatt forbehold også når det gjelder denne tilleggsprotokollen. Det ble erklært at Norge ikke godtar protokollens kapittel I og V. Disse kapitlene omhandler hva som kan begrunne utlevering og hvilke kanaler begjæringen må gå gjennom.⁴⁸ Norge ratifiserte begge tilleggsprotokollene med de nevnte forbehold ved kongelig resolusjon av 17. oktober 1986.⁴⁹

2.4 Nordisk samarbeid

De nordiske statene har tradisjon for nært samarbeid på lovgivningsområdet. Også når det gjelder utlevering skiller forholdet mellom de nordiske statene seg fra Norges forhold til de andre europeiske statene. Allerede tidlig i Norges historie som selvstendig stat var utleveringen til særlig Sverige og Danmark preget av uformelt samarbeid, jf. ovenfor. Det ble etter hvert utarbeidet ensartet lovgivning for de nordiske landene som fullt ut regulerte utleveringssaker disse landene imellom. For Norge ble dette forholdet regulert i lov om utlevering av lovbrøtere til Danmark, Finland, Island og Sverige av 3. mars 1961 nr.1. Denne loven er fremdeles gjeldende rett, frem til den nylig vedtatte lov om nordisk arrestordre av 19. september 2008 trer i kraft. Den nordiske ordningen har i forhold til den omtalte europeiske konvensjonen av 1957 hjemmel i konvensjonens artikkel 28(3). Her bestemmes det at der utlevering mellom traktatparter foregår på grunnlag av ensartet lovgivning skal partene stå fritt til å regulere forholdet dem imellom uten begrensninger som følge av konvensjonen. Også loven av 1961 oppstiller kun minimumsvilkår. Utlevering kan altså nektes selv om lovens vilkår skulle være oppfylt, jf. ovenfor.

⁴⁶ Jf. EMK art. 6 3.ledd c:” to defend himself in person or through legal assistance of his own choosing or, if he has not a sufficient means to pay for legal assistance, to be given it free”

⁴⁷ *Det politimæssige og strafferetlige samarbejde i Den Europæiske Union*. 2005:496

⁴⁸ Council of Europe, Treaty office

⁴⁹ Utenriksdepartementets traktatregister

Hovedinntrykket av den nordiske utleveringsloven er en oppmykning i forhold til den allmenne utleveringsloven og til 1957-konvensjonen hva gjelder både vilkår og prosedyre i utleveringssaker.⁵⁰

Et første punkt hvor de nordiske reglene skiller seg fra de øvrige er det tradisjonelle kravet om dobbel straffbarhet.⁵¹ Dette er ikke opprettholdt i de nordiske utleveringslovene. Det er etter disse lovene ikke nødvendig at handlingen som er blitt begått er å regne som et lovbrudd etter det utleverende landets lov, men derimot tilstrekkelig at handlingen er straffbar i landet som begjærer personen utlevert. Hvis en svensk statsborger begår en straffbar handling i Sverige og etterpå rømmer til Norge, vil Norge ha plikt til å utlevere ham til straffeforfølgning i Sverige selv om det han har gjort ikke er ulovlig i Norge. Hvilke typer lovbrudd som kan begrunne utlevering vil da bero på lovgivningen i det landet som begjærer utlevering. Dette innebærer også at det ikke vil være til hinder for utlevering at foreldelse er inntrådt etter norsk lov dersom det fremdeles er adgang til å straffeforfølge i det landet som ønsker personen utlevert. Når straffbarhet overhodet ikke kreves, vil det heller ikke være noe hinder at forholdet av andre grunner ikke kan forfølges i Norge. Det er likevel satt visse begrensninger i forhold til alvorlighetsgrad. Utlevering til rettsforfølgning kan bare skje for handlinger som kan medføre høyere straff enn bøter, og utlevering til fullbyrdelse av en allerede avsagt dom kan bare komme på tale når dommen lyder på frihetsstraff eller anbringelse i anstalt.⁵²

Også unntaket for norske statsborgere er betydelig modifisert i den nordiske utleveringsloven.⁵³ Dersom handlingen er så alvorlig at den etter norsk lov kan medføre høyere fengselsstraff enn 4 år, kan personen utleveres. En norsk statsborger som har drept en person i Sverige vil for eksempel kunne utleveres dit med tanke på rettsforfølgning. Utlevering kan også skje hvis personen som ønskes utlevert har hatt bopel i staten som ber

⁵⁰ Ot.prp. nr. 30 (1974-75):8

⁵¹ Ibid.:8

⁵² Se lov av 3. mars 1961 nr.1 § 3

⁵³ Ibid. § 2

om utlevering de siste to årene før den straffbare handlingen ble begått. Det er imidlertid som hovedregel ikke anledning til å utlevere norske borgere for handlinger de har begått i Norge. Dersom den norske statsborgeren nevnt over hadde drept en svensk borger som var på ferie i Norge, ville Norge ikke utlevert ham til Sverige, men forfulgt saken selv. Heller ikke er det anledning til å utlevere norske borgere for politiske lovbrudd.⁵⁴ Andre personer (enn norske borgere) kan derimot utleveres også for politiske lovbrudd, så lenge disse også er straffbare etter norsk lov.

Felles for den nordiske utleveringsloven og den allmenne utleveringsloven er at straffeforfølgning i Norge utelukker utlevering. Den nordiske loven går likevel også her lenger i å tillate utlevering, da bare avsagt dom, vedtatt forelegg og meddelt påtaleunntak stenger for utlevering.⁵⁵ At tiltalebeslutning er utferdiget er ikke å regne som et hinder, slik det var etter utleveringsloven av 1908. Som hovedregel tillates utlevering ikke når det er avgjort at rettsforfølgningen skal innstilles på grunn av manglende bevis. Hvis det kan være grunnlag for å gjenoppta saken fordi vilkårene etter straffeprosesslovens § 74 første og sjette ledd foreligger, vil det likevel gjøres unntak fra denne hovedregelen.⁵⁶ Dersom personen er under straffeforfølgning eller fullbyrdelse av en dom for en annen handling vil dette være en grunn til å utsette utlevering. Det skal likevel være mulig å få personen utlevert med tanke på rettsforfølgning såfremt han returneres til det utleverende landet til ferdigsoning så snart som mulig etter avsluttet forfølgning.⁵⁷ Spesialitetsprinsippet gjelder også i forholdet mellom de nordiske statene.⁵⁸ Det innebærer som hovedregel at personen som utleveres ikke kan forfølges for handlinger begått før utleveringen med mindre disse var med på å begrunne utleveringen.⁵⁹

⁵⁴ Ibid. § 4

⁵⁵ Ibid. § 5

⁵⁶ Ibid. § 5

⁵⁷ Ibid. § 6

⁵⁸ Ibid. §§ 7 og 17.

⁵⁹ Se nærmere omtale av prinsippet under punkt 2.3

Saksbehandlingen i utleveringssaker mellom de nordiske landene er også blitt forenklet.⁶⁰ Det er etter den nordiske utleveringsloven ikke nødvendig med diplomatisk kontakt når begjæring om utlevering skal fremsettes. Det er derimot tilstrekkelig at fagmyndighetene i de respektive statene kontakter hverandre direkte. Begjæring fremsettes da av kompetent påtalemyndighet i staten som ønsker utlevering, og sendes til riksadvokaten, eventuelt i noen tilfeller til statsadvokaten eller politimesteren, i staten personen ønskes utlevert fra.⁶¹ Begjæringen skal inneholde opplysninger om personen som ønskes utlevert.⁶² Det skal dessuten medfølge bevis som gjør det mulig å vurdere om vilkårene for utlevering er oppfylt. Som bevis for at straffeskyld foreligger kreves enten fellende dom eller annen rettslig beslutning som viser at det funnet skjellig grunn til mistanke. Vedtatt forelegg er også tilstrekkelig.⁶³ Det er ikke nødvendig med rettslig prøving av om vilkårene for utlevering er oppfylt, med mindre personen som ønskes utlevert krever det.⁶⁴ Endelig avgjørelse av om utlevering skal skje tas av påtalemyndigheten i saker som ikke er tvilsomme. Hvis påtalemyndigheten er usikker, sendes saken via riksadvokaten til justisdepartementet som tar avgjørelsen.⁶⁵

2.5 Norges andre utleveringslov

Også i forhold til andre stater enn de nordiske, oppstod det etter hvert behov for oppdatering av reguleringen som gjaldt utleveringssaker. Lov av 13. juni 1975 nr. 39 bygger i stor grad på den tidligere allmenne utleveringsloven av 1908 både når det gjelder materielle vilkår for utlevering og når det gjelder saksbehandlingsregler.⁶⁶ Departementet så det likevel slik at det var grunnlag for en såpass omfattende revisjon at det var behov for en ny lov. Den nye lovens § 3 omhandler krav til handlingens straffbarhet i Norge.

⁶⁰ Ot.prp. nr. 30 (1974-75):9

⁶¹ Lov 3.mars 1961 nr.1 § 9 første ledd

⁶² Ibid. § 9 andre ledd

⁶³ Ibid. § 9 tredje ledd

⁶⁴ Ibid. § 11

⁶⁵ Ibid. § 14

⁶⁶ Ot.prp. nr. 30 (1974-75):5

Hovedregelen fra 1908-loven som ga uttrykk for at det skulle kreves ”strengere straff enn fengsel i 1 år” ble skjerpet noe ved at ordlyden endres til ”fengsel i mer enn 1 år”. Dette måtte ifølge departementet imidlertid ses i sammenheng med planer om en generell hjemmel for å kombinere bøtstraff med fengselsstraff, og var ikke ment å skulle få noen virkning for straffeforfølgningen.⁶⁷ Kravet fra 1908-loven om at straffehjemmelen måtte være å finne i den norske straffeloven ble fjernet. Etter den nye loven skulle det være tilstrekkelig at en hvilken som helst norsk lov ga slik hjemmel. Det ble i andre ledd åpnet for at utlevering skulle kunne skje etter særlig overenskomst også for handlinger som ville medføre frihetsberøvelse av kortere varighet enn hva hovedregelen skulle tilsi.

Departementet var i tvil om det var behov for en slik bestemmelse, men valgte å ta den med etter innspill fra høringsinstansene. Det ble konkludert med at det kunne oppstå behov for slik overenskomst med land man har nær forbindelse til. Tredje ledd muliggjør utlevering for flere handlinger hvorav en eller flere ikke når opp til straffekravet i første ledd, så lenge en av de aktuelle handlingene har en strafferamme som oppfyller kravet. Alle handlingene må imidlertid være straffbare etter norsk lov. Dette var også nytt i forhold til 1908-loven som ikke lempet kravene når det gjaldt aksessoriske handlinger.

Unntaket for politiske lovbrudd ble beholdt i den nye loven, jf. § 5. Den såkalte belgiske attentatklausul ble derimot ikke videreført. Denne bestemmelsen innebar at drap eller legemsfornærmelse mot et statsoverhode eller noen som tilhører dettes familie skulle kunne begrunne utlevering så lenge handlingen ikke var utøvet i sammenheng med en annen politisk forbrytelse. Begrunnelsen departementet ga for å fjerne bestemmelsen var at det virket vilkårlig å unnta bare dette fra det generelle begrepet ”politisk lovbrudd”.⁶⁸ Det ble imidlertid inntatt en bestemmelse om at kongen kunne inngå avtale om at bestemte typer lovbrudd ikke skal anses som politiske, jf. § 5(1).

⁶⁷ Ot.prp. nr. 30 (1974-75):27

⁶⁸ Ot.prp. nr. 30 (1974-75):31-32

I samsvar med den europeiske utleveringskonvensjonen ble det i 1975-lovens § 6 tatt inn en ny bestemmelse. § 6 omhandler utlevering i situasjoner der det antas å være alvorlig fare for forfølgelse på diskriminerende grunnlag. Slik utlevering skal ikke skje.

§ 7 var også ny i forhold til den tidligere loven av 1908. Denne bestemmelsen svarer til et forbehold⁶⁹ som Norge har tatt i forbindelse med ratifiseringen av den europeiske utleveringskonvensjonen. Her bestemmes det at utlevering ikke skal skje hvis det ”vil komme i strid med grunnleggende humanitære hensyn, særlig på grunn av vedkommendes alder, helsetilstand eller andre personlige forhold”. Mens det etter utleveringsloven av 1908 var utelukket å utlevere også dersom tiltalebeslutning var utferdiget i Norge, er det etter 1975-lovens § 8 bare avsluttet rettsforfølgning som ubetinget stenger for utlevering. Nytt i 1975-loven var også at det i § 12 ble satt et forbud mot fullbyrding av dødsstraff etter utlevering. Dette er i samsvar med den nordiske utleveringsloven der det slås fast at det kun utleveres til fullbyrding av frihetsstraff, men antakelig ikke i samsvar med 1908-loven der dette ikke nevnes.⁷⁰

I forbindelse med den nye loven ønsket departementet også en opprydding i forholdet til andre stater.⁷¹ Det ble fremhevet at et system med mange bilaterale traktater gjorde rettssituasjonen uoversiktlig. Det ble dessuten argumentert med at traktater begrenset norske myndigheters lovfestede frihet til å vurdere hver enkelt sak og eventuelt avslå en utleveringsbegjæring. En traktat innebærer som utgangspunkt en plikt til å utlevere på de vilkårene traktaten setter. Dette ble ansett som uheldig, men departementet erkjente likevel at det ville være praktisk umulig å avslutte alle traktatbaserte forhold da enkelte land bare utleverer på grunnlag av traktat. Departementet ønsket imidlertid at traktatene med de landene man ville opprettholde slike forbindelser med skulle reforhandles slik at de ble brakt i samsvar med den nye lovens bestemmelser.

⁶⁹ Council of Europe, Treaty office

⁷⁰ Ot.prp. nr. 30 (1974-75):38

⁷¹ Ot.prp. nr. 30 (1974-75):20

2.6 Schengen-samarbeidet

Også andre stater enn de nordiske har tradisjon for nært samarbeid, både på strafferettens område og andre rettsområder. I 1985 inngikk 5 EF-stater en avtale som skulle bidra til å realisere det indre markedet.⁷² Samarbeidet berørte også det strafferettslige, herunder utleveringsregler mellom statene. Norge ble, som vi skal se, etter hvert del av dette samarbeidet, og det er derfor relevant å behandle avtalen i denne gjennomgangen. Avtalen som er kjent som Schengen-avtalen, var ikke del av EF-samarbeidet, men en folkerettslig avtale mellom de 5 enkeltstatene. De involverte statene, Frankrike, Vest-Tyskland, Belgia, Luxembourg og Nederland, ønsket større framdrift i spørsmålet om fri bevegelse for personer enn EF var i stand til å få til.⁷³ Arbeidet for å opprette et område uten indre grenser med fri bevegelse for varer, personer, tjenester og kapital, jf. EFT artikkel 14 nr.2, ble hindret av uenighet mellom EF-statene i spørsmålet om personkontrollen på de indre grensene helt skulle opphøre eller ikke. Storbritannia og Irland ønsket at den fulle reisefriheten skulle være forbeholdt EF-borgere, mens tredjelandsborgere fremdeles skulle kontrolleres på de indre grensene. De mer integrasjonsinteresserte Schengen-statene mente fullstendig opphør av kontroll var nødvendig for å kunne realisere det indre markedet, og ønsket med Schengen-avtalen å fungere som en ”hjelpemotor” for EF. Schengen-statene undertegnet 19. juni 1990 Schengen-konvensjonen⁷⁴, en konvensjon til gjennomføring av avtalen. På grunn av at flyplasser måtte bygges om for å tilrettelegge for å skille reisende til tredjeland fra reisende innenfor Schengen-området og tidsbruk i forbindelse med utarbeidelse av et felles informasjonssystem, tok det imidlertid flere år før konvensjonen kunne tre i kraft. Dette skjedde først 26. mars 1995.

Etter hvert begynte flere land å interessere seg for samarbeidet. Blant disse var Danmark, Sverige og Finland. Norge har tradisjonelt hatt et nært samarbeid med disse statene, og syntes det ville være problematisk å stå utenfor dersom de andre knyttet seg til

⁷² Schengen-avtalen av 14. juni 1985, inntatt som vedlegg 3, i norsk oversettelse, til St.prp. nr. 42 (1996-97).

⁷³ Kvam 2008:28

⁷⁴ Inntatt som vedlegg 2, i norsk oversettelse, til St.prp. nr. 42 (1996-97)

samarbeidet.⁷⁵ En slik situasjon ville innebære at det ville måtte etableres en kontrollert yttergrense for Schengenområdet som ville skille Norge fra de andre nordiske landene. Dette ville representere et stort skritt tilbake i forhold til reisefriheten som allerede i 40 år hadde eksistert i Norden, hvor passkontroll ikke lenger var et tema.⁷⁶ Passkontrollen ville med en etablert Schengen-yttergrense måtte gjeninnføres. Siden Norge ikke er medlem i EU var det ikke noen selvfølge at vi fikk lov til å være med på samarbeidet. På grunn av den eksisterende passunionen mellom de nordiske landene, samt at EØS-avtalen også har som målsetning å bidra til friere bevegelse i hele EØS-området, stilte Schengen-statene seg likevel positive til å vurdere et samarbeid. Island sluttet seg til Norge i forhandlingene om en samarbeidsavtale som ble undertegnet 19. desember 1996⁷⁷. Den 9. juni 1997 ga stortingets flertall samtykke til at regjeringen kunne ratifisere avtalen.⁷⁸ Kort tid etter endret imidlertid bildet seg, noe som førte til at samarbeidsavtalen aldri trådte i kraft. EU-landene underskrev 2. oktober 1997 Amsterdamtraktaten som trådte i kraft 1. mai 1999. Denne traktaten og dens Schengen-protokoll endret de institusjonelle rammene for Schengen-samarbeidet, og gjorde det umulig å opprettholde Norges samarbeidsavtale i sin daværende form. Avtalen måtte dermed reforhandles. Norges nye tilknytningsavtale⁷⁹ ble undertegnet 18.mai 1999, og den trådte i kraft 26.juni 2000.⁸⁰

Schengen-regelverket består ikke bare av selve avtalen, men også av en del andre regler. De reglene som forelå på tidspunktet da tilknytningsavtalen ble inngått ble inntatt i vedleggene A og B til avtalen, som jeg straks vil si mer om. Disse reglene forpliktet Norge seg til å godta og følge.⁸¹ Schengen-avtalen er et dynamisk instrument, og Norge må forholde seg til regelverket slik det til enhver tid ser ut, dersom vi ønsker å fortsette

⁷⁵ Kvam 2008:36 og St.prp. nr. 42 (1996-97): 6

⁷⁶ St.prp. nr. 50 (1998-99) punkt 2.1

⁷⁷ Inntatt som vedlegg 1 til St.prp. nr. 42 (1996-97)

⁷⁸ Stortingsforhandlinger (1996-97) bind 7d:3890

⁷⁹ Inntatt som vedlegg 1 til St.prp. nr. 50 (1998-99)

⁸⁰ Iverksettelsen av reglene knyttet til Schengen Informasjonssystem (SIS) ble forskjøvet til 1. januar 2001, og det operative grensesamarbeidet fikk virkning fra 25. mars 2001, se Kvam 2008.53

⁸¹ jf. Schengen-tilknytningsavtalen artikkel 1(1) og artikkel 2(1) og (2)

samarbeidet.⁸² Norge blir imidlertid ikke direkte bundet av de reglene som vedtas. Etter at Schengen ble integrert i EU ligger lovgivningskompetansen til EUs organer der Norge ikke har stemmerett. For at reglene skal få virkning i Norge må dette bestemmes av Stortinget. Avgjørende for om en regel må vurderes av norske myndigheter er om den defineres som schengenrelevant av EUs råd. Schengenrelevant er regelen dersom den er å regne som en videreutvikling av bestemmelsene i vedleggene A og B til tilknytningsavtalen. Dette fremgår av tilknytningsavtalens artikkel 1 første ledd, hvor formålet med avtalen uttrykkes som følger: ”Island og Norge skal knyttes til Det europeiske fellesskaps og Den europeiske unions virksomhet på de områder som omfattes av bestemmelsene nevnt i vedlegg A og B til denne avtale og videreutviklingen av dem.” Kvam drøfter i sin bok ”Norge og Schengen” inngående hvordan man skal forstå begrepet videreutvikling.⁸³ Begrepet er ikke entydig. En snever tolkning kan innebære at kun en ny regel om det samme rettsspørsmålet skal regnes som en videreutvikling. For eksempel kan man tenke seg at det vedtas en ny, noe endret, regel om grenseoverskridende politifølgelse. Man kan imidlertid også se det slik at det dreier seg om en videreutvikling så lenge det er det samme rettslige temaet som reguleres. Sett slik kan det hevdes at det må regnes som en videreutvikling dersom det vedtas nye regler om enhver form for politisamarbeid siden deler av Schengen-regelverket omhandler dette. Kvam fremhever at det ikke er nok at regelen i seg selv er å anse som en videreutvikling. For at Norge og Island skal være forpliktet til å godta, gjennomføre og anvende en regel må også prosedyrene som er fastlagt i avtalen være fulgt ved vedtakelsen.⁸⁴ Dette innebærer blant annet at Norge og Island skal ha fått mulighet til å uttale seg om spørsmålet før avgjørelsen tas av det kompetente EU-organet.

Schengen-regelverket har noen bestemmelser om utlevering. Disse er å finne i Schengen-konvensjonens artikkel 59 – 66 samt i artikkel 95. Bestemmelsene er ment å skulle utfylle den tidligere omtalte europeiske konvensjonen om utlevering fra 1957, jf. artikkel 59. For å få full oversikt over reglene på området må disse to konvensjonene derfor ses i

⁸² jf. Schengen-tilknytningsavtalen artikkel 2(3)

⁸³ Kvam 2008:56flg.

⁸⁴ jf. Schengen-tilknytningsavtalen artikkel 2 nr.3

sammenheng. Bestemmelsene i Schengen-konvensjonen er gjort gjeldende for Norge ved en henvisning inntatt i vedlegg A til tilknytningsavtalen fra 1999. EU utarbeidet i 1995 og 1996 to konvensjoner om utlevering med hjemmel i Maastrichttraktatens artikkel K.3. EUs Råd bestemte ved beslutning av 27.februar 2003 at hele 1995-konvensjonen og deler av 1996-konvensjonen skulle regnes som schengenrelevante⁸⁵. Med det ble de også relevante for Norge. Dette gjør det nødvendig å ta dem med i en oversikt som denne. Rådet omtaler 1995-konvensjonen som en videreutvikling av Schengen-regelverket, og spesielt Schengen-konvensjonens artikkel 66. Denne artikkelen omhandler forenklet utleveringsprosedyre i saker der den som skal utleveres samtykker til utleveringen. Særbehandling av slike saker fantes ikke i Europarådskonvensjonen fra 1957, noe som gjør Schengen-konvensjonens artikkel 66 nyskapende. 1995-konvensjonen går nærmere inn på behandlingen i slike saker. 1996-konvensjonen ble definert av rådet som delvis schengenrelevant. Denne konvensjonen gjelder de sakene der personen som ønskes utlevert ikke samtykker til utleveringen. 1996-konvensjonen forenklet og effektiviserte utleveringsprosedyrene. Disse konvensjonene (1995 og 1996) ble ikke ratifisert av alle EU-landene; har derfor ennå ikke trådt i kraft, og vil sannsynligvis heller aldri gjøre det.⁸⁶ Rammebeslutningen om den europeiske arrestordren som omtales nedenfor erstatter nå disse reglene, og det vil derfor ikke være interesse i disse konvensjonene lenger. Konvensjonene ble imidlertid gitt foreløpig anvendelse mellom de statene som hadde ratifisert. Det betyr at disse statene kunne erklære at konvensjonen skulle komme til anvendelse mellom de statene som har avgitt en slik erklæring. Så langt de er definert som schengenrelevante kunne Norge ha brukt disse reglene i sitt forhold til statene som har ratifisert dem. Før det kunne skje ville vi imidlertid måtte gjennomføre reglene i norsk lovgivning og gi EU beskjed om at reglene er godtatt. Dette er ikke blitt gjort, trolig fordi Norge heller vil være med på utviklingen som skjer i forbindelse med arrestordren.⁸⁷ Gjeldende for Norge i dag er derfor de gamle Schengenkonvensjonsreglene.

⁸⁵ Kvam 2008:112

⁸⁶ Kvam 2008:118

⁸⁷ Ibid.:118-119

2.7 Europeisk arrestordre

EUs Råd holdt et toppmøte i Tammerfors 15. til 16. oktober 1999 hvor justis- og innenriksspørsmål ble satt på dagsordenen. Dette var første gang et toppmøte bare skulle konsentrere seg om slike spørsmål.⁸⁸ På dette møtet ble det bestemt at prinsippet om gjensidig anerkjennelse av kjennelser og dommer skulle være hjørnesteinen i justissamarbeidet mellom EU-statene.⁸⁹ Dette prinsippet innebærer at en rettsavgjørelse avsagt i en stat skal anerkjennes og gjennomføres i en annen. Ved at avgjørelsen slik som hovedregel får rettsvirkning i en annen stat enn der den ble avsagt innsnevres denne statens suverenitet. Utøvelse av strafferettslig myndighet har tradisjonelt vært under full statlig suveren kontroll, og er noe statene tradisjonelt sett har hatt sterke reservasjoner mot å godta inngrep i. Prinsippet om gjensidig anerkjennelse innebærer at staten må godta at en annen stat i visse situasjoner kan kreve at straffeapparatet settes i gang. Gjensidig tillit er en forutsetning for at et prinsipp om gjensidig anerkjennelse skal kunne gjennomføres. Tillit innebærer en tro på at den andre staten vil gjøre det som er rett. Mangel på felles verdigrunnlag og sprikende materielle lovregler vil undergrave forsøk på å etablere slik tillit. Harmonisering av lovregler vil derfor være et viktig virkemiddel for å fremme etableringen av gjensidig tillit. Dette har EU innsett, noe som har resultert i at harmonisering er vektlagt i Lisboa-traktaten.⁹⁰

13. juni 2002 ble rammebeslutningen om europeisk arrestordre vedtatt av EUs råd. Den trådte i kraft 1. januar 2004. Målet med rammebeslutningen er ifølge fortalens punkt 1 for det første å avskaffe formelle mellomstatlige utleveringsprosedyrer for personer som prøver å unngå å måtte sone sin straff etter endelig domfellelse. For det andre skal det innføres prosedyrer som lar det gå raskere å få utlevert personer som mistenkes for

⁸⁸ Ibid.:92

⁸⁹ Ibid.:100, og Tampere-konklusjonene punkt 33

⁹⁰ Kvam 2008:126flg. Lisboa-traktaten, som ble undertegnet 13. desember 2007, innebærer store endringer i de eksisterende EU-traktatene. For strafferettssamarbeidets del sett fra Norges ståsted er den kanskje viktigste endringen at søylestrukturen avskaffes slik at strafferettssamarbeidet innlemmes i EUs ordinære beslutningssystem. EU-domstolen får da full kompetanse på området. Lisboa-traktaten er ennå ikke trådt i kraft på grunn av at ikke alle statene har ratifisert den. For mer om dette se Kvam 2008:120flg.

lovbrudd. Rammebeslutningen bygger på prinsippet om gjensidig anerkjennelse som er omtalt ovenfor, jf. fortalens punkt 6. Hovedregelen er at en arrestordre skal gjennomføres i staten der den dømte eller mistenkte oppholder seg etter de nærmere regler i rammebeslutningen. Det er imidlertid oppstilt noen avslagsgrunner, som i visse situasjoner kan medføre at arrestordren likevel ikke skal etterkommes. Disse kan deles i tre grupper; obligatoriske avslagsgrunner, fakultative avslagsgrunner og tilfeller der garantier kan kreves, jf. henholdsvis artikkel 3, 4 og 5.. I tillegg til disse er det i rammebeslutningens fortale punkt 12 en bestemmelse som gir menneskerettighetene som kommer til uttrykk i TEU artikkel 6 anvendelse også her. Det skal dessuten ikke utleveres noen person som det er grunn til å tro at ønskes utlevert til straffeforfølgning på grunnlag av kjønn, rase, religion, etnisk opprinnelse, nasjonalitet, språk, politisk standpunkt eller seksuell legning, eller dersom det er grunn til å tro at personens mulighet for rettferdig rettergang svekkes på grunn av noe av dette.

Når det foreligger en obligatorisk avslagsgrunn skal ordren ikke i noe tilfelle etterkommes. Disse avslagsgrunnene er opplistet i avtalens artikkel 3. Dersom staten som mottar arrestordren har jurisdiksjon over forholdet og har gitt lovbrøyteren amnesti skal lovbrøyteren ikke utleveres. Han skal heller ikke utleveres dersom han allerede i en medlemsstat er blitt dømt og har sonet eller soner sin straff, eller dersom straffen ikke lenger kan fullbyrdes etter loven i den dømmende staten. Den siste obligatoriske avslagsgrunnen er knyttet til den kriminelle lavalderen. Dersom lovbrøyteren er under den kriminelle lavalderen i staten der han oppholder seg og hvor han ønskes utlevert fra, er utlevering utelukket. Staten skal ikke behøve å bidra til at en person som etter den nasjonale lovgivningen ikke er strafferettslig ansvarlig straffes. Dette er et prinsippsspørsmål som hver stat har tatt et begrunnet standpunkt til, og som ikke bør kunne overstyres av andre stater.

Dersom det foreligger en fakultativ avslagsgrunn blir det en vurderingssak for staten som mottar arrestordren om den skal etterkommes eller ikke. Disse avslagsgrunnene er opplistet i artikkel 4. Lovbrøyteren kan for det første nektes utlevert dersom kravet om dobbel straffbarhet i artikkel 2(4) ikke er oppfylt, jf. artikkel 4(1). Nytt med arrestordren er at 32

relativt vide lovbruddskategorier unntas fra dette kravet, jf. artikkel 2(2). Dette er en av endringene som er gjort i forhold til de eldre utleveringstraktatene som har vært mest omdiskutert. Jeg går ikke nærmere inn på dette her, men vil diskutere det i detalj senere i avhandlingen. Dersom det allerede er igangsatt straffeforfølgning for samme lovbrudd i staten som mottar arrestordren kan denne også nekte å utlevere personen, jf. artikkel 4(2). Det samme gjelder dersom det i denne staten er avgjort å ikke forfølge saken, eller forholdet allerede er rettskraftig pådømt, jf. artikkel 4(3). Hvis staten som mottar arrestordren har jurisdiksjon over forholdet, men saken er foreldet der vil utlevering også kunne nektes, jf. artikkel 4(4). Hvis staten som mottar arrestordren kjenner til at det foreligger en rettskraftig dom for forholdet i en tredje stat (ikke en medlemsstat) og lovbyteren har sonet straffen sin der, kan staten la være å etterkomme arrestordren, jf. artikkel 4(5). Staten som mottar arrestordren har også adgang til å avslå utlevering hvis personen som ønskes utlevert til soning av straff er statsborger i denne staten eller bosatt der, på den betingelse at staten selv sørger for at straffen sones, jf. artikkel 4(6). Dette er en innsnevring av statens suverenitet i forhold til den tidligere rettstilstanden. Det har tradisjonelt vært slik at statens egne borgere ikke utleveres i noe tilfelle. Rammebeslutningen om europeisk arrestordre endrer utgangspunktet, slik at det skal noe til for at utlevering i slike saker skal kunne avslås. Hvis den kriminelle handlingen er begått på territoriet til staten der den ettersøkte personen oppholder seg kan denne staten også avslå å utlevere ham, jf. artikkel 4(7) a. Det samme gjelder dersom lovbruddet er begått utenfor den anmodende statens territorium, og staten som mottar arrestordren ikke ville hatt kompetanse etter nasjonal rett til å forfølge saken hvis lovbruddet var begått utenfor dens territorium, jf. artikkel 4(7) b.

Artikkel 5 tillater staten som mottar en arrestordre å be om visse garantier i bestemte situasjoner. Hvis garantier ikke gis, kan staten velge å avslå utlevering. Hvis personen som ønskes utlevert er dømt in absentia uten å ha vært klar over at rettssaken har funnet sted, kan staten kreve at personen skal ha mulighet til å kunne forlange en ny rettssak etter utleveringen, jf. artikkel 5(1). Hvis personen risikerer livstidsstraff i staten han utleveres til kan staten som utleverer kreve at dommen revurderes senest etter 20 år, jf. artikkel 5(2).

Hvis den ettersøkte er statsborger eller bosatt i staten der han før utlevering oppholder seg, kan det kreves at han sendes tilbake dit for soning etter domfellelse, jf. artikkel 5(3).

Da rammebeslutningen ble vedtatt ble det spørsmål om hvorvidt denne skulle anses som schengenrelevant. Dette spørsmålet ville ha betydning for Norges forhold til EU-statene i utleveringssaker for fremtiden. Siden Schengenkonvensjonen har regler om utlevering, kan det sees slik at enhver utvikling av regler som gjelder utlevering av lovbrytere bør være å regne som videreutvikling av Schengen-regelverket. Det kan imidlertid også, som tidligere nevnt, sees slik at videreutvikling bør forstås snevrere. En representant for rådets juridiske tjeneste holdt et innlegg på et Coreper-møte⁹¹ 3. oktober 2001 der han la fram deres syn på dette⁹². Han hevdet at det bare vil være utvikling av de reglene om utlevering som har en direkte sammenheng med det materielle innholdet i de aktuelle reglene i Schengenkonvensjonen som vil være schengenrelevant. Rammebeslutningen om europeisk arrestordre skulle erstatte alle tidligere regler om utlevering, og hadde dermed større rekkevidde enn de mer begrensede reglene i Schengenkonvensjonen. Representanten konkluderte etter dette med at rammebeslutningen om europeisk arrestordre ikke var å regne som schengenrelevant. Dette ble også Rådets offisielle standpunkt.

Norge var ikke enig i Rådets standpunkt med hensyn til schengenrelevans. Høsten 2001 ble det fremmet en protest, men denne ble avvist av Coreper. EU tilbød imidlertid Norge og Island en tilknytningsavtale, og forhandlinger pågikk fra 2002 og frem til avtalen ble signert 28. juni 2006.⁹³ Avtalen er ennå ikke trådt i kraft.⁹⁴ Tilknytningsavtalen skiller seg på noen punkter fra den opprinnelige rammebeslutningen om europeisk arrestordre. Disse forskjellene kommer jeg til å belyse senere i avhandlingen.

⁹¹ Coreper står for Comité des Représentants Permanents, og er sammensatt av medlemsstatenes faste representanter, dvs. ambassadørene og deres stedfortredere. *Det politimæssige og strafferetlige samarbejde i Den Europæiske union* 2005:33.

⁹² For detaljer se Kvam 2008:106-107

⁹³ Kvam 2008:108

⁹⁴ Tilknytningsavtalens artikkel 38(4) bestemmer at avtalen skal tre i kraft første dag av den tredje måned etter at alle formelle krav til samtykke fra avtalepartene er oppfylt.

2.8 Videreutvikling av det nordiske samarbeidet

Det nordiske samarbeidet er den siste tiden utvidet ytterligere. Med lov om nordisk arrestordre av 19. september 2008 nr.77 skal utlevering effektiviseres.⁹⁵ Loven bygger på konvensjonen om nordisk arrestordre som ble vedtatt på det nordiske justisministermøtet i Skagen 21. juni 2005 og som ble undertegnet i København 15. desember 2005.

Departementet begrunner behovet for ny utleveringsordning med at kriminaliteten er blitt mer grenseoverskridende og organisert. Dersom kriminalitetsbekjempelsen skal fungere effektivt må det ikke være hindringer for etterforskning og straffeforfølgning i enkeltstater, da dette ville innebære en risiko for at disse statene blir fristed for kriminelle. Den nye loven vil medføre endringer på viktige områder i forhold til dagens rettstilstand. Nytt er at den tradisjonelle utleveringsbegjæringen vil bli erstattet av en nordisk arrestordre.

Kompetansen til å utferdige og etterkomme arrestordrer vil ligge hos den myndighet staten selv utpeker som kompetent.⁹⁶ Påtalemyndigheten skal som hovedregel treffe avgjørelsene i Norge.⁹⁷ Bare i tilfellene der det foreligger flere konkurrerende anmodninger, og en eller flere av disse kommer fra stater utenfor Norden, skal Justisdepartementet avgjøre saken.⁹⁸

Etter den nye loven skal det bli mindre anledning til å nekte utlevering. En nektelse må være begrunnet i en konkret avslagsgrunn som må være å finne blant de som er opplistet i loven. De obligatoriske avslagsgrunnene finnes i § 5. Her er det bestemt at en arrestordre ubetinget skal avslås dersom det er gitt amnesti for det samme forholdet i Norge (a), dersom den ettersøkte er under den norske kriminelle lavalder (b), dersom saken i Norge er endelig avgjort ved dom, dom på overføring til psykisk helsevern eller tvungen omsorg, forelegg, avtale i konfliktråd, ved at rettsforfølgningen er innstilt eller ved meddelt påtaleunntatelse (c-h). Dersom den kompetente myndighet kjenner til at en annen

⁹⁵ Ot.prp. nr. 39 (2007-08)

⁹⁶ Konvensjon om nordisk arrestordre artikkel 3

⁹⁷ Lov om nordisk arrestordre §§ 13 og 17

⁹⁸ Ibid. § 14

Schengen-stat endelig har avgjort forholdet, skal utlevering også nektes. Det er videre fastsatt en rekke fakultative avslagsgrunner. Disse er inntatt i § 6. Etterkommelse av en nordisk arrestordre kan, men må altså ikke, nektes når følgende omstendigheter foreligger. For det første kan det nektes når det er igangsatt straffeforfølgning i Norge. Arrestordre kan videre avslås når forholdet er begått helt eller delvis i Norge og forholdet ikke er straffbart etter norsk lovgivning. Dessuten kan det nektes når påtalemyndigheten kjenner til at det i en stat utenfor Schengen-samarbeidet er avsagt endelig dom for forholdet. Endelig kan en arrestordre nektes etterkommet når arrestordren gjelder fullbyrding av dom og den dømte er norsk statsborger eller bosatt eller oppholder seg i Norge og Norge forplikter seg til å fullbyrde dommen. Det er altså ikke lenger adgang til å nekte utlevering til straffeforfølgning med den begrunnelse at personen er norsk statsborger eller bosatt her. Etter § 7 er det imidlertid anledning i slike saker til å sette som vilkår for overlevering at personen tilbakeføres til Norge etter en eventuell dom for å sone denne her.

Som det har fremgått av fremstillingen over har norske utleveringsregler gjennomgått en utvikling fra behovsstyrt uformelt samarbeid til diplomatisk kontakt, lovregulering og mer formell traktatstiftelse. Instrumentene som i den senere tid har blitt utarbeidet beveger seg i retning av mindre formelt samarbeid igjen. Med dette mener jeg ikke uformelt på den måten at samarbeidet ikke er styrt av klar regulering, men uformelt på den måten at diplomatisk kontakt forlates til fordel for mer direkte kontakt mellom praktiserende rettsmyndigheter. Den nordiske arrestordren, så vel som den europeiske arrestordren og den norske tilknytningsavtalen er eksempler på dette. I det følgende vil jeg kun fokusere på de to sistnevnte instrumentene. Den nordiske arrestordren vil trekkes inn på enkelte steder til belysning av Norges forhold til de ulike reglene. Jeg vil begynne den videre fremstillingen med en presentasjon og drøftelse av prinsippet som fremheves som grunnlag for den europeiske arrestordren og Norges tilknytningsavtale; prinsippet om gjensidig anerkjennelse.

3 Gjensidig anerkjennelse

Rammebeslutningen om europeisk arrestordre bygger på prinsippet om gjensidig anerkjennelse.⁹⁹ EUs Råd mener dette prinsippet bør være hjørnesteinen i det juridiske samarbeidet innenfor den europeiske unionen.¹⁰⁰ Rådet holdt 15. og 16. oktober 1999 et møte i Tampere. Dette møtet var viet til å diskutere EUs målsetning om et område for frihet, sikkerhet og rettferdighet. Prinsippet om gjensidig anerkjennelse stod her sentralt. Gjensidig anerkjennelse innebærer at juridiske avgjørelser skal anerkjennes og fullbyrdes av de juridiske myndighetene i de andre medlemsstatene.¹⁰¹ Til grunn for slik anerkjennelse må det ligge en enighet om at resultatene de forskjellige statenes myndigheter kommer fram til skal aksepteres som likeverdige, selv om systemene kan være ulike.¹⁰² Den europeiske arrestordren var det første av flere planlagte tiltak som ble satt i gang for å gjennomføre prinsippet om gjensidig anerkjennelse på det strafferettslige området.¹⁰³ I handlingsplanen som ble utarbeidet på rådsmøtet i Wien 3. desember 1998 ble viktigheten av å innlede en prosess for å legge til rette for slik gjensidig anerkjennelse fremhevet.¹⁰⁴ Denne handlingsplanen var del av grunnlaget for konklusjonene på Tampere-møtet.

3.1 Anerkjennelse forutsetter tillit

Gjensidig anerkjennelse krever gjensidig tillit. Når det gjelder utlevering spesielt, er det nødvendig med en viss grad av tillit for at det i det hele tatt skal komme på tale å utlevere en person til den anmodende staten. Tradisjonelle utleveringstraktater har imidlertid bygget inn en del begrensninger som gjør at staten som utleverer kan sikre seg mot uheldige situasjoner. Ved at det stilles opp avslagsgrunner og muligheter til å kreve garantier i gitte

⁹⁹ Rammebeslutningens fortale punkt 6

¹⁰⁰ Rammebeslutningens fortale punkt 6 og Tampere-konklusjonene avsnitt 33

¹⁰¹ Alegre og Leaf 2004:200-201

¹⁰² Alegre og Leaf 2004:201

¹⁰³ Tampere-konklusjonene punkt 37 og rammebeslutningens fortale punkt 6

¹⁰⁴ Vienna Action Plan punkt 45 bokstav f

situasjoner, vil den anmodede staten kunne ta stilling til om utlevering skal skje i hver konkrete sak. Rammebeslutningen om europeisk arrestordre innsnevrer mulighetene til konkret bedømmelse betraktelig. Ved gjennomføring av prinsippet om gjensidig anerkjennelse blir utgangspunktet at utlevering skal skje, uten unødig tidsbruk og uten unødige undersøkelser. Den juridiske avgjørelsen som ligger til grunn for arrestordren skal anerkjennes og fullbyrdes i staten som mottar arrestordren. Avslag kan forekomme, men de opplistede grunnene er færre enn i tidligere traktater. Tillit til den andre statens rettssystem har altså blitt viktigere innenfor arrestordresystemet enn det tidligere var.

Rammebeslutningens fortale punkt 10 understreker dette. Her gis det uttrykk for at arrestordresystemet baserer seg på et høyt tillitsnivå mellom medlemsstatene. Også Norges tilknytningsavtale bygger på tillit mellom statene, jf. fortalens punkt 3.

3.2 Er grunnlaget for tillit tilstede?

Spørsmålet som da må stilles er om det er grunnlag for slik tillit. Rammebeslutningen om europeisk arrestordre baserer seg på en antakelse om at medlemsstatene oppfyller de standardene for beskyttelse av menneskerettighetene som kommer til uttrykk i TEU artikkel 6 og i Charteret om grunnleggende rettigheter i unionen. Dette kommer til uttrykk i rammebeslutningens fortale punkt 12. Alle EUs medlemsland er forpliktet til å respektere disse rettighetene, og arrestordren er ikke ment å skulle innebære noe unntak fra dette. Alle medlemsstatene har også tiltrådt den europeiske menneskerettighetskonvensjonen.¹⁰⁵ Det er imidlertid en kjensgjerning at medlemsstatene ikke alltid respekterer menneskerettighetene. Dette tydeliggjøres av at alle medlemsstatene har fått dommer mot seg i den europeiske menneskerettighetsdomstolen.¹⁰⁶ Det kan altså stilles spørsmål ved antakelsen om at det er lite sannsynlig at menneskerettsbrudd vil forekomme i medlemsstatene. Det europeiske parlamentet har utarbeidet en rapport som setter søkelyset på mangler ved medlemsstatenes beskyttelse av de grunnleggende rettighetene.¹⁰⁷

¹⁰⁵ http://europa.eu/scadplus/glossary/eu_human_rights_convention_en.htm

¹⁰⁶ Alegre og Leaf 2004:201

¹⁰⁷ (2007/2145(INI))

Parlamentet uttrykker i denne rapporten bekymring over det høye antall overtredelser av Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen som forekommer blant medlemsstatene.¹⁰⁸ Det påpeker også at medlemsstatene nekter å godta at EU vil kontrollere/undersøke deres menneskerettighetsregulering og – praksis. Parlamentet retter sterk kritikk mot slike holdninger og hevder at det svekker EUs posisjon som forsvarer av menneskerettighetene og skader EUs troverdighet på menneskerettighetsområdet.¹⁰⁹ Det finnes imidlertid en prosedyre som skal sikre at systematiske alvorlige menneskerettsbrudd ikke forekommer i EU. Denne prosedyren har hjemmel i TEU artikkel 7. For at prosedyren skal kunne komme til anvendelse er det ikke tilstrekkelig at alvorlige menneskerettsbrudd har skjedd eller vil komme til å skje. Det må dreie seg om en klar risiko for brudd på de felles verdiene som kommer til uttrykk i TEU artikkel 6(1)¹¹⁰, eller et vedvarende brudd på disse verdiene. Risikoen for brudd må gjelde et mer systematisk problem enn et enkeltstående menneskerettighetsbrudd.¹¹¹ Parlamentet konstaterer i sin rapport at denne prosedyren aldri har blitt tatt i bruk, og etterlyser en kontrollmekanisme og objektive kriterier.¹¹²

3.3 Menneskerettighetenes status etter rammebeslutningen om europeisk arrestordre

Selv om EU-statene på flere hold har forpliktet seg til å respektere menneskerettighetene, er det altså ikke slik at den faktiske beskyttelsen alltid er tilfredsstillende. EU har, som det fremgår av Parlamentets rapport, ikke gode nok kontrollrutiner til å hindre fremtidige brudd på de grunnleggende rettighetene. Det vil da være grunn til å se litt nærmere på menneskerettighetenes status under rammebeslutningen om europeisk arrestordre. I hvilken grad er det etter rammebeslutningen mulighet til å nekte utlevering i tilfeller hvor det er

¹⁰⁸ Ibid. punkt 29

¹⁰⁹ Ibid. punkt 3

¹¹⁰ TEU artikkel 6(1): “The Union is founded on the principles of liberty, democracy, respect for human rights and fundamental freedoms, and the rule of law, principles which are common to the Member States.”

¹¹¹ COM(2003) 606 final s.7

¹¹² (2007/2145(INI)) punkt 5

grunn til å tro at utlevering vil kunne føre til at den overleverte personens grunnleggende rettigheter krenkes? Rammebeslutningen oppstiller i artikkel 3 og 4 henholdsvis obligatoriske og fakultative avslagsgrunner. Ut fra ordlyden i artiklene kan det virke som om disse grunnene er de eneste som gyldig kan begrunne at en stat avslår å fullbyrde en mottatt arrestordre. Artiklenes overskrifter lyder ”grounds for mandatory/optional non-execution of the European arrest warrant”. Artikkel 3 fortsetter som følger “the judicial authority... shall refuse to execute the European arrest warrant in the following cases”. Verken i artikkeloverskriften eller i noen annen del av artiklenes tekst åpnes det for ytterligere avslagsgrunner. Hvis det var ment slik at oppstillingen ikke skulle være å regne som uttømmende ville det slik jeg ser det være naturlig å presisere dette. Menneskerettigheter nevnes ikke i noen av artiklene. På grunnlag av dette kan spørsmålet om hvorvidt det vil være anledning til å avslå en arrestordre av hensyn til konvensjonsforpliktelser av dette slag reises.

Rammebeslutningens fortale tar opp spørsmålet. I punkt 12 uttales det at rammebeslutningen respekterer de rettighetene som anerkjennes i artikkel 6 TEU og i charteret om grunnleggende rettigheter, særlig dets kapittel VI. Det inntas videre i fortalens punkt 12 en diskrimineringsklausul som lyder som følger:

”Nothing in this Framework Decision may be interpreted as prohibiting refusal to surrender a person for whom a European arrest warrant has been issued when there are reasons to believe, on the basis of objective elements, that the said arrest warrant has been issued for the purpose of prosecuting or punishing a person on the grounds of his or her sex, race, religion, ethnic origin, nationality, language, political opinions or sexual orientation, or that that person’s position may be prejudiced for any of these reasons”.

Medlemsstatene står også etter fortalens avsnitt 12 fritt til å anvende sine konstitusjonelle regler om rett prosess, organisasjons-, trykke- og ytringsfrihet. Hva som ligger i dette er ikke åpenbart. Når det gjelder konstitusjonelle regler om rett prosess kan det være ment at disse skal kunne anvendes på prosessen forut for overlevering i den fullbyrdende staten. Hvorfor de konstitusjonelle reglene om organisasjons-, trykke- og ytringsfrihet er nevnt her

er mer uklart.¹¹³ Dette er rettighetsbestemmelser, som ikke i samme grad som prosessregler kan ”anvendes” i en utleveringsprosess. Den mest nærliggende tolkningen må slik jeg ser det være at det er ment at disse rettighetene skal kunne komme personen som ønskes utlevert til gode. For at det skulle kunne være mulig, vil det måtte godtas som en gyldig grunn til å avslå en arrestordre at rettighetene krenkes.¹¹⁴ Hvis det er det som menes kunne bestemmelsen med fordel vært formulert tydeligere. I fortalens avsnitt 13 er det ytterligere en bestemmelse som gjelder rettigheter. Det bestemmes her at ”No person should be removed, expelled or extradited to a State where there is a serious risk that he or she would be subjected to the death penalty, torture or other inhuman or degrading treatment or punishment”. Dette avsnittet gir en klar regel, og reflekterer bestemmelser i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (artikkel 3) og dens 13.protokoll. Dødsstraff er ikke forbudt etter selve EMK, men nær sagt alle statene som er medlem av Europarådet har sluttet seg til protokoll nr.13 der slik straff forbys.¹¹⁵

Disse bestemmelsene er som sagt inntatt i fortalen til rammebeslutningen. Fortaler gir, som sagt innledningsvis, generelt ofte uttrykk for målsetninger og begrunnelser heller enn klare regler. På denne måten har de en lignende funksjon som forarbeidene har i norsk rett. Dette fører til at det normalt ikke vil kunne utledes konkrete rettigheter og plikter fra bestemmelsene i slike fortaler. De vil imidlertid komme inn som tolkningsmomenter i forhold til hvordan teksten skal forstås.¹¹⁶ Respekt for grunnleggende rettigheter tas også opp i rammebeslutningens artikkel 1(3). Her gis det uttrykk for at rammebeslutningen ikke skal medføre at forpliktelsen til å respektere de grunnleggende rettighetene og prinsippene som fastslås i TEU artikkel 6 svekkes. Sett i sammenheng kan det hevdes at fortalens bestemmelser og artikkel 1(3) legger føringer for praktiseringen av alle de andre bestemmelsene i rammebeslutningen. Det kan da hevdes at artikkel 3 og 4, hvor de

¹¹³ Fennely 2007:527

¹¹⁴ Vestergaard 2004:562 gir uttrykk for at henvisningen til konstitusjonelle regler forstås slik i dansk rett.

¹¹⁵ Av Europarådets medlemsstater er det bare Russland og Aserbajdjan som ikke har signert; Armenia, Latvia, Polen og Spania har signert protokollen, men ikke ratifisert. Council of Europe, Treaty office.

¹¹⁶ *EØS-rett* 2004:51, 55.

konkrete avslagsgrunnene er oppstilt, må forstås slik at de ikke uttømmende gir uttrykk for hvilke situasjoner som kan gi grunn til å avslå å fullbyrde en arrestordre. Dersom det er en fare for brudd på grunnleggende rettigheter må det også kunne være grunnlag for et avslag. En slik tolkning støttes av kommisjonens opprinnelige forslag til rammebeslutningen, hvor det ble uttalt at

”the national courts will of course remain subject to the general norms relating to protection of fundamental rights, and particularly the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of 1950 and the Charter of Fundamental Rights of the European Union”.¹¹⁷

Flere forfattere støtter også et slikt syn.¹¹⁸ I den grad de konstitusjonelle reglene nevnt i fortalens avsnitt 12 går lenger enn hva som er fastsatt i EMK, TEU artikkel 6 og Charteret om grunnleggende rettigheter i unionen, vil det være mer uklart hva som gjelder. Rammebeslutningen har også en bestemmelse som direkte gir personen arrestordren gjelder prosessuelle rettigheter, jf. artikkel 11. Her fastslås det at personen skal ha rett til å bli informert om arrestordren og dens innhold, og om muligheten til å samtykke til overlevering, jf. første ledd. Videre skal personen etter andre ledd ha rett til forsvarerbistand og til tolk i henhold til lovgivningen i staten som utleverer. Dette er positivt, men siden det vises til lovgivningen i staten som utleverer kan bistandens omfang variere fra stat til stat.

3.4 Tilknytningsavtalen med Norge og Island

Tilknytningsavtalen Norge og Island har inngått med EU har ikke de samme bestemmelsene som rammebeslutningen. Dette er en naturlig konsekvens av at Norge og Island ikke er medlemmer av EU, og følgelig heller ikke uten videre forpliktet til å respektere rettighetene som er fastlagt i TEU. Bestemmelsene i tilknytningsavtalen gir

¹¹⁷ Commission of the European Communities, COM(2001) 522 final/2: 5

¹¹⁸ Se for eksempel Alegre og Leaf 2004:203, Morgan 2005:204-205 og Garlick 2005:169flg.

imidlertid uttrykk for tilsvarende regler. Artikkel 4 og 5 oppstiller de samme avslagsgrunnene som i rammebeslutningen, med den forskjell at det i tilknytningsavtalen åpnes for å gjøre også de fakultative avslagsgrunnene obligatoriske, jf. artikkel 5(2). Tilknytningsavtalens fortale gir også uttrykk for at menneskerettighetene skal respekteres gjennom en henvisning til Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen, jf. punkt 11. Statene skal også etter denne avtalen kunne anvende sine konstitusjonelle regler om rett prosess, organisasjons-, trykke- og ytringsfrihet. Fortalen bestemmer også, i likhet med rammebeslutningen, at ingen skal overleveres til en stat hvor det er en alvorlig risiko for at han eller hun vil bli utsatt for dødsstraff, tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff, jf. punkt 12. Diskrimineringsklausulen som i rammebeslutningen var inntatt i fortalens punkt 12, er i tilknytningsavtalen inntatt i artikkel 1(4). Artikkel 1(3) tilsvarer rammebeslutningens artikkel 1(3), og gjentar at grunnleggende rettigheter og prinsipper skal respekteres. Etter samme resonnement som i forhold til rammebeslutningen, vil bestemmelsene i fortalen og artikkel 1 utgjøre en bakgrunn for tolkningen av resten av tilknytningsavtalen. Dette vil innebære at menneskerettighetsproblematikk også i forholdet mellom EU-statene, Norge og Island må sees som en gyldig avslagsgrunn. Også tilknytningsavtalen har en bestemmelse som gir personen arrestordren gjelder rettigheter, jf. artikkel 14. Bestemmelsen er identisk med rammebeslutningens artikkel 11 beskrevet over.

3.5 Formell eller reell beskyttelse?

Det må etter dette trolig konkluderes med at potensielle eller aktuelle menneskerettsbrudd utgjør gyldig grunn til å nekte å fullbyrde en arrestordre. Det faktum at dette ikke er tatt med blant de konkrete avslagsgrunnene kan imidlertid tyde på at statene ikke har sett det som sannsynlig at alvorlige brudd på grunnleggende rettigheter vil skje, og følgelig heller ikke gitt det nøye overveielse.¹¹⁹ Dette kan gi grunn til å spørre om statene ved behandling av konkrete saker vil vurdere situasjonen i staten som ber om overlevering, eller om de vil gå ut fra at rettighetene blir respektert. I praksis etter tidligere utleveringskonvensjoner

¹¹⁹ Alegre og Leaf 2004:203

forekom det ofte en todeling av myndighet i utleveringssaker. Domstolene avgjorde om utleveringsvilkårene i nasjonale regler var oppfylt, og de utøvende myndigheter avgjorde deretter om utlevering skulle skje. I denne siste avgjørelsen kom politiske hensyn inn, og menneskerettighetssituasjonen i staten som ønsket utlevering kunne også overveies.¹²⁰ Etter arrestordresystemet er avgjørelsesmyndigheten tillagt domstolene alene.¹²¹ Prosessen er gjort mer juridisk og mindre politisk.¹²² Under det tidligere regimet varierte det mellom medlemsstatene om domstolene var kompetente til å undersøke om rettssystemet i den anmodende staten holdt en akseptabel standard. Storbritannias domstoler har tradisjonelt vært tilbakeholdne med å foreta slike undersøkelser, mens domstolene i Irland, Tyskland, og Sveits har vært mer tilbøyelige til å gå inn på en slik bedømmelse.¹²³

Etter den norske utleveringsloven av 1975 § 17(1) skal domstolene prøve ”om vilkårene for utlevering etter denne lov og mulig overenskomst med fremmed stat er til stede”. Vilråene for utlevering er plassert i lovens kapittel 1. Blant bestemmelsene her finnes to som er aktuelle i denne sammenheng; §§ 6 og 7. I § 6 er det inntatt en diskrimineringsklausul, hvoretter utlevering ikke skal 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”. Etter § 7 skal utlevering ikke skje hvis det ”vil komme i strid med grunnleggende humanitære hensyn”. For å kunne vurdere om disse vilråene er oppfylt, vil domstolen måtte vurdere om den andre statens rettssikkerhetsgarantier er gode nok. Departementet ga likevel i Ot.prp. nr. 30 (1974-75) på side 39 uttrykk for at dette, til tross for at det ville være ”avgjørelser av skjønnsmessig karakter, hvor også politiske maktforhold går inn i vurderingen”, ville være politisk nøytrale avgjørelser. Det ser etter

¹²⁰ Blekxtoon 2005:9

¹²¹ Dette er gjennomført noe forskjellig i medlemsstatene, noen har fortsatt justisministeren som avgjørende myndighet (eks Danmark), se COM(2007) 407 final s.8. Hovedsaken er at avgjørelsesprosessen skal være avpolitisert.

¹²² Mer om dette under omtalen av de prosessuelle endringene i kapittel 8.3.

¹²³ Dugard og Van den Wyngaert 1998:191

dette ut til at norske domstoler siden 1975 har hatt kompetanse til å foreta slike undersøkelser av den anmodende statens rettssystem som det her dreier seg om. Man kan spørre seg om domstolene i EU-stater som tidligere ikke har ansett seg kompetente til å bedømme menneskerettssituasjonen i andre stater nå vil komme til å gjøre dette. Hvis det ikke blir gjort, er det liten realitet i bestemmelsene om respekt for menneskerettighetene.

3.6 Klagemuligheter

Hvis utlevering i en konkret sak skjer og dette fører til et brudd på den utlevertes grunnleggende rettigheter, hvilke konsekvenser vil det kunne få? Når det gjelder brudd på Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen er Den europeiske menneskerettighetsdomstolen det øverste klageorganet. Klageberettigede er andre stater som er part til konvensjonen, jf. EMK artikkel 33, og individer, organisasjoner og grupper av personer som mener seg utsatt for en krenkelse, jf. EMK artikkel 34. For at klagen skal tas opp til bedømmelse, må blant annet alle nasjonale rettsmidler først være uttømt, jf. EMK artikkel 35. Tidsfrister må overholdes og klagen må ikke være behandlet tidligere, være ugrunnet eller et misbruk av klageretten. Den må heller ikke være fremsatt anonymt. Personen som er blitt utlevert etter en arrestordre kan da ha mulighet til å klage på behandlingen han har fått, men det er en tung prosess fram til en eventuell dom i EMD.

3.6.1 Hvem kan holdes ansvarlig?

Det vil være naturlig å rette en klage mot den staten som har utstedt arrestordren, og hvor menneskerettighetskrenkelsen etter utlevering har skjedd. EMD har imidlertid i en tidligere sak avgjort at også staten som utleverer personen kan være ansvarlig for visse krenkelser som skjer etter dette.¹²⁴ Saken gjaldt en tysk statsborger, Jens Soering, som var begjært utlevert fra Storbritannia til USA for drap på sin amerikanske kjærestes foreldre. Soering risikerte å bli dømt til dødsstraff i USA, og Storbritannia ønsket garantier for at det ikke skulle skje. De fikk imidlertid ikke fullgod garanti for det, men en garanti om at det i retten

¹²⁴ Soering v. The United Kingdom EMD, 07 July 1989.

ville opplyses om at Storbritannia ikke ønsket dødsstraff. Soering hevdet at dom på dødsstraff ville kunne føre til en krenkelse av EMK artikkel 3 som lyder ”No one shall be subjected to torture or to inhuman or degrading treatment or punishment.” Dersom han skulle bli dømt ville han trolig mens han ventet på dødsstraff bli utsatt for en rekke omstendigheter som samlet ville innebære umenneskelig og nedverdiggende behandling. Dette kalles ”the death row phenomenon”.¹²⁵ Soering hevdet at artikkel 3 ikke bare gjelder situasjonen der staten selv utsetter personen for slik behandling, men også når staten setter personen i en posisjon hvor han kan komme til å utsettes for slik behandling fra en annen stat.¹²⁶ Storbritannia sa seg uenig i en slik tolkning¹²⁷, men Soering fikk medhold av EMD i at en slik tolkning av artikkel 3 kunne være gyldig dersom det var en reell fare for at personen ved utlevering ville utsettes for tortur eller umenneskelig eller nedverdiggende behandling.¹²⁸ I dette tilfellet konkluderte EMD med at det var en reell risiko for behandling som ville krenke EMK artikkel 3 hvis Soering ble utlevert til USA. Storbritannia ville i så fall være ansvarlig. Det ble også reist spørsmål om mulig brudd på artikkel 6 § 3 c som gir tiltalte rett til forsvarerbistand etter eget valg og om nødvendig uten kostnad. EMD fant ikke noe brudd på denne artikkelen i saken her, men uttalte i et obiter dictum at det ikke kunne utelukkes at det i usedvanlige tilfeller ville kunne bli spørsmål om krenkelse hvis ”the fugitive has suffered or risks suffering a flagrant denial of a fair trial in the requesting country”. Bruken av ordene ”flagrant denial” tyder på at terskelen for å konstatere krenkelse av artikkel 6 § 3 c i en utleveringssak vil være relativt høy.

Soering-dommen har altså fastslått at det vil være mulig å holde også den utleverende staten ansvarlig for eventuelle brudd på EMK artikkel 3 og artikkel 6 § 3 c som skjer etter at personen er blitt utlevert. Rammebeslutningen om europeisk arrestordre er ment å skulle avskaffe utlevering mellom medlemsstatene, og erstatte det med et overleveringssystem

¹²⁵ Soering punkt 76 og 81

¹²⁶ Soering punkt 82

¹²⁷ Soering punkt 83

¹²⁸ Soering punkt 91

mellom de juridiske myndighetene i medlemsstatene.¹²⁹ Innholdsmessig tilsvarer imidlertid rammebeslutningen en utleveringsavtale. Betingelsene og prosedyrene er endret i forhold til tidligere utleveringstraktater, men hensikten med arrangementet, at personen skal overføres fra en stat til en annen i forbindelse med straffeforfølgning eller soning av straff, er den samme.¹³⁰ Jeg antar derfor at konklusjonen fra dommen *Soering v. United Kingdom* vil ha relevans også i forhold til overleveringssaker etter rammebeslutningen om europeisk arrestordre.

3.7 Harmonisering av lovregler

Som det har fremgått, er gjensidig anerkjennelse avhengig av gjensidig tillit mellom statene, og det kan reises spørsmål om grunnlaget for tilliten er tilstede. Et sentralt spørsmål blir da hva som eventuelt kan gjøres for å bedre situasjonen. Harmonisering av lovregler kan være et mulig virkemiddel. Prinsippet om gjensidig anerkjennelse er fra før av kjent fra reglene om EUs indre marked.¹³¹ For at prinsippet skal komme til anvendelse for det indre marked, er det krav om en viss sammenlignbarhet mellom lovgivningen i de involverte medlemsstatene, enten det er resultat av aktiv harmonisering eller lignende lovgivningstradisjon. På det strafferettslige området var prinsippet om gjensidig anerkjennelse tenkt som et alternativ til harmonisering av straffelovgivningen i medlemsstatene.¹³² Det er imidlertid tvilsomt om prinsippets anvendelse på strafferettsområdet kan forsvares ved analogi til anvendelsen på det indre marked hvis harmonisering ikke foretas. Som sagt er det nødvendig med gjensidig tillit for at gjensidig anerkjennelse skal være aktuelt. Det kan være vanskelig å oppnå tillit til rettssystemet i en annen stat hvis lovreglene i statene skiller seg for mye fra hverandre. Dette vil nok særlig gjelde prosessuelle regler. Hvilke prosessuelle garantier som kommer en tiltalt til gode er sentralt for hvor tillitvekkende et rettssystem fremstår. En viss grad av harmonisering når

¹²⁹ Dette fremgår av fortalens punkt 5.

¹³⁰ Keijzer 2005:192

¹³¹ Se Peers 2004:18flg. for mer om dette.

¹³² Alegre og Leaf 2004:201

det gjelder slik regulering ville derfor trolig kunne fremme gjensidig anerkjennelse.¹³³ At det vil være ønskelig med felles standarder for prosessuelle regler fremheves også i handlingsplanen fra EU-rådsmøtet i Wien.¹³⁴ Det ble derfor satt i gang arbeid med felles regler på området.¹³⁵ Dette arbeidet munnet ut i et forslag til en rammebeslutning som skulle sikre felles standarder i forhold til enkelte rettigheter.¹³⁶ Etter en prosess hvor det europeiske parlamentet uttalte seg og flere rådsmøter ble holdt, måtte det imidlertid på rådsmøtet 12. juni 2007 konkluderes med at det ikke var mulig å komme til enighet om forslaget. Uenigheten gjaldt spørsmålet om hvorvidt den europeiske unionens sentrale organer hadde kompetanse til å gi lover som skulle gjelde rent nasjonale rettsaker, eller om lovgivningen kun skulle gjelde grenseoverskridende saker.¹³⁷ Nå er det imidlertid ikke slik at det ikke eksisterer felles regler på området. Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen fastslår prosessuelle rettigheter som alle EU-stater og også Island og Norge er forpliktet til å respektere. Som det fremgår av det ovenstående er det imidlertid ikke alltid disse reglene overholdes. Det må derfor sies å være beklagelig at en presisering i form av en rammebeslutning ikke kom i stand.

Det kan etter dette konkluderes med at grunnleggende rettigheter i prinsippet er godt ivaretatt under arrestordresystemet. Realiteten kan imidlertid være en annen. Respekt for rettigheter og en viss harmonisering av lovverk angående prosessuelle garantier ser ut til å være en forutsetning for at systemet bygget på gjensidig anerkjennelse skal kunne fungere etter planen. Så lenge dette ikke er på plass mangler grunnlaget for den nødvendige tilliten. Et eksempel på et system bygget på tillit som fungerer, er utleveringsordningen som siden 1961 har bestått mellom de nordiske statene. Her er en rekke formelle og materielle hindre for utlevering fjernet, slik at prosessen kan gjennomføres raskere og enklere. Dette ville ikke være mulig uten stor tillit mellom statene. De nordiske statene er spesielle på grunn av

¹³³ COM(2004) 328 final, punkt 7, se også Alegre og Leaf 2004:214

¹³⁴ Vienna Action Plan, punkt 19

¹³⁵ COM(2003) 75 final

¹³⁶ COM(2004) 328 final

¹³⁷ CNS/2004/0113, Sammendrag fra Rådsmøtet 12. juni 2007

den høye graden av rettsenhet som eksisterer mellom dem. Det gir et godt grunnlag for tillit. Jo større EU blir, desto vanskeligere vil det trolig bli å opprettholde nødvendig tillit mellom statene til at arrestordreregimet skal fungere som tenkt. Med nye medlemsstater som tradisjonelt har hatt et ganske annet verdigrunnlag enn de opprinnelige EU-statene, vil forskjellen mellom rettssystemene øke, og tilliten vil trolig bli satt på prøve.

Jeg har nå gått gjennom bakgrunnen for den europeiske arrestordren, og sett spesielt på prinsippet om gjensidig anerkjennelse som rammebeslutningen er ment å skulle gjennomføre. I det følgende vil jeg se på noen av de viktigste og mest kontroversielle materielle endringene. Som jeg har vist innebærer gjensidig anerkjennelse at staten må gi fra seg noe av sin suverenitet, ved at en annen stat får myndighet til å kreve at rettsapparatet settes i gang gjennom en utleveringssak. Det har vært omstridt hvilke lovbrudd denne retten skal gjelde for, og særlig hvilken stats lovgivning som skal være bestemmende for rettens rekkevidde. Rammebeslutningen om europeisk arrestordre og den norske tilknytningsavtalen lar lovgivningen i staten som krever utlevering være avgjørende for definisjon av lovbruddene som faller inn under avtalen, og også strafferammen som kreves relaterer seg til den. Dette innebærer tap av suverenitet for den utleverende staten, og om man fjerner krav om dobbel straffbarhet minskes suvereniteten ytterligere. Som det vil fremgå av neste kapittel har det vært kontroversielt. Jeg vil nå gå inn på den første av de 4 materielle endringene jeg har valgt å se på; endringen som gjelder krav om dobbel straffbarhet.

4 Kravet til dobbel straffbarhet

I de fleste utleveringsavtaler har det vært praksis å ta inn et krav til at handlingen som skal begrunne utlevering er straffbar både i landet som ønsker utlevering og i landet som eventuelt skal utlevere personen. Rammebeslutningen om europeisk arrestordre modifierer dette kravet betraktelig. Kommisjonen foreslo opprinnelig å fjerne kravet med bare noen få

unntak¹³⁸, men etter å ha møtt mye motstand kom Rådets medlemmer til enighet om en løsning hvor kravet ble fjernet for 32 kategorier av lovbrudd og beholdt for alle øvrige lovbruddstyper.¹³⁹ Også denne løsningen er blitt møtt med kritikk. Tilknytningsavtalen Norge og Island har inngått med EU legger som utgangspunkt opp til tilsvarende regulering, men gjør det likevel mulig for avtalepartene å beholde kravet til dobbel straffbarhet for de aller fleste typer lovbrudd dersom de ønsker det. Jeg vil komme nærmere tilbake til reglene i rammebeslutningen og tilknytningsavtalen. Først vil jeg se litt på bakgrunnen for det tradisjonelle kravet om dobbel straffbarhet. Dette vil gi et grunnlag for bedre forståelse av endringenes betydning.

4.1 Begrunnelse for kravet

4.1.1 Statlig suverenitet

Kravet om dobbel straffbarhet er dels begrunnet i statlig suverenitet.¹⁴⁰ En stat er sjelden villig til å bruke sin suverene myndighet til å bidra til håndhevelse av normer som står i motsetning til statens eget syn på lov og rett. Hvilke typer atferd som er kriminalisert i en stat er resultat av veloverveide beslutninger og verdivalg. Dersom en person begjæres utlevert for en handling som staten har valgt ikke å kriminalisere, vil det stride mot statens overbevisning å etterkomme begjæringen. Et eksempel som kan nevnes er spørsmålet om abort. Fremprovosert abort er definert som en kriminell handling i enkelte land, men ikke i andre. I Norge praktiseres selvbestemt abort. Hvis Norge skulle måtte utlevere en kvinne som etter å ha fått utført en ulovlig abort i hjemlandet reiste til Norge, ville det trolig bli møtt med massiv kritikk. På den annen side kan det argumenteres for at hver stat må få bestemme hva som skal være straffbart å foreta seg på sitt territorium, og at enhver annen stat bør bidra til at slike regler håndheves. Det bør ikke åpnes for at lovbrutere kan unngå straffeforfølgning ved å rømme landet. Dette kan føre til lovløse tilstander, noe som ikke er ønskelig uansett hvilket syn man har på hvilke konkrete handlinger som skal kriminaliseres.

¹³⁸ COM(2001) 522 final/2 s.16

¹³⁹ Rammebeslutningen artikkel 2

¹⁴⁰ Keijzer 2005:138

En slik måte å se det på kompliseres dersom det dreier seg om utøvelse av ekstraterritorial myndighet, altså når en stat håndhever sine nasjonale lover i utlandet. Dette er et jurisdiksjonsspørsmål som løses ulikt fra land til land. Ekstraterritorial myndighet har fem ulike grunnlag, som i varierende grad er anerkjent blant statene. Utgangspunktet for bestemmelse av jurisdiksjon er territorialprinsippet, hvoretter staten utøver jurisdiksjon over handlinger som begås på dens eget territorium.¹⁴¹ En mer liberal tolkning av dette prinsippet tilsier at staten også har myndighet over handlinger som delvis er begått utenlands, så lenge den delvis også er begått innenfor territoriet. Dette kalles subjektiv territorialitet. Enda lenger går tolkningen som tillater utøvelse av jurisdiksjon over handlinger som i sin helhet er begått i utlandet, men som har skadevirkninger i staten. Denne tolkningsvarianten kalles det objektive territorialprinsippet.¹⁴² Etter nasjonalitetsprinsippet¹⁴³ har staten jurisdiksjon over handlinger som statens borgere og personer som er bosatt i staten begår, uavhengig av hvor de begås.¹⁴⁴ Noen stater ønsker også å kunne straffeforfølge handlinger rettet mot egne borgere som oppholder seg i utlandet. Slik jurisdiksjon vil ha grunnlag i det ukvalifiserte realprinsippet¹⁴⁵.¹⁴⁶ Det kvalifiserte realprinsippet¹⁴⁷ gir staten jurisdiksjon over handlinger som er begått av utlending i utlandet dersom ”statens vitale interesser” er berørt.¹⁴⁸ Det mest vidtgående jurisdiksjonsgrunnlaget er universalprinsippet, hvoretter alle stater kan straffeforfølge en straffbar handling uansett hvem som begår den og hvor den begås. Dette prinsippet må forstås med de begrensninger som er oppstilt i folkeretten.¹⁴⁹ Slik jurisdiksjon har blitt

¹⁴¹ Matningsdal: Norsk lovkommentar (nett), straffeloven note 48.

¹⁴² Hafen 1992:216

¹⁴³ The active personality principle

¹⁴⁴ Matningsdal: Norsk lovkommentar (nett), straffeloven note 48

¹⁴⁵ The passive personality principle

¹⁴⁶ Matningsdal: Norsk lovkommentar (nett), straffeloven note 48

¹⁴⁷ The protective principle

¹⁴⁸ Matningsdal: Norsk lovkommentar (nett), straffeloven note 48

¹⁴⁹ Ibid. Mer om dette i Stigen 2009.

hevdet i forhold til forbrytelser som piratvirksomhet, folkemord og krigsforbrytelser.¹⁵⁰ Det finnes også et sjette grunnlag for ekstraterritorial jurisdiksjon, nemlig representasjonsprinsippet¹⁵¹. Dette grunnlaget er ikke selvstendig, men avledet av en annens stat jurisdiksjon i den bestemte saken. Utøvelse av jurisdiksjon på dette grunnlaget er aktuelt dersom det er mottatt og avslått en utleveringsbegjæring fra en stat som har jurisdiksjon i en sak der den anmodede staten ikke selv har jurisdiksjon. Den anmodede staten som lar være å utlevere ”representerer” den anmodende staten i saken, og straffeforfølger altså på vegne av denne.

Norsk strafferett bygger på flere av disse prinsippene i kombinasjon. Territorialprinsippet er det naturlige utgangspunkt, jf. straffeloven § 12 første ledd nr. 1 og 2. Første ledd nr.3 bygger på nasjonalitetsprinsippet, og gir den norske stat jurisdiksjon over en rekke lovbruddstyper når lovbruddet er begått i utlandet av norsk statsborger eller en person bosatt i Norge. Også handlinger begått i utlandet av utlending kan, hvis vilkårene i bestemmelsen er oppfylt, påtales i Norge etter første ledd nr.4. Noen av henvisningene i denne bestemmelsen er utslag av det kvalifiserte realprinsippet, mens andre bygger på universalprinsippet.¹⁵² Den nye straffeloven 2005 endrer disse reglene, jf. §§ 4 og 5. Disse bestemmelsene er ikke trådt i kraft, men gjelder likevel for forbrytelsene i samme lovs kapittel 16, som gjelder folkemord, forbrytelse mot menneskeheten og krigsforbrytelse. Jeg går ikke gjennom de norske jurisdiksjonsreglene i detalj. Interessant er imidlertid at det for noen av tilfellene der utøvelse av ekstraterritorial jurisdiksjon kan være aktuelt oppstilles et krav om dobbel straffbarhet, jf. 1902-loven § 12 første ledd nr. 3 c og 4 b, og 2005-loven § 5(1) nr. 1.¹⁵³ Også andre stater har i varierende grad begrenset sin jurisdiksjon på

¹⁵⁰ Hafen 1992:219

¹⁵¹ Van den Wyngaert 1989:49

¹⁵² Matningsdal: Norsk lovkommentar (nett), straffeloven note 48

¹⁵³ Bestemmelsene i 1902-loven ser etter ordlyden ikke ut til å stille et generelt krav om dobbel straffbarhet, men lar det være et krav for handlinger som ikke omfattes av nærmere oppregnede bestemmelser. 2005-loven innfører et generelt krav om dobbel straffbarhet, men med unntak for nærmere bestemte alvorlige forbrytelser.

tilsvarende vis.¹⁵⁴ I utleveringssaker vil dette innebære en ytterligere begrensning utover det som måtte følge av den aktuelle utleveringstraktaten. Dersom en stats nasjonale lovgivning krever dobbel straffbarhet som en betingelse for jurisdiksjon, vil det stenge for straffeforfølgning fra denne statens side uavhengig av om utleveringstraktaten stiller et slikt krav.

Vi kan gå tilbake til eksempelet beskrevet over. Sett at kvinnen hadde fått utført abortinngrepet i Norge, og oppholdt seg her i etterkant. Vi ville da få en situasjon hvor kvinnen har gjort noe ulovlig etter hjemstatens lov, men som var lovlig på stedet der handlingen ble begått. Med grunnlag i nasjonalitetsprinsippet ville det være anledning for myndighetene i kvinnens hjemstat til å anmode norske myndigheter om utlevering av kvinnen, såfremt hjemstatens lov ikke stilte krav til dobbel straffbarhet for jurisdiksjonsutøvelse. Hun ville da kunne straffeforfølges i hjemstaten for inngrepet hun fikk foretatt i Norge. Siden abort er tillatt i Norge ville det tradisjonelle kravet om dobbel straffbarhet stenge for utlevering i en slik situasjon.

Særlig spesiell blir situasjonen dersom tre stater er involvert. I en slik situasjon vil handlingen være begått i en stat, men lovbrøtteren har etterpå forflyttet seg til en annen stat, som ikke er hans hjemstat. Hjemstatens myndigheter kan da anmode myndighetene i oppholdsstaten om utlevering. For at utlevering skal være mulig i en slik situasjon uten å bryte med kravet til dobbel straffbarhet, må det aktuelle jurisdiksjonsgrunnlaget være anerkjent i lovgivningen i både den anmodende og den anmodede staten. Dersom dette ikke er tilfelle, ville staten som mottar utleveringsbegjæringen ikke ha hatt anledning til å straffeforfølge forbrytelsen hvis den var i den andre statens sted. Handlingen vil da ikke kunne betegnes som straffbar i denne staten, og utlevering kan ikke skje. Dette betegnes i litteraturen som ”special use” av kravet om dobbel straffbarhet.¹⁵⁵ For å tilpasse eksemplet over til denne situasjonen kan vi anta at kvinnen, som er hjemmehørende i Spania, etter å

¹⁵⁴ Se Van den Wyngaert 1989:46flg. for detaljert gjennomgang av krav til dobbel straffbarhet under ulike prinsipper for ekstraterritorial jurisdiksjon.

¹⁵⁵ Hafen 1992:219flg.

ha gjennomført inngrepet i Norge dro til slektninger i Portugal. Spanske myndigheter kan da anmode portugisiske myndigheter om å utlevere kvinnen. Forutsatt at nasjonalitetsprinsippet er et anerkjent grunnlag for ekstraterritorial myndighet både i Portugal og Spania kan utleveringen gjennomføres, da verken Portugal eller Spania tillater selvbestemt abort.¹⁵⁶

4.1.2 Legalitetsprinsippet

En annen del av begrunnelsen for kravet om dobbel straffbarhet knytter seg til den anklagede. Legalitetsprinsippet spiller en viktig rolle her.¹⁵⁷ En person bør bare holdes ansvarlig for en handling som var straffbar da den ble begått. Loven skal dessuten være tilstrekkelig klar til at personen skal kunne forstå den og kunne forutberegne sin rettsstilling. En vag lovtekst bidrar til at forutberegneligheten svekkes. Dette er et grunnleggende prinsipp som er bredt anerkjent, og som også kommer til uttrykk i de sentrale konvensjonene om menneskerettigheter¹⁵⁸. Forutsatt at de nasjonale straffelovgivningene oppfyller kravene til klarhet, er nok denne delen av begrunnelsen kanskje mest aktuell når det gjelder utlevering til utøvelse av ekstraterritorial jurisdiksjon. Hvis den nasjonale loven i staten der lovbruddet ble begått er tilstrekkelig tydelig, innebærer det ingen krenkelse av legalitetsprinsippet om lovbrøtteren utleveres til denne staten for straffeforfølgning. Hvis derimot handlingen er begått i et land hvor slik atferd ikke er straffbar, eller hvor straffelovgivningen ikke er tilstrekkelig klar, er det fare for at legalitetsprinsippet krenkes ved en eventuell utlevering. Kravet om dobbel straffbarhet forhindrer utlevering i slike situasjoner. En spesiell situasjon oppstår dersom personen oppholder seg i en tredje stat, og handlingen er straffbar der og i staten som begjærer ham utlevert, men ikke i staten der handlingen ble begått. I en slik situasjon vil ikke kravet om dobbel straffbarhet hindre utlevering, da handlingen er straffbar både etter den anmodende

¹⁵⁶ United Nations 2002

¹⁵⁷ Van den Wyngaert 1989:53

¹⁵⁸ EMK artikkel 7, SP artikkel 15

og den anmodede statens lov. Hvorvidt utlevering kan skje blir da et spørsmål om jurisdiksjon.

4.2 Utforming og praksis

Hvordan kravet til dobbel straffbarhet utformes og praktiseres kan variere mellom stater, og har utviklet seg over tid. Trenden går relativt entydig i retning av liberalisering av kravet.¹⁵⁹ Når det gjelder utformingen av kravet har det skjedd en utvikling i retning av mer åpne bestemmelser. Der det tidligere ble utformet lister med lovbruddstyper man anså egnet for utlevering, er det nå mer vanlig med en bestemmelse som stiller krav til handlingens alvorlighet uten å nevne bestemte typer kriminalitet. Dobbelt straffbarhet betyr ikke at reglene i de ulike landene må være identiske.¹⁶⁰ Kravet er oppfylt når handlingen er straffbar under begge lands lovgivning, og man ser på handlingen i seg selv, ikke lovens beskrivelse av den.¹⁶¹

I hvilken grad kravet om dobbel straffbarhet utgjør en barriere mot utlevering avhenger også av hvordan kravet skal tolkes; mer nøyaktig om man skal kreve konkret dobbel straffbarhet eller om abstrakt dobbel straffbarhet er tilstrekkelig¹⁶². Konkret straffbarhet innebærer at handlingen må være konkret straffbar i begge stater. Det vil si at personen skal kunne dømmes i begge stater i den bestemte saken, når alle omstendigheter av betydning for spørsmålet om straffbarhet er tatt i betraktning. Både materielle omstendigheter og prosessuelle hindre må tas med i vurderingen. Et eksempel på et materielt hinder kan være at handlingen ble foretatt i nødverge. Hvis det er tilfelle kan personen etter norsk straffelov

¹⁵⁹ Hafén 1992:191

¹⁶⁰ Hafén 1992 ser ut til å ha en annen oppfatning av dette, jf. note 154 om konkret tolkning av kravet om dobbel straffbarhet.

¹⁶¹ Van den Wyngaert 1989:43

¹⁶² Van den Wyngaert 1989:51flg. Hafén (1992:199) ser ut til å ha et annet syn på hva konkret dobbel straffbarhet innebærer. Ifølge ham kreves det streng parallellitet mellom de aktuelle straffelovene. Hvis ikke alle vilkår for straffbarhet gjenspeiles i den andre loven er kravet om dobbel straffbarhet etter en slik forståelse ikke oppfylt.

§ 48 ikke straffes, såfremt handlingen ikke overskred det som var nødvendig for å avverge angrepet. Når det gjelder prosessregler kan straffedom for eksempel hindres av at saken er foreldet i den ene staten. Et krav om abstrakt straffbarhet er mindre vidtrekkende. For å konstatere abstrakt straffbarhet er det nok at handlingen er straffbar etter begge lands lovgivning, det er ikke nødvendig å vurdere om personen faktisk kunne vært dømt i begge land. Man ser da ikke på de konkrete omstendighetene i saken, bare på om handlingen faller inn under reglene i begge land. I utleveringssaker er det mest vanlig å tolke kravet om dobbel straffbarhet som et krav om abstrakt straffbarhet i begge land, i hvert fall i når det gjelder de materielle reglene.¹⁶³ Mange utleveringsavtaler har likevel regler som bestemmer at enkelte prosessuelle hindre skal tas med i beregningen. Regler om foreldelse og forbud mot dobbelstraff er typiske eksempler.

Det er uenighet om hvorvidt kravet om dobbel straffbarhet er å anse som en rettsregel innenfor internasjonal sedvanerett.¹⁶⁴ For at en regel skal få status som sedvanerett, kreves det etter statuttene til International Court of Justice (ICJ) artikkel 38(1) b både at den skal ha grunnlag i statspraksis og at den oppfattes og aksepteres som en rettsregel. Kravet om statspraksis er sedvanerettens objektive side. Hva som ligger i kravet er imidlertid ikke åpenbart. ICJ har i flere dommer¹⁶⁵ bidratt til å klargjøre dette. Statspraksis kan vokse frem gradvis, gjennom aktiv handling eller passivitet. Passivitet skaper bare rettsvirkninger dersom det ville være naturlig å handle for å unngå å bli bundet. For å kvalifisere til sedvanerett kreves det en praksis som følges av et betydelig antall stater, jf. ICJs krav om ”widespread acceptance” som kom til uttrykk i Fiskerijurisdiksjonssaken fra 1974¹⁶⁶, men det kreves ikke at alle verdens stater praktiserer regelen. Utbredt praksis er imidlertid ikke nok. Som nevnt over har sedvaneretten også en subjektiv side hvor det vektlegges at

¹⁶³ Ibid:51

¹⁶⁴ Hafen 1992 viser til Bassiouni, M. C.(1987) :International extradition: United States law and practice, og mener regelen er etablert som internasjonal sedvanerett. Motsatt Williams, S. 1991:582.

¹⁶⁵ Se for eksempel Asylsaken ICJ Rep. 1950 s.266, Nordsjø-saken ICJ Rep. 1969 s.3 og Tunisia/Libya-saken ICJ Rep. 1982 s.18, her fra Ruud & Ulfstein 2006:77.

¹⁶⁶ ICJ Rep. 1974 s.3 på s.26, her fra Ruud & Ulfstein 2006:76flg.

praksisen skal oppfattes av aktørene som grunnet på en rettsregel. Dette er vanskelig å etterprøve. Skillet mellom hva statene gjør av praktisk eller politisk hensiktsmessighet og hva de oppfatter som rettslig nødvendig er viktig, men vanskelig å bedømme ut fra handlingene i seg selv.

Kollektive handlinger fra et antall stater gjennom traktater eller vedtak i internasjonale fora er med på å etablere statspraksis. På utleveringsområdet har det, som beskrevet i kapittel 2, vært flere bi- og multilaterale traktater som fastslår kravet om dobbel straffbarhet. Man kan nok si at kravet til ”widespread acceptance” er oppfylt. Det forekommer imidlertid også traktater hvor kravet er fjernet. Mellom de nordiske statene har det ikke vært krevd dobbel straffbarhet, se under og i kapittel 2. Dette svekker påstanden om at kravet skulle være del av den internasjonale sedvaneretten. De nordiske statene har tydeligvis ikke oppfattet kravet om dobbel straffbarhet som en slik regel, ettersom de har sett det som mulig å etablere praksis i strid med kravet. Dette styrkes av at forarbeidene til de relevante norske lovene ikke engang reiser spørsmålet.¹⁶⁷ Dersom det likevel er tilfelle at kravet om dobbel straffbarhet er å anse som en sedvanerettsregel, påhviler det statene en plikt til å respektere regelen. Dette vil ha konsekvenser for praktiseringen av denne, og særlig for muligheten til endring. Rammebeslutningen om europeisk arrestordre gjør, som beskrevet nedenfor, en betydelig innskrenkning av kravet om dobbel straffbarhet i forhold til konvensjonene som tidligere regulerte spørsmålet. Dette styrker tanken om at praksisen ikke har vært oppfattet som grunnet på en rettsregel, altså at sedvanerettens subjektive side ikke er tilstede. Jeg vil nå gå nærmere inn på løsningen rammebeslutningen har valgt, og reguleringen i Norges tilknytningsavtale.

4.3 Rammebeslutningen om europeisk arrestordre

Rammebeslutningen om europeisk arrestordre har betraktelig innsnevret rekkevidden til kravet om dobbel straffbarhet i forhold til den tidligere rettstilstanden, slik den kom til uttrykk i blant annet den europeiske utleveringskonvensjonen av 1957 og Schengen-

¹⁶⁷ Innstilling fra straffelovrådet 1958, ot.prp. nr. 18 (1959-60), ot.prp. nr. 39 (2007-2008)

avtalen. Hovedregelen er fremdeles at et slikt krav om dobbel straffbarhet skal kunne stilles, jf. artikkel 2(4) sett i sammenheng med artikkel 2(1). I artikkel 2(1) stilles det krav til strafferammen. Anmodning om utlevering til straffeforfølgning skal bare kunne utstedes for lovbrudd som har en strafferamme på minst 12 måneders frihetsstraff i staten som ønsker utlevering. For utlevering til straffullbyrdelse kreves det en idømt straff på minst 4 måneder. Artikkel 2(4) gjør det mulig å stille et krav om at handlingen skal utgjøre et lovbrudd også etter den anmodende statens lovgivning. Dette er imidlertid gjort valgfritt ved bruk av ordet ”may”¹⁶⁸, slik at det er opp til den enkelte stat som mottar en arrestordre å avgjøre om den ønsker å stille et slikt krav om dobbel straffbarhet i den konkrete situasjonen. Det er heller ikke noe krav til handlingens alvorlighet etter lovgivningen i den anmodende staten. Ved bruk av ordet ”offence” i stedet for ”criminal offence” signaliseres det at det ikke kreves mer enn at handlingen er å regne som en forseelse i den anmodende staten. Kravet om dobbel straffbarhet står altså allerede etter hovedregelen svakt.

Artikkel 2(2) oppstiller videre unntak fra hovedregelen som innebærer at denne mister enda mer av sin betydning. Det listes her opp 32 lovbruddskategorier hvor det ikke kan kreves dobbel straffbarhet. Det stilles imidlertid etter 2(2) høyere krav til strafferammen for lovbruddet etter lovgivningen i den anmodende staten. Lovbruddene må, for å falle inn under unntaket, ha en strafferamme på minst 3 år frihetsstraff. Det er også lovgivningen i den anmodende staten som er bestemmende for hva slags lovbrudd som faller inn under de 32 kategoriene¹⁶⁹. Umiddelbart kan det ut fra ordlyden¹⁷⁰ i artikkel 2(2) se ut som om dobbel straffbarhet som utgangspunkt kreves også her, men at det bare ikke behøver å verifiseres. Dette må bare være en uheldig formulering. Sett i sammenheng med artikkel

¹⁶⁸ Artikkel 2(4): ”For offences other than those covered by paragraph 2, surrender **may** be subject to the condition that the acts for which the European arrest warrant has been issued constitute an **offence** under the law of the executing Member State, whatever the constituent elements or however it is described.” (Min uthevelse).

¹⁶⁹ Artikkel 2(2): ”The following offences, if they are punishable in the issuing Member State by a custodial sentence or a detention order for a maximum period of at least three years and as they are defined by the law of the issuing Member State, ...”

¹⁷⁰ Artikkel 2(2): ”(...)and without verification of the double criminality of the act (...)”

2(4) hvor hovedregelen fastslås, er det klart at artikkel 2(2) er ment som et unntak fra kravet om dobbel straffbarhet. Dette fremgår av at artikkel 2(4) gir mulighet til å stille et slikt krav ”for offences other than those covered by paragraph 2”. Krav om dobbel straffbarhet vil da ikke kunne stilles for lovbruddene som dekkes av artikkel 2(2). Artikkel 2(3) bestemmer at EUs Råd senere kan utvide listen over kategorier som er unntatt kravet om dobbel straffbarhet. Dette kan riktignok bare skje enstemmig og etter konsultasjon med Parlamentet gjennom prosedyrer fastlagt i TEU artikkel 39(1).

Rammebeslutningen om europeisk arrestordre har også en annen bestemmelse som ikke direkte gjelder dobbel straffbarhet, men som likevel har betydning for hvilken effekt endringene som her er beskrevet får. Artikkel 4(7) a gjør det mulig for den utførende staten å avslå å fullbyrde en arrestordre dersom handlingen er begått helt eller delvis på den utleverende statens territorium, eller på et sted som likestilles med det. Dette vil innebære at innskrenkningen av kravet om dobbel straffbarhet ikke behøver å få betydning for slike handlinger. Dersom arrestordren gjelder en handling begått på den utførende statens territorium kan den avslås med henvisning til artikkel 4(7) a uten vurdering av om handlingen faller inn under hovedregelen i artikkel 2(4) eller unntaket i 2(2), jf. over. Stater behøver altså ikke utlevere personer som befinner seg på deres eget territorium og som der har begått en handling som ikke er straffbar, om det skulle oppstå en situasjon der en annen stat også har jurisdiksjon over forholdet og handlingen er straffbar etter dette landets lovgivning. Slike situasjoner oppstår trolig ikke så ofte, men det er heller ikke helt upraktisk. Følgende eksempel kan tjene til å illustrere problemstillingen. Vi kan tenke oss at en tysker ønsker å spre nazistisk propaganda gjennom foredragsvirksomhet. Han innser at det vil være straffbart i Tyskland, og velger å reise til Danmark og spre budskapet der. Ytringsfriheten står sterkt i Danmark, og tyskerens ytringer er ikke straffbare der. Forutsatt at tysk strafferett kommer til anvendelse, kan Tyskland anmode Danmark om utlevering til straffeforfølgning for forholdet. Det vil etter rammebeslutningens artikkel 2 ikke være nødvendig med dobbel straffbarhet siden ”racism and xenophobia” er en av de 32 kategoriene som er unntatt fra kravet, jf. artikkel 2(2). Siden tyskeren fremsatte ytringene i Danmark, kan den danske staten likevel velge å avslå utlevering med grunnlag i artikkel

4(7) a. Det er verdt å merke seg at dette er et fakultativt unntak, jf. innledningen til artikkel 4 som lyder ”The executing judicial authority **may** refuse...” (min uthevelse). Det betyr at staten i prinsippet kan avgjøre på konkret grunnlag om den ønsker å etterkomme arrestordren i det enkelte tilfellet. Flere stater har imidlertid i sin implementeringslovgivning valgt å utforme unntaket slik at det vil være obligatorisk å avslå utlevering i slike saker.¹⁷¹

Også i enkelte saker der personen har begått sin handling i et tredje land, altså utenfor både den utstedende og den utførende statens territorier, kan det med bakgrunn i jurisdiksjonsspørsmål være adgang til å avslå å etterkomme en arrestordre. Hjemmelen for dette finnes i rammebeslutningens artikkel 4(7) b. Denne bestemmelsen gir mulighet til å nekte utlevering i tilfeller der den utførende staten selv ikke ville hatt hjemmel i sin nasjonale lovgivning til å utøve ekstraterritorial jurisdiksjon over forholdet. Dette er også en fakultativ avslagsgrunn, men flere medlemsstater har utformet også denne avslagsgrunnen som obligatorisk i sin implementeringslovgivning.¹⁷²

4.4 Norges tilknytningsavtale

Tilknytningsavtalen Norge og Island har fremforhandlet med EU skiller seg ikke vesentlig fra den originale rammebeslutningen, men er likevel ulik denne på noen punkter.

Hovedregelen om dobbel straffbarhet er fastsatt også her, jf. artikkel 3(2), men er her gjort absolutt.¹⁷³ Avtalepartene står etter tilknytningsavtalen ikke fritt til å la kravet falle bort.

Som i rammebeslutningen er imidlertid de samme 32 kategoriene av lovbrudd unntatt fra hovedregelen, jf. artikkel 3(4). I motsetning til rammebeslutningen lar tilknytningsavtalen unntaket i artikkel 3(4) være avhengig av uttrykkelig erklæring fra avtalepartene om at de, basert på gjensidighet, vil la være å la kravet om dobbel straffbarhet komme til anvendelse

¹⁷¹ SEC(2007) 979 final s.9

¹⁷² Ibid.:9

¹⁷³ Artikkel 3(2): ”(...), surrender **shall** be subject to the condition that the acts for which the arrest warrant has been issued constitute an offence under the law of the executing state, whatever the constituent elements or however it is described.” (Min uthevelse).

på de nevnte 32 kategoriene.¹⁷⁴ Hvordan reguleringen blir, vil da ikke være klart før ratifikasjon av avtalen skjer, men jeg går ut fra at slike erklæringer vil bli gitt, slik at reguleringen bringes på linje med rammebeslutningen på dette punktet.

Også tilknytningsavtalen gir mulighet til å avslå utlevering på grunnlag av jurisdiksjonsbetraktninger. Artikkel 5(1) g (i) gir hjemmel til å avslå å etterkomme en arrestordre med den begrunnelse at handlingen er begått helt eller delvis på den utførende statens territorium eller på et sted som likestilles med det, jf. rammebeslutningens artikkel 4(7) a. Artikkel 5(1) g (ii) tilsvarer rammebeslutningens artikkel 4(7) b, og det gis her mulighet til å nekte utlevering hvis handlingen er begått i et tredje land og den utførende staten selv ikke hadde hatt jurisdiksjon over forholdet hvis den var i den utstedende statens sted. Innledningen til første ledd gir avtalepartene mulighet til å gjøre avslagsgrunnene som etableres i artikkel 5 obligatoriske eller fakultative i nasjonal lovgivning. Statene skal gi Rådets generalsekretariat beskjed om hvilke avslagsgrunner som implementeres som obligatoriske, slik at andre stater og Kommisjonen får informasjon om dette.

4.5 Vurdering

4.5.1 Vage kategoriangivelser

Den beskrevne innsnevringen rammebeslutningen og tilknytningsavtalen foretar av kravet om dobbel straffbarhet har møtt kritikk. Særlig har det blitt reist innvendinger mot den vage formuleringen av de 32 kategoriene som utgjør unntaket fra hovedregelen. Ut fra kategoriernes titler er det ikke lett å forstå hva som er ment å skulle omfattes. Det faktum at straffelovgivningen i de berørte statene er ulik, innebærer at det vil variere mellom statene hva som faller inn under kategoriene. Som beskrevet ovenfor er kravet om dobbel straffbarhet dels begrunnet i legalitetsprinsippet. Hensynet til at personer skal kunne beregne sin rettsstilling ut fra tilgjengelig lovverk i staten man oppholder seg i, er anerkjent

¹⁷⁴ Artikkel 3(4): "(...) **may make a declaration** to the effect that, on the basis of reciprocity, the condition of double criminality referred to in paragraph 2 shall not be applied under the conditions set out hereafter. (...)" (Min uthevelse).

som en viktig rettssikkerhetsgaranti, jf. SP artikkel 15 og EMK artikkel 7. Det er blitt hevdet at de vage angivelsene av kategorier av lovbrudd som skal være unntatt fra kravet om dobbel straffbarhet bidrar til at denne forutberegneligheten svekkes. Denne innvendingen var et av flere rettsspørsmål som ble tatt opp i avgjørelsen av saken *Advocaten voor de Wereld v. Leden van de Ministerraad* i European Court of Justice (ECJ)¹⁷⁵. *Advocaten voor de Wereld* stilte spørsmål ved gyldigheten av den belgiske implementeringslovgivningen, og hadde innvendinger til flere deler av lovgivningen.¹⁷⁶ *Advocaten voor de Wereld* hevdet at det faktum at listen over kategorier i artikkel 2(2) ikke er ledsaget av legaldefinisjoner av de omhandlede lovbruddene innebærer et brudd på legalitetsprinsippet.¹⁷⁷ Retten avfeide innvendingen. Den viste til ordlyden i artikkel 2(2) og konstaterte at ordlyden lot lovgivningen i den anmodende staten være avgjørende for definisjonen av lovbruddene.¹⁷⁸ Retten fremhevet også at rammebeslutningen om europeisk arrestordre ikke hadde til hensikt å harmonisere straffelovgivningen i medlemsstatene. Siden lovgivningen i den anmodende staten vil være underlagt legalitetsprinsippet, konkluderte retten med at rammebeslutningens artikkel 2(2) ikke innebar noe brudd med prinsippet.¹⁷⁹

4.5.2 Mulig avklaring gjennom felles begrepsforståelse?

Problemene de vage lovbruddskategoriene fører med seg kan muligens avhjelpes noe ved standardisering av begrepsforståelsen. På rådsmøtet 13.juni 2002, da rammebeslutningen ble vedtatt, erkjente Rådet at det ikke eksisterte noen harmonisert forståelse av innholdet av

¹⁷⁵ Court of Justice, Case C- 303/05.

¹⁷⁶ Jeg går her ikke inn på spørsmål i saken som ikke knytter seg direkte til artikkel 2 (2).

¹⁷⁷ Dommen avsnitt 44 flg.

¹⁷⁸ "...if they are punishable in the issuing Member State by a custodial sentence or a detention order for a maximum period of at least three years and as they are defined by the law of the issuing Member State"

¹⁷⁹ At medlemsstatene er forpliktet til å respektere legalitetsprinsippet fremgår av rammebeslutningens artikkel 1(3) som viser til rettighetene og prinsippene i artikkel 6 i TEU. Legalitetsprinsippet er blant disse.

flere av kategoriene på unionsnivå.¹⁸⁰ Rådet valgte å gi definisjoner for tre av kategoriene, og uttalte seg om innholdet i en fjerde kategori, og anmodet medlemsstatene om å søke veiledning i disse definisjonene i anvendelsen av arrestordren. De fire kategoriene rådet tok for seg var ”racism and xenophobia”¹⁸¹, ”sabotage”¹⁸², ”racketeering and extortion”¹⁸³ og ”swindling”¹⁸⁴. En del konvensjoner, direktiver og rammebeslutninger behandler de samme formene for kriminalitet som andre av kategoriene angir. Disse instrumentene har ingen formell tilknytning til rammebeslutningen om europeisk arrestordre. Spørsmålet blir da om de likevel kan være til hjelp i tolkningen av rammebeslutningen. Rent fornuftsmessig virker det naturlig å se hen til etablerte internasjonale instrumenter, der de foreligger. Dersom det allerede er etablert en felles forståelse av et begrep vil det skape forvirring dersom en ny forståelse introduseres og er ment å skulle eksistere ved siden av den andre. At dette gjøres må ha formodningen mot seg, og det ville i så fall være naturlig å presisere dette. Dette gjøres ikke i rammebeslutningen. Jeg antar derfor at rammebeslutningens kategoribetegnelser kan leses med andre internasjonale instrumenter som tolkningshjelp¹⁸⁵.

Dette støttes av Wien-konvensjonen om traktatretten av 23.mai 1969 artikkel 31(3) c som sier at enhver relevant regel i internasjonal rett som er anvendelig i relasjonen mellom partene skal tas i betraktning ved tolkningen. Den internasjonale domstolen (ICJ) har gitt

¹⁸⁰ Revised Addendum to the Draft Minutes, 2436th meeting of the Council (Justice and Home Affairs and Civil Protection) held in Luxembourg on 13 June 2002, 9958/02, Add 1 Rev 1, 16 July 2002 s.6

¹⁸¹ Rådet viste til Joint Action of 15 July 1996 (96/443/JAI) for definisjon av kategorien ”racism and xenophobia”.

¹⁸² ”Sabotage” ble definert som ”Any person who unlawfully and intentionally causes large-scale damage to a government installation, another public installation, a public transport system or other infrastructure which entails or is likely to entail considerable economic loss”. Rådet 2002:6 se note 180

¹⁸³ ”Racketeering and extortion” ble definert som ”Demanding by threats, use of force or by any other form of intimidation goods, promises, receipts or the signing of any document containing or resulting in an obligation, alienation or discharge”. Rådet 2002:6 se note 180

¹⁸⁴ ”Swindling” skulle omfatte ”inter alia: using false names or claiming a false position or using fraudulent means to abuse people’s confidence or credulity with the aim of appropriating something belonging to another person.” Rådet 2002:6 se note 180

¹⁸⁵ Keijzer 2005:149flg. støtter et slikt syn

uttrykk for at Wien-konvensjonens regler om traktatolkning er å anse som uttrykk for internasjonal sedvanerett.¹⁸⁶ Dette skulle innebære at også stater som ikke er parter i konvensjonen er bundet av reglene som kommer til uttrykk der. Norge er ikke part, men Høyesterett har gitt uttrykk for at reglene om traktatolkning som Wien-konvensjonen gir uttrykk for er allment aksepterte også i Norge.¹⁸⁷ European Court of Justice har imidlertid ikke ansett seg bundet av konvensjonen når den tolker EUs egne traktater.¹⁸⁸

Rammebeslutningen om europeisk arrestordre er et EU-instrument, og ECJ vil følgelig kanskje ikke føle seg bundet til å ta andre relevante traktater i betraktning. At domstolen ikke føler seg forpliktet til å gjøre det, behøver imidlertid ikke bety at den ikke i en tvilssituasjon vil se hen til andre relevante instrumenter.

Betegnelser som brukes kan dessuten ha forskjellig mening og rekkevidde i forskjellige stater. Bruken av betegnelsen voldtekt avviker for eksempel relativt mye fra en stat til en annen. Mens nederlandsk rett betegner enhver seksuelt motivert inntrengning i en annens persons kropp som voldtekt, er det etter engelsk og fransk rett et krav at et eller flere kjønnsorganer eller anus er involvert. Ufrivillig tungekyss kan altså etter nederlandsk rett gå under begrepet voldtekt, men ikke etter engelsk og fransk rett. Det er også forskjeller i forhold til om det kreves bruk av tvang eller om manglende samtykke er tilstrekkelig.¹⁸⁹ Det er også betenkelig at de ulike oversettelsene av rammebeslutningen avviker fra hverandre når det gjelder enkelte av kategoriens titler.¹⁹⁰ Spørsmålet blir da om artikkel 2(2) kommer til anvendelse dersom den beskrevne handlingen faller inn under en bestemt kategori ifølge én språklig versjon av rammebeslutningen, men ikke en annen. Et eksempel på ulikheter mellom oversettelsene finnes i kategorien som betegnes ”racketeering and extortion” i den engelske versjonen. Denne kalles i den franske versjonen ”racket et

¹⁸⁶ Case concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project, ICJ Judgment 25 September 1997, para 46, her fra Ulfstein og Ruud 2006:85

¹⁸⁷ HR-2008-00681-A, avsnitt 48

¹⁸⁸ EØS-rett 2004:56

¹⁸⁹ Keijzer 2005:151

¹⁹⁰ Keijzer 2005:150-151

extorsion de fonds”. Her utelukkes utpressing som gjelder annet enn kapital. I den tyske versjonen har kategorien fått betegnelsen ”Erpressung und Schutzgelderpressung” som kan oversettes med utpressing og utpressing av beskyttelsespenger. Den engelske versjonen favner altså videre enn begge de to andre. Det kan hevdes at man i et konfliktilfelle bør velge det minst vidtgående alternativet siden artikkel 2(2) er et unntak fra hovedregelen.¹⁹¹ Det ville trolig innebære at den franske versjonen skulle legges til grunn. På den annen side er dette en av de kategoriene Rådet har uttalt seg om rekkevidden av, og medlemsstatene ble oppfordret til å følge Rådets definisjon. Denne definisjonen omfatter betydelig mer enn hva den franske versjonen ser ut til å gjøre og lyder som nevnt som følger: ”Demanding by threats, use of force or by any other form of intimidation goods, promises, receipts or the signing of any documents containing or resulting in an obligation, alienation or discharge”.¹⁹² Denne definisjonen harmonerer bedre med tittelen slik den lyder i engelsk versjon. Det kan derfor argumenteres for at denne bør legges til grunn i konfliktilfeller.

Man må uansett være oppmerksom på at begreper kan gis ulik rekkevidde ut fra formålet med instrumentet det står i. Man må derfor ikke ukritisk overføre en begrepsbetydning fra et instrument til et annet, men la dette bli gjenstand for en vurdering. Keijzer¹⁹³ nevner Europol-konvensjonen med vedlegg som eksempel på at slik direkte overføring ikke er heldig. Listen over kategorier som finnes i rammebeslutningen om europeisk arrestordre artikkel 2(2) sammenfaller i ganske stor grad med listen over typer lovbrudd Europol skal befatte seg med, jf. europolkonvensjonen artikkel 2 med vedlegg. Som Keijzer påpeker er det stor forskjell mellom formålene de to listene skal tjene. Mens Europol-listen skal tillegge organet oppgaver, skal listen i rammebeslutningen danne grunnlaget for arrest og straffeforfølgning av personer for handlinger som ikke engang trenger å være straffbare i staten der vedkommende pågripes. En pågripelse er en begrensning av personens rett til frihet, og bør ha et sikrere grunnlag enn en sammenligning med en oppgavefordelingsliste.

¹⁹¹ Keijzer 2005:151

¹⁹² Revised Addendum to the Draft Minutes, 2436th meeting of the Council (Justice and Home Affairs and Civil Protection) held in Luxembourg on 13 June 2002, 9958/02, Add 1 Rev 1, 16 July 2002 s.6

¹⁹³ Keijzer 2005:149-150

Keijzer¹⁹⁴ nevner imidlertid andre internasjonale instrumenter han mener med fordel kan vurderes som tolkningshjelp. To av kategoriene i rammebeslutningen viser direkte til andre internasjonale instrumenter. Den første av disse er kategorien ”fraud”¹⁹⁵, som viser til konvensjonen av 26. juli 1995 om beskyttelse av de europeiske fellesskaps økonomiske interesser, men som etter ordlyden¹⁹⁶ favner videre enn konvensjonen. Den andre kategorien er lovbrudd som faller innenfor jurisdiksjonen til Den internasjonale straffedomstolen.¹⁹⁷ Her gir det seg selv at den naturlige referansen er statuttene til Den internasjonale straffedomstolen. Når det gjelder disse kategoriene er det uten videre klart at de aktuelle instrumentene er relevante grunnlag for tolkningen. Også i forhold til de andre kategoriene kan tolkningshjelp med fordel innhentes. Jeg vil nevne noen eksempler¹⁹⁸. En kategori som kan nevnes er ”trafficking in human beings”¹⁹⁹. Keijzer²⁰⁰ nevner to aktuelle instrumenter, nemlig Rådets rammebeslutning om bekjempelse av trafficking fra 19.juli 2002²⁰¹, og Protokollen for å unngå, undertrykke og straffe trafficking av personer, spesielt kvinner og barn²⁰² (New York 15. november 2000) til FNs konvensjon om transnasjonal organisert kriminalitet, den såkalte Palermoprotokollen. Denne kategorien reiser et spørsmål i forhold til Norge og vår tilknytningsavtale. Det er naturlig at tolkningshjelp finnes i instrumenter avtalepartene er parter i, men hva med instrumenter Norge som ikke-EU-stat ikke har noen tilknytning til? Dette vil være tilfelle for den nevnte rammebeslutningen som kun berører EU-statene. Norge er derimot part i FN konvensjonen

¹⁹⁴ Ibid: 152flg.

¹⁹⁵ Artikkel 2(2) strekpunkt 8

¹⁹⁶ ”fraud, including that affecting the financial interests of the European Communities within the meaning of the Convention...”

¹⁹⁷ Artikkel 2(3) strekpunkt 30

¹⁹⁸ For flere eksempler se Keijzer 2005:152flg.

¹⁹⁹ Artikkel 2(2) strekpunkt 3

²⁰⁰ Keijzer 2005:153

²⁰¹ Se artikkel 1

²⁰² Begrepsavklaring i artikkel 3

og den relevante protokollen.²⁰³ Dette er nok mer et prinsipielt enn et praktisk spørsmål. Dersom det etableres en felles forståelse av kategoriens innhold blant EU-statene basert på EU-vedtak, ville det være unaturlig om ikke tilknytningsavtalen skulle forstås på samme måte som rammebeslutningen. Et annet eksempel som kan nevnes er hvitvasking ("laundering the proceeds of crime")²⁰⁴.²⁰⁵ Europarådets "Convention on laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds of Crime" (Strasbourg 8. november 1990) artikkel 6 behandler hva som skal regnes som hvitvaskingslovbrudd. Her bør det kunne hentes veiledning da de fleste europeiske stater er medlem av Europarådet og parter i konvensjonen. Det finnes også en rammebeslutning fra EUs råd om temaet, nemlig "Council Framework Decision on money laundering, the identification, tracing, freezing, seizing and confiscation of instrumentalities and the proceeds of crime" av 26. juni 2001. Samme typer lovbrudd nevnes også i FNs "Convention against Transnational Organized Crime" (New York 15. november 2000) artikkel 6(1).

4.5.3 Prinsippet om likhet og ikke-diskriminering

Advocaten voor de Wereld tok også opp et annet spørsmål i tilknytning til artikkel 2(2). De hevdet at det å unnta 32 kategorier av lovbrudd er et brudd på prinsippet om likhet og ikke-diskriminering, hvoretter like situasjoner skal behandles likt og ulike situasjoner ulikt om det ikke er noen objektiv grunn for noe annet²⁰⁶. Advocaten voor de Wereld så ikke noen objektiv grunn til å unnta disse kategoriene og ikke andre. Retten kom til at det ikke forelå noe brudd på prinsippet. Retten var av den oppfatning at kravet til alvorlighet, som kommer til uttrykk ved krav om en potensiell treårig frihetsstraff, og det at lovbruddstypene var av en slik art at de negativt påvirker samfunnets orden og sikkerhet, rettferdiggjør at kategoriene unntas fra kravet om dobbel straffbarhet. Når det gjaldt det at mangelen på

²⁰³ UNODC

²⁰⁴ Artikkel 2 (2) strekpunkt 9

²⁰⁵ Keijzer 2005:154-155

²⁰⁶ Avgjørelsen avsnitt 55 flg.

presisjon kunne føre til ulik implementering i de forskjellige landene, bemerket retten bare at det ikke var rammebeslutningens hensikt å harmonisere medlemsstatenes lovgivning.

4.6 Norges forhold til kravet om dobbel straffbarhet

Norge har tradisjonelt forlangt verifikasjon av dobbel straffbarhet før utlevering blir aktuelt, jf. utleveringsloven 1975 § 3, utleveringsloven 1908 § 2 og Norges bi- og multilaterale traktater. Det har imidlertid vært gjort unntak i forhold til de andre nordiske statene. Som nevnt i første del av avhandlingen ble forholdet mellom de nordiske statene etter hvert regulert av ensartet lovgivning, for Norges del lov om utlevering av lovbrutere til Danmark, Finland, Island og Sverige av 3.mars 1961 nr.1. Etter denne loven er det ikke et alminnelig vilkår for utlevering at handlingen er straffbar i begge de involverte statene. § 3 bestemmer at lovgivningen i den anmodende staten skal være avgjørende for om utlevering skal kunne skje. Det stilles krav til handlingens alvorlighet, ved et krav om at handlingen etter lovgivningen i den anmodende staten skal kunne medføre høyere straff enn bøter. Dersom det dreier seg om utlevering til soning av straff, skal utlevering bare skje når det er idømt frihetsstraff eller anbringelse i anstalt. For en bestemt kategori lovbrudd er det likevel i § 4 inntatt et krav til dobbel straffbarhet. Hvis det dreier seg om en ”politisk forgåelse” skal utlevering bare skje når vedkommende er utenlandsk statsborger og tilsvarende handling er straffbar etter norsk lov. Dette innebærer uansett en oppmykning i forhold til tidligere gjeldende rett, hvoretter utlevering for politiske lovbrudd var utelukket. Også i forhold til egne statsborgere er det etter loven av 1961 opprettholdt et modifisert krav om dobbel straffbarhet. Etter § 2 kan utlevering av norske borgere bare skje hvis borgeren enten har bodd i den fremmede staten i de siste to årene eller hvis tilsvarende handling har en strafferamme på mer enn fire års fengselsstraff i Norge.

Bakgrunnen for den felles-nordiske lovgivningsprosessen var det tette forholdet statene imellom. Særlig etter at det ble innført fullstendig passfrihet for alle reisende innen Norden 1.mai 1958 (for reisende som var borgere av de nordiske statene fra 1954) oppstod det et behov for nært samarbeid og enklere prosedyrer på utleveringsområdet. Praksis hadde allerede en tid før dette utviklet seg i retning av formløse prosedyrer, som i relativt stor

utstrekning gikk imot det som var gjeldende rett.²⁰⁷ Det var følgelig behov for en revisjon av lovgivningen. Straffelovrådet var enig i at gjeldende prosedyrer var unødvendig tungvinte. På grunn av stor rettsenhet mellom statene ble det ikke ansett betenkelig å forenkle prosessen. Dette må sees på bakgrunn av lovens generelle utgangspunkt om at utlevering skulle kunne nektes selv om vilkårene for utlevering i den bestemte situasjonen var oppfylt. Et slikt utgangspunkt skulle sikre at statene ikke kom opp i en situasjon hvor de var bundet til å utlevere men ikke ønsket å gjøre det. Straffelovrådet fikk i hovedsak tilslutning til sine synspunkter, og deres lovforslag ble med visse endringer lagt til grunn for departementets forslag.²⁰⁸ Kravet om dobbel straffbarhet var en av flere hindringer som ble modifisert i loven slik den ble lydende.

Det nordiske utleveringssamarbeidet er i den senere tid videreutviklet. Avtalen om nordisk arrestordre går lenger enn loven fra 1961 i forenklingen av prosedyrene for utlevering. Denne avtalen skal implementeres i Norge ved lov om pågrep og overlevering mellom de nordiske stater på grunn av straffbare forhold (lov om nordisk arrestordre) av 19. september 2008 nr. 77. Denne loven har kun trådt i kraft for enkeltbestemmelers del, men vil føre til opphevelse av 1961-loven når full ikrafttredelse skjer. Her avskaffes på det nærmeste kravet om dobbel straffbarhet.²⁰⁹ Det er inntatt som fakultativ avslagsgrunn at dobbel straffbarhet kan kreves dersom handlingen er begått helt eller delvis i Norge, jf. lov om nordisk arrestordre § 6 første ledd d. For øvrig er overlevering kun betinget av at lovbruddet må kunne medføre frihetsberøvende reaksjon i den anmodende staten.

Norge har altså også tidligere gått inn på en ordning der kravet om dobbel straffbarhet ikke skulle gjelde. Tilknytningsavtalen til systemet med europeisk arrestordre utvider slik sett bare området hvor den tradisjonelle regelen ikke skal gjelde. Spørsmålet blir da om betenkelighetene ved å fjerne kravet er større i forhold til de resterende europeiske statene enn det var i forhold til de nordiske statene. Det er klart at det vil være større forskjeller

²⁰⁷ Innstilling fra Straffelovrådet 1958

²⁰⁸ Ot.prp. nr. 18 (1959-60)

²⁰⁹ Ot.prp. nr. 39 (2007-08):11

mellom de respektive statenes lovgivning. Dette vil gjøre at begrunnelsen for kravet som beskrevet ovenfor blir aktuell. Betenkelighetene ved å fjerne kravet vil være større jo større forskjell det er mellom statenes lovgivning. Loven om nordisk arrestordre går betydelig lenger enn tilknytningsavtalen og rammebeslutningen om europeisk arrestordre ved at kravet om dobbel straffbarhet fjernes for alle typer lovbrudd. I tilknytningsavtalen er fjerningen av kravet som nevnt begrenset til de 32 kategoriene. Tilknytningsavtalen stiller også strengere krav til handlingens alvorlighet for at den skal falle inn under unntaket, jf. kravet om 3 års potensiell frihetsstraff i artikkel 3(4). Mellom de nordiske statene er det som nevnt såpass stor rettsenhet og lignende verdimeslig grunnlag for lovgivningen at det ikke vil være så betenkelig å fjerne kravet om dobbel straffbarhet. Siden utlevering som regel kun blir et tema i forhold til lovbrudd av en viss alvorlighet vil det trolig bare være mindre variasjoner mellom lovbestemmelsene i de nordiske statene. Innenfor EU, særlig etter de siste utvidelsene, er det større variasjoner, og spesielt i forhold til kategoriene der innholdet er uklart eller kontroversielt kan man ikke gå ut fra at dobbel straffbarhet eksisterer. Så lenge straffelovgivningen i Europa ikke er harmonisert vil det kunne oppstå situasjoner der utlevering vil krenke den utlevertes rettigheter etter Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen artikkel 5 og 7, hvor klar og tydelig lovhjemmel kreves for begrensning av frihet og straffedom.²¹⁰

Som vi nå har sett har rammebeslutningen om europeisk arrestordre unntatt 32 vide og vage lovbruddskategorier fra det tradisjonelle kravet om dobbel straffbarhet. Dette legger begrensninger på statlig suverenitet. Det skaper også usikkerhet, og kan, som jeg har vist, føre til at legalitetsprinsippet krenkes. Dette vil være uakseptabelt uansett hvem det gjelder. Statene har likevel hatt vanskeligst for å akseptere risikoen for at dette skal skje i forhold til egne statsborgere. Særlig i forhold til egne statsborgere har det også vært tungt for statene å gi fra seg den suvereniteten det innebærer å kunne avslå utlevering med den begrunnelse at staten ikke har definert handlingen som straffverdig.²¹¹ I neste kapittel vil jeg se nærmere

²¹⁰ Van Sliedregt 2009:68

²¹¹ Et uttrykk for det kan finnes i det faktum at et noe begrenset krav til dobbel straffbarhet ble beholdt for statsborgere i loven om utlevering til de nordiske landene av 1961 § 2, se over.

på hvorfor statsborgere tradisjonelt har stått i en særstilling i forhold til utlevering, og på hvordan reguleringen er i dag. Som vi skal se, har det vært vanlig å oppstille et absolutt unntak fra utlevering for statens egne borgere. Rammebeslutningen om europeisk arrestordre endrer dette, og dette er den andre av de fire viktige endringene jeg vil ta for meg.

5 Unntak fra utlevering for statens egne borgere

Motstanden mot å utlevere statens egne borgere har tradisjonelt vært stor i de fleste europeiske land. Det har derfor vært vanlig å oppstille et unntak fra utlevering for statsborgere i bi- og multilaterale traktater. Det har også vært vanlig at nasjonal lovgivning stenger for slik utlevering; på lovs eller grunnlovs nivå. For Norges vedkommende ble unntaket først lovbestemt i lov om norsk statsborgerret av 21. april 1888, men det var også før den tid med få unntak praktisert i henhold til traktat.²¹² Unntaket er siden blitt opprettholdt i begge de allmenne utleveringslovene (1908 § 1 og 1975 § 2).

Rammebeslutningen om europeisk arrestordre modifiserte unntaket betraktelig.

Utgangspunktet er etter rammebeslutningen at det ikke skal være adgang til å avslå å etterkomme en arrestordre på grunn av statsborgerskap. Det tillates likevel å nekte utlevering til soning hvis statsborgerstaten påtar seg å gjennomføre soningen selv, jf. artikkel 4(6). Det er også mulig å stille krav om retur til hjemlandet for soning der hvis arrestordren gjelder overlevering til straffeforfølgning, jf. artikkel 5(3). Norges tilknytningsavtale har tilsvarende bestemmelser, jf. henholdsvis artikkel 5 f og artikkel 8(3), men gjør det også mulig for avtalepartene å beholde et absolutt unntak fra utlevering for statens borgere, jf. artikkel 7(2). Jeg vil komme nærmere tilbake til reguleringen i disse instrumentene. Først vil jeg si litt om den tradisjonelle begrunnelsen for unntaket, da det vil gi en bakgrunn for å forstå endringenes betydning.

²¹² Se historisk gjennomgang for detaljer.

5.1 Begrunnelse for unntaket

5.1.1 Statsborgerrettens natur

Unntaket for egne statsborgere ble i norsk rett, slik det fremgår av forarbeidene til statsborgerloven av 1888 og utleveringsloven av 1908, begrunnet med at det følger av statsborgerrettens natur.²¹³ Statens medlemmer måtte betraktes som statsborgere med rettskrav overfor staten, ikke bare som undersåtter med plikter. Det sentrale i en statsborgers rettigheter måtte ifølge ot.prp. nr. 26 (1906-07) være at

”han har krav paa at opholde sig paa statsomraadet og paa at nyde godt af den beskyttelse og den retshaandhævelse, som staten yder gjennem sine organer, saaledes at en stat vilde handle i strid med sin opgave og sine pligter ved at føre nogen af sine borgere ud af landet for at stille ham til en fremmed statsmagts raadighed.”²¹⁴

Denne typen begrunnelse var vanlig også i andre stater, i hvert fall i de statene som tilhører civil law²¹⁵-tradisjonen.²¹⁶ Common law²¹⁷-stater har vært mindre restriktive når det gjelder å utlevere egne statsborgere. De har som regel ikke noe generelt forbud mot utlevering av statsborgere i sitt lovverk, men baserer seg på prinsippet om gjensidighet og hva som er blitt bestemt i traktater de er part i.²¹⁸

²¹³ Ot.prp. nr. 30 (1974-75):24

²¹⁴ Ot.prp. nr. 26 (1906-07):7

²¹⁵ Lind 2007:55: Civil law: ”kontinental(t) europeisk rett(ssystem) basert på romerrett, i motsetning til anglo/amerikansk sedvanerett”

²¹⁶ Plachta 1999:94

²¹⁷ Lind 2007:61: Common law: ”det omfattende anglo-amerikanske rettssystemet basert på presedens, rettspraksis, osv.”

²¹⁸ Plachta 1999:94

5.1.2 Naturlig dommer

Statsborgerunntaket har også vært begrunnet med at lovbyteren ikke bør unndras sine naturlige dommere.²¹⁹ Hvordan begrepet ”naturlig dommer” skal forstås, er ikke helt klart, og det har vært delte meninger blant fagfolk.²²⁰ Begrepet kan tolkes på ulike måter, avhengig av om man fokuserer på resultatet eller på personen. ”Naturlig dommer” kan tolkes som den dommeren som har best mulighet til å komme frem til et riktig og rettferdig resultat. Sett slik vil det kanskje være domstolen på stedet der forbrytelsen ble begått som vil fremstå som den mest naturlige. Domstoler i lovbyterens hjemstat vil lett kunne komme til kort på grunn av mangel på tilgjengelige bevis, og resultatet de kommer fram til vil kunne fremstå som ”unaturlig”.²²¹ Det har likevel tradisjonelt oftest blitt trukket den slutningen at den naturlige dommeren er den nasjonale dommeren. I dag blir en slik tolkning sett mer som en regel for god politikk enn en rettsregel.²²² Ifølge Plachta²²³ kan opphavet til denne tolkningen være en misforståelse som har oppstått fordi det ikke er blitt trukket noe klart skille mellom kompetansen domstolene i en gitt stat har til å føre rettssak og kompetansen til en konkret domstol innenfor staten. Tanken om den naturlige dommeren peker mot den konkrete domstolen, heller enn hvilken stat som har jurisdiksjon. Plachta sammenligner med tidlig engelsk praksis, der en lovbyter skulle dømmes av en jury av sine naboer. Disse fungerte både som vitner og som representanter for samfunnet. Hvis man legger dette til grunn er det tvilsomt om forståelsen av naturlig dommer som nasjonal dommer er gyldig. Ot.prp. nr. 26 (1906-07) trekker frem tanken om naturlige domstoler som et argument mot opprettholdelse av statsborgerunntaket.²²⁴ Dette må kunne tas til inntekt for en oppfatning av naturlig domstol som domstolen på gjerningsstedet.

²¹⁹ Ibid.:86

²²⁰ Ibid.:89

²²¹ Ibid.:90

²²² Ibid.:89

²²³ Ibid.:89-90

²²⁴ Ot.prp. nr. 26 (1906-07):7

5.1.3 Rettssikkerhets- og humanitære hensyn

Den underliggende begrunnelsen for å unnta statens egne borgere fra utlevering kan være skepsis til hvordan lovbrøyteren vil bli behandlet i staten som ønsker ham utlevert.²²⁵ Det kan synes som en slik type begrunnelse lå, i hvert fall delvis, til grunn for at unntaket for statsborgere ble opprettholdt i den norske utleveringsloven av 1975.²²⁶ Hvis det legges til grunn, kan det hevdes å være diskriminerende å differensiere mellom statsborgere og andre. Hvis man ikke kan stole på rettssystemet i den andre staten bør det ikke skje utlevering i det hele tatt.²²⁷ Departementet ga i Ot.prp. nr. 30 (1974-75) uttrykk for at rettssikkerhetshensyn og humanitære hensyn begrunnet et forbud mot utlevering av norske borgere. Det ble også lagt vekt på at staten hadde en særlig forpliktelse til å beskytte personer med slik tilknytning til staten. Siktetes muligheter for på beste måte å ivareta sitt forsvar ble ansett som størst dersom straffeforfølgingen foregikk i hans hjemland.²²⁸ Dette er et argument som har blitt fremhevet også av andre. Kjennskap til språket og tilgang til ressurser er viktig for å kunne forsvare seg best mulig.²²⁹

5.1.4 Rehabilitering

Departementet fremhevet også i Ot.prp. nr. 30 (1974-75) muligheten for resosialisering av lovbrøyteren som et viktig hensyn. Etter departementets oppfatning ville sjansene for lovbrøyterens resosialisering være størst i hjemstaten, som regel ville dette være statsborgerlandet.²³⁰ Kriminologisk teori har gjennom tidene hatt ulike synspunkter på hva formålet med straff skal være. Hovedfokus har vekselvis vært rettet mot allmennprevensjon og individualprevensjon som mål.²³¹ Rehabilitering er en viktig tanke innenfor den individualpreventive tradisjonen. Det dreier seg om å gi soningen et innhold som skal

²²⁵ Plachta 1999:87-88

²²⁶ Ot.prp. nr. 30 (1974-75):25-26

²²⁷ Plachta 1999:88

²²⁸ Ot.prp. nr. 30 (1974-75):25-26

²²⁹ Royal Commission 1878, Great Britain, her fra Plachta 1999:86-87

²³⁰ Ot.prp. nr. 30 (1974-75):25

²³¹ Hauge 1996

reformere lovbyteren slik at han ikke går tilbake til sin kriminelle livsstil etter å ha sonet sin straff. Lovbyteren skal jo etter endt soning tilbake til samfunnet. Han vil da sannsynligvis returnere til staten der han før lovbruddet var bosatt. For å muliggjøre rehabilitering vil det være gunstig om også soningen finner sted i denne staten. Dette vil gjøre det enklere for lovbyteren å holde kontakt med venner og familie, og gi mulighet til å delta i eventuelle ettervernsprogrammer denne staten måtte kunne tilby. Det vil også gi staten en mulighet til å gi soningen det innholdet den synes best fremmer målet om rehabilitering. Vellykket rehabilitering vil være fordelaktig både for staten og for individet. Dersom lovbyteren rehabiliteres vil det innebære en lovbyter mindre for staten å bekymre seg over. Dessuten vil den tidligere lovbyteren kunne bidra til statens velferdsbygging ved sin arbeidsinnsats som lovlydig samfunnsmedlem. I Norge har tanker om individualprevensjon en tid stått svakt. Det kan imidlertid synes som rehabilitering igjen er i fokus. Dette viser seg gjennom vekten som legges på at de innsatte skal få mulighet til å delta i opplæringsprogrammer og lignende mens de er fengslet. Det skapes et innhold i soningen som skal bidra til å legge til rette for rehabilitering.

5.2 Rammebeslutningen om europeisk arrestordre

Rammebeslutningen om europeisk arrestordre har ikke noe forbud mot utlevering av egne statsborgere. Dette er heller ikke tatt inn som en fakultativ generell avslagsgrunn. Artikkel 4(6) har imidlertid en regel som i visse tilfeller gjør tilknytning til staten som mottar arrestordren til en mulig avslagsgrunn. Artikkel 4(6) lyder som følger:

”The executing judicial authority may refuse to execute the European arrest warrant... (6) if the European arrest warrant has been issued for the purposes of execution of a custodial sentence or detention order, where the requested person is staying in, or is a national or a resident of the executing Member State and that State undertakes to execute the sentence or detention order in accordance with its domestic law”.

Rammebeslutningen har dessuten en regel i artikkel 5(3) som gir den utførende staten en mulighet til å kreve garanti for at personen returneres til hjemstaten etter domfellelse ved utlevering til straffeforfølgning. Artikkel 5(3) lyder som følger:

” The execution of the European arrest warrant by the executing judicial authority may, by the law of the executing Member State, be subject to the following conditions: ... (3) where a person who is the subject of a European arrest warrant for the purposes of prosecution is a national or resident of the executing Member State, surrender may be subject to the condition that the person, after being heard, is returned to the executing Member State in order to serve there the custodial sentence or detention order passed against him in the issuing Member State”.

Hvordan disse bestemmelsene skal tolkes er ikke klart, verken når det gjelder hvem som faller inn under dem, eller hvordan en eventuell retur til hjemstaten skal gjennomføres.

Den europeiske domstolen (ECJ) har i sak C-66/08 uttalt seg om rekkevidden av artikkel 4(6). Denne saken ble referert til domstolen fra Oberlandesgericht Stuttgart, Tyskland. Den tyske saken gjaldt en arrestordre utstedt for en polsk statsborger ved navn Szymon Kosłowski, og det var spørsmål om hvorvidt han kunne overleveres til Polen for soning av en straff han i 2002 der var blitt idømt. Kosłowski var på tidspunktet for ECJs dom i tysk fengsel for å sone en straff på tre år og seks måneder for svindel. Fra februar 2005 til mai 2006, da han ble fengslet, oppholdt han seg for det meste i Tyskland med enkelte avbrudd på opptil to måneder. Spørsmålet var om dette kvalifiserte til status som ”resident” eller som en som var ”staying in” Tyskland, jf. artikkel 4(6). ECJ viste til behovet for ensartet anvendelse av fellesskapsretten og til prinsippet om likhet, og trakk den slutningen at regler som ikke uttrykkelig viser til nasjonal lovgivning som bestemmende for begreper betydning og rekkevidde må tolkes likt i Unionen. Tolkningen må ta hensyn til konteksten begrepene opptrer i og formålet med den aktuelle lovgivningen.²³² Begrepene ”resident” og ”staying in” er slike begreper som må undergis en ensartet tolkning. Medlemsstatene vil da ikke ha anledning til å tolke begrepene videre enn hva en slik ensartet tolkning tilsier.²³³ Når det gjelder formålet med artikkel 4(6), ga ECJ uttrykk for at den var ment å skulle gi den fullbyrdende juridiske myndigheten kompetanse til å legge særlig vekt på muligheten

²³² ECJ C-66/08 punkt 42

²³³ Ibid. punkt 43

for å øke sannsynligheten for en vellykket reintegrering av personen i samfunnet etter endt soning.²³⁴ Med bakgrunn i dette konkluderte domstolen med at

”a requested person is ‘resident’ in the executing Member State when he has established his actual place of residence there and he is ‘staying’ there when, following a stable period of presence in that State, he has acquired connections with that State which are of a similar degree to those resulting from residence”.²³⁵

Avgjørelsen av om det foreligger en slik tilknytning som nevnt mellom staten og personen som kvalifiserer til å si at personen er ”staying” i staten, må tas på bakgrunn av en helhetsvurdering av objektive faktorer som kjennetegner personens situasjon, deriblant særlig oppholdets lengde, karakter og betingelsene for dette. Dessuten må personens familiære og økonomiske tilknytning til staten vurderes.²³⁶

Artikkel 5(3), som gir mulighet til å stille krav om retur til hjemstaten for soning, nevner ikke ”staying in” som et alternativ til ”national” og ”resident”. Rekkevidden til de to aktuelle bestemmelsene vil da ikke være den samme. I tilknytning til begge bestemmelsene kan det reises spørsmål i forhold til hvordan de i praksis skal gjennomføres.

Rammebeslutningen har ikke egne regler verken om overføring av dømte personer, internasjonal gyldighet av dommer eller overføring av straffesaker. Dette er regulert i andre internasjonale instrumenter, men ikke alle EUs medlemsstater er part i disse instrumentene. Dette kan, som jeg vil komme tilbake til senere, skape problemer.

5.3 Tilknytningsavtalen mellom EU, Norge og Island

Tilknytningsavtalen Norge og Island har inngått med EU skiller seg her fra den originale rammebeslutningen. Bestemmelsene i rammebeslutningens artikkel 4(6) og 5(3) finner vi igjen også i tilknytningsavtalen, jf. henholdsvis artikkel 5(1) f og 8(3). I tilknytningsavtalen

²³⁴ Ibid. punkt 45

²³⁵ Ibid. punkt 57

²³⁶ Ibid. punkt 57

åpnes det imidlertid også for et generelt unntak for statens egne borgere, slik vi kjenner det fra tidligere utleveringsregler. Utgangspunktet er likevel at statsborgerskap ikke skal være en avslagsgrunn, jf. artikkel 7(1). Dette utgangspunktet modifiseres betraktelig i andre ledd. Her slås det fast at partene til avtalen kan erklære at statsborgere ikke skal utleveres, eller at utlevering bare vil skje på visse spesifiserte betingelser, jf. artikkel 7(2). I enkelttilfeller kan en part som ikke har avgitt slik erklæring praktisere gjensidighet i forhold til parter som har gjort dette. Dette vil innebære at en arrestordre utstedt i en stat som nekter utlevering av statsborgere, kan avslås med henvisning til gjensidighet hvis arrestordren gjelder en borger av den utførende staten. Hvordan reglene endelig blir kommer da an på om slike erklæringer gis eller ikke. Utgangspunktet er, som i rammebeslutningen, som sagt at statsborgere skal utleveres, jf. artikkel 7(1). Jeg vil tro det da foreligger et visst press for å bringe tilknytningsavtalen på linje med rammebeslutningen på dette punktet, men hvordan reguleringen blir gjenstår å se.

Norge har tidligere akseptert utlevering av statsborgere til de andre nordiske landene. Etter den nordiske utleveringsloven av 1961 § 2 kan norsk statsborger utleveres hvis ”han i de siste 2 år før den straffbare handling har hatt bopel i den stat som ønsker utlevering eller hvis handlingen eller tilsvarende handling etter norsk lov kan medføre høyere straff enn fengsel i 4 år.” Loven om nordisk arrestordre, som ennå ikke er trådt i kraft, går lenger enn dette og tillater utlevering av statsborgere uten slike vilkår. Loven har tilsvarende bestemmelser som tilknytningsavtalen til ordningen med europeisk arrestordre i forhold til mulighet for avslag på utlevering til soning hvis hjemstaten påtar seg gjennomføring av soningen, jf. § 6(1) d, og mulighet for å stille vilkår om retur til soning ved overlevering til straffeforfølgning, jf. § 7.

5.4 Vurdering

5.4.1 Innskrenkning eller utvidelse?

Rammebeslutningen om europeisk arrestordre har fått positiv omtale for å avskaffe nasjonalitetsunntaket i europeisk utlevering. Slik bestemmelsene er utformet kan det

imidlertid synes som rammebeslutningen heller utvider det tradisjonelle unntakets rekkevidde, ved å gi mulighet til å avslå å fullbyrde en arrestordre også når det gjelder bosatte, og til og med personer som oppholder seg i riket, jf. artikkel 4(6) og 5(3).²³⁷ Unntaket er imidlertid fakultativt utformet, i motsetning til tidligere absolutte unntak i nasjonal lovgivning.

5.4.2 Bevisproblemer

Ved å åpne for midlertidig overlevering til straffeforfølgning, kan det muligens også hindre at lovbytere unnslipper straffeforfølgning på grunn av jurisdiksjons- og bevisproblematikk. Som nevnt under avsnittet om naturlige dommere, er det ofte domstolen på gjerningsstedet som har best forutsetninger for å komme til et riktig resultat. Domstolen i statsborgerlandet kan få vanskeligheter med å gjennomføre en betryggende rettsak på grunn av mangel på det nødvendige grunnlagsmaterialet. En etterforskning som føres fra et annet land enn der gjerningen ble begått vil uunngåelig møte vanskeligheter som en normal etterforskning slipper unna. Domstolen vil kunne få problemer med å få tak i det nødvendige bevismaterialet, og vitner kan være utilgjengelige for avhør. Rammebeslutningen om europeisk bevisordre²³⁸, som ble vedtatt av Rådet 18. desember 2008, kan trolig løse en del av disse problemene. Denne rammebeslutningen dekker imidlertid ikke alle typer bevis, jf. artikkel 4. Bevisordre kan kun brukes til å innhente "objects, documents or data", jf. artikkel 4(1). Rammebeslutningen dekker blant annet ikke avhør av mistenkte, vitner og eksperter, og innhenting av opplysninger via bankkontoovervåkning og telefonavlytting.²³⁹ Dette er også viktige typer bevis, og rettsak i statsborgerlandet vil derfor fremdeles være vanskelig å gjennomføre. En nyere trend i strafferettspleien vektlegger dessuten deltakelse fra offeret i straffeforfølgelsen.²⁴⁰ Disse

²³⁷ Deen-Rácsmany 2006:32

²³⁸ Council Framework Decision 2008/978/JHA of 18 December 2008 on the European evidence warrant for the purpose of obtaining objects, documents and data for use in proceedings in criminal matters.

²³⁹ Se rammebeslutning 2008/978/JHA artikkel 4(2) a-e for fullstendig oversikt over typer bevis som ikke dekkes.

²⁴⁰ Deen-Rácsmany 2006:54

momentene taler for å tillate utlevering av statsborgere. Hensynet til lovbrøyteren taler imidlertid for rettssak i hans hjemstat.²⁴¹ Kjennskap til rettssystemet og fravær av språkproblemer er med på å sikre at han får en reell mulighet til å forsvare seg. I hjemstaten vil det også være tilgjengelige karaktervitninger som vil kunne opplyse om sosial bakgrunn og andre omstendigheter som kan være relevant for bedømmelsen. Anledning til å organisere sitt forsvar er en viktig rettssikkerhetsgaranti.

5.4.3 Formelle kriterier

At personer med mindre formalisert tilknytning likestilles med statsborgere kan sies å innebære en modernisering av unntaket. Med økende mobilitet får vi en situasjon der det oftere vil være en annen stat enn statsborgerstaten som reelt er å regne som personens hjemstat. Nasjonalitet er et formelt kriterium som gir klare og enkle grensdragninger, noe som må regnes som et pluss i rettslig sammenheng. Ved utforming av rettsregler som gjør inngrep i individenes liv bør man bestrebe seg på å gjøre dem klare og enkle å praktisere. Klare regler minsker faren for misbruk og gjør det enklere for individene å forutsi sin rettsstilling. Likevel kan man ikke utelukke uakseptable resultater. Klare regler er også firkantede regler. Når bruk av skjønn utelukkes, stenges muligheten for individuell tilpasning til den aktuelle situasjonen man står overfor. Dette kan medføre resultater som for de involverte synes lite kloke og urettferdige.

Plachta beskriver en hypotetisk situasjon der bruk av formelle kriterier ville føre til lite heldige resultater.²⁴² X har dobbelt statsborgerskap, i stat A som fødested og i stat B gjennom slektskap. X har bodd i stat A i 40 år, og har aldri noen gang vært i stat B. Etter å ha deltatt i et bedrageriopplegg i samarbeid med flere andre i stat A, flykter X til stat B. Her får han seg pass på lovlig vis. Stat A ber om utlevering, men stat B anerkjenner ikke dobbelt statsborgerskap og utleverer ikke egne statsborgere, og avslår begjæringen. Stat B har jurisdiksjon over forholdet og vil gjerne innlede straffeforfølgning, men på grunn av

²⁴¹ Duk 1970:32-33

²⁴² Plachta 1999:91-92

omstendigheter ved forbrytelsen og bevissituasjonen er det ikke mulig å gjennomføre en akseptabel rettssak i denne staten. Rettferdigheten må her vike. Så langt er nok lovbrysteren fornøyd med sakens gang, men som Plachta beskriver kan bruken av dette kriteriet også føre til resultater som er ufordelaktige for ham. Sett at X ikke trives i stat B og ønsker å returnere til sin reelle hjemstat A. Han protesterer derfor ikke mot stat As begjæring, men anmoder også selv om å bli utlevert. På grunn av at stat B konsekvent utelukker utlevering av statsborgere, kan Xs anmodning ikke etterkommes. I en slik situasjon er det ingen som tjener på at unntaket håndheves. Stat A mister sjansen til å straffeforfølge for en alvorlig forbrytelse, stat B får en forbryter gående løs i samfunnet, og X selv mister muligheten til å oppholde seg i sitt hjemland, hvor han har sine ressurser og kontakter.

5.4.4 Reelle kriterier

Hvis man vil ta rehabiliteringsargumentet på alvor, taler mye for å legge mer reelle kriterier til grunn slik rammebeslutningen innbyr til. Hvilken stat en person føler sterkest tilknytning til, er ikke alltid i overensstemmelse med det formelle statsborgerskapet. Dersom en person reelt sett har sin primære tilknytning til en annen stat enn statsborgerstaten, vil det være større sjanse for vellykket rehabilitering hvis han får anledning til å sone sin eventuelle straff der. ECJs dom i Kosłowski-saken støtter slik argumentasjon. I dommens punkt 44 uttaler domstolen at den utførende juridiske myndigheten, etter å ha avgjort at personen det gjelder faller inn under bestemmelsen, må vurdere om det foreligger en legitim interesse som ville rettferdiggjøre at straffen som er idømt i staten som har utstedt arrestordren skal fullbyrdes på den utførende statens territorium. Domstolen fortsetter i punkt 45 med å påpeke at formålet med den fakultative avslagsgrunnen det åpnes for i artikkel 4(6) er å gi den utførende staten mulighet til å vektlegge muligheten for reintegrering i samfunnet etter soning. Det ligger nær å anta at det da er muligheten for reintegrering som i hovedsak, men ikke nødvendigvis utelukkende, vil kunne utgjøre en slik legitim interesse som domstolen forlanger i punkt 44. Det ser etter dette ut til at artikkel 4(6) kan tolkes snevrere enn hva

ordlyden skulle tilsi.²⁴³ Statsborgerskap alene vil etter en slik tolkning ikke være tilstrekkelig for å begrunne avslag, en legitim interesse må også foreligge.

Rehabiliteringsargumentets gyldighet er avhengig av at det er bostedet på tidspunktet da arrestordren behandles som er avgjørende.²⁴⁴ Hvor personen er bosatt før og rundt tidspunktet da handlingen ble begått er irrelevant i forhold til rehabilitering, dersom han senere har flyttet og tenker å bli i den nye staten for fremtiden. Den europeiske konvensjonen om utlevering tar konsekvensen av dette, og lar i artikkel 6 tidspunktet da utleveringsbegjæringen behandles være avgjørende i forhold til statsborgerskap²⁴⁵. Rammebeslutningen om europeisk arrestordre sier ikke eksplisitt hvilket tidspunkt som er aktuelt, men ordlyden i de aktuelle bestemmelsene peker, slik jeg forstår dem, mot å la tidspunktet for behandling av arrestordren være avgjørende. En slik praksis vil være svært åpen for misbruk.²⁴⁶ Lovbrytere som risikerer lang fengselsstraff i en stat hvor fengselsforholdene er relativt kummerlige kan fristes til å bosette seg i en stat som ikke utleverer sine bosatte, og hvor han kan sone under bedre forhold. Hvis lovbryteren ikke har noen bånd til denne staten vil det være liten realitet i rehabiliteringsargumentasjon knyttet til bosted. Risikoen for slikt misbruk kan minskes ved å kreve permanent bosted for beskyttelse mot overlevering. Det ville kunne innebære krav til botid, noe som vil gjøre det vanskeligere å bruke dette som en fluktmulighet. Etter avgjørelsen i Kosłowski-saken beskrevet over er det avklart at det kreves en viss oppholdstid i staten for at artikkel 4(6) skal være anvendelig. Dette fremgår av dommens konklusjon hvor det som nevnt avgjøres at

”a requested person is ‘resident’ in the executing Member State when he has established his actual place of residence there and he is ‘staying’ there when, following a stable

²⁴³ Glerum og Rozemond 2009:76

²⁴⁴ Deen-Racsmány 2006:56-57

²⁴⁵ Unntaket er i denne konvensjonen begrenset til statsborgere, men prinsippet blir det samme i forhold til argumentasjonen her

²⁴⁶ Deen-Racsmány 2006:57

period of presence in that State, he has acquired connections with that State which are of a similar degree to those resulting from residence”.²⁴⁷

Jeg antar at begrepet ”resident” skal forstås på samme måte i forhold til artikkel 5(3). Det ville være inkonsekvent og unaturlig om samme begrep skulle gis ulik rekkevidde innenfor samme regelverk.

Norge og de andre nordiske landene har vært pionerer på dette området. Landene har ved erklæring til Den europeiske utleveringskonvensjonen fra 1957 artikkel 6 forbeholdt seg retten til å nekte utlevering også av personer som er bosatt i staten. Unntaket skal også omfatte statsborgere og bosatte i de andre nordiske statene hvis utlevering begjæres av en stat utenfor Norden.²⁴⁸ De nordiske statene som er medlem av EU fikk kritikk for å strekke unntaket for langt, og måtte la det være i forhold til de andre EU-statene i forbindelse med 1996-konvensjonen om utlevering mellom EUs medlemsstater. Denne konvensjonen fungerte som nevnt bare mellom enkelte av EU-statene, og er nå erstattet av rammebeslutningen om europeisk arrestordre. Verken rammebeslutningen eller tilknytningsavtalen åpner for et så vidtgående unntak, og også de nordiske statene vil trolig da måtte begrense seg til egne statsborgere og bosatte i anvendelsen av de relevante artiklene.

5.4.5 En rettighet for individet?

Det kan reises spørsmål om det å få være på territoriet til staten man er borger av er en rettighet for personen, og om denne rettigheten krenkes hvis han ufrivillig utleveres. Den europeiske menneskerettighetskonvensjonens fjerde tilleggsprotokoll artikkel 3(1) har en bestemmelse som kan tas til inntekt for en slik tolkning. Bestemmelsen lyder som følger ”No one shall be expelled by means either of an individual or of a collective measure, from

²⁴⁷ ECJ C-66/08 punkt 57

²⁴⁸ Reservasjon til artikkel 6, europeisk konvensjon om utlevering av lovbrøttere 13. desember 1957. Council of Europe, Treaty Office.

the territory of the State of which he is a national". Det har vært ulike oppfatninger om hvordan denne bestemmelsen skal tolkes. Kommentaren til protokollen gir uttrykk for at det ikke var meningen at utlevering skulle falle inn under ordlyden. De ulike oppfatningene knytter seg til hvilken vekt man skal legge på det som kommer til uttrykk i kommentaren.²⁴⁹ De som mener utlevering bør innfortolkes mener artikkelens ordlyd er tilstrekkelig klar til at kommentaren ikke har noen vekt. Forarbeider til en konvensjon skal ikke tillegges særlig vekt hvis ordlyden som alle parter er blitt enige om er klar og entydig i seg selv. Andre mener at kommentaren bør vektlegges da den gir uttrykk for hva partene mente med artikkelens ordlyd. Den europeiske menneskerettighetskommisjonen deler det sistnevnte syn, og har definert "expulsion" som en prosedyre hvor den det gjelder må forlate territoriet på permanent basis uten mulighet til å returnere senere. Med dette mente de å ha definert bort utleveringsproblemet. Som Plachta påpeker er det imidlertid tilfeller hvor det ikke er så klare linjer som kommisjonen tenkte seg. Hvis for eksempel lovbrysterer risikerer dødsstraff eller fengsel på livstid vil det i praksis tilsvare permanent utvisning fra territoriet uten mulighet til å returnere. I slike tilfeller kan det hevdes at personen vil kunne være beskyttet under tilleggsprotokollen.²⁵⁰

Rammebeslutningens fortale punkt 13 og tilknytningsavtalens fortale punkt 12 hindrer at en person utleveres til et land hvor det vil være en risiko for at dødsstraff vil bli anvendt. Disse instrumentene stenger derimot ikke for overlevering i tilfeller der fengsel på livstid kan være aktuelt. Ifølge rammebeslutningens artikkel 5(2) og tilknytningsavtalens artikkel 8(2) kan det i slike tilfeller kreves garanti fra staten som har utstedt arrestordren om at straffen vil bli revurdert på begjæring eller senest etter 20 år, eller at staten vil oppmuntre til at benådningsprosedyrer som personen kan søke på anvendes. Det faktum at det vil være mulig å utlevere en person til en stat hvor han kan bli nødt til å sone en livstidsstraff kan, hvis bestemmelsen i tilleggsprotokollen til EMK tolkes slik Plachta åpner for, innebære at rammebeslutningen og tilknytningsavtalen er i strid med denne bestemmelsen. Hvis det å få bli på statens territorium sees som en rettighet individet kan påberope seg, vil det ikke

²⁴⁹ Plachta 1999:107

²⁵⁰ Ibid.:106-109

kunne være tilstrekkelig at statens juridiske myndigheter har mulighet til å sørge for at personen får sone en eventuell livstidsstraff i hjemstaten. Både rammebeslutningens artikkel 4(6) og 5(3) og tilknytningsavtalens artikkel 5(1) og 8(3) lar det være opp til staten om betingelser om retur etter domsavsigelse skal settes. Personen det gjelder kan ikke etter disse bestemmelsene kreve at staten setter slike betingelser.

5.4.6 Fullbyrdelse av utenlandske straffedommer

Rammebeslutningens artikkel 4(6) etablerer en plikt for staten som mottar en arrestordre hvoretter en person ønskes overlevert til soning av en idømt straff, til selv å fullbyrde denne straffen hvis personen ikke utleveres. Dette virker umiddelbart som en klar og grei regel, men det er likevel ikke åpenbart hvordan dette i praksis skal gjennomføres. Rammebeslutningen har ikke egne regler som direkte regulerer overføring av domfelte og overtakelse av fullbyrdelse av utenlandske dommer. Det finnes internasjonale konvensjoner som regulerer disse spørsmålene, og som har vært anvendt i tilknytning til den europeiske konvensjonen om utlevering fra 1957. Jeg tenker da på ”Convention on the Transfer of Sentenced Persons” (CTSP)²⁵¹ og ”European Convention on the International Validity of Criminal Judgments” (ECIVCJ)²⁵². Forholdet til andre juridiske instrumenter reguleres i rammebeslutningens artikkel 31. De nevnte konvensjonene omtales ikke her. Det er da ikke klart hvordan rammebeslutningen forholder seg til bestemmelsene i disse konvensjonene.

Det er vanlig at nasjonal lovgivning krever at eventuell fullbyrdelse av utenlandske straffedommer skal skje på grunnlag av traktat. Siden rammebeslutningen ikke eksplisitt regulerer gjennomføringen av dette, kan statene det gjelder bli nødt til å følge de gjeldende konvensjonene på området, hvis retur av egne statsborgere og bosatte til soning etter rammebeslutningens artikkel 4(6) og 5(3) skal kunne gjennomføres. Betingelsene disse konvensjonene setter harmonerer imidlertid dårlig med rammebeslutningens bestemmelser og med det grunnleggende prinsippet om gjensidig anerkjennelse, som rammebeslutningen

²⁵¹ Strasbourg, 21.mars 1983, i kraft fra 1.juli 1985.

²⁵² Haag, 28.mai 1970, i kraft fra 26.juli 1974.

om europeisk arrestordre bygger på, jf. kapittel 3. CTSP setter som betingelser for overføring av domfelte blant annet at personen er statsborger av landet som skal fullbyrde straffen, at den domfelte samtykker i overføringen og at lovbruddet straffen gjelder er straffbart i begge de involverte statene.²⁵³ Også ECIVCJ setter krav om dobbel straffbarhet.²⁵⁴ Dette er problematisk i forhold til rammebeslutningens artikkel 2(2). I forhold til en liste på 32 lovbruddskategorier er kravet om dobbel straffbarhet tatt bort, jf. drøftelsen av dette under kapittel 4. CTSP åpner også for tilpasning av straffedommen til nasjonal lovgivning ved fullbyrdelse.²⁵⁵ Dette er problematisk i forhold til prinsippet om gjensidig anerkjennelse, som forutsetter at straffedommen skal anerkjennes og fullbyrdes som den er.

Dommen fra European Court of Justice (ECJ) i Kosłowski-saken jeg har omtalt over, kan også her gi noe veiledning. ECJ ga i dommens punkt 42 uttrykk for at det følger av behovet for enhetlig anvendelse av felleskapslovgivningen og av prinsippet om likhet at vilkår i en bestemmelse som ikke eksplisitt viser til nasjonal lovgivning må gis en enhetlig tolkning i unionen på bakgrunn av konteksten og formålet med den aktuelle lovgivningen. Artikkel 4(6) viser til nasjonal lovgivning²⁵⁶, og det kan på bakgrunn av domstolens uttalelse argumenteres for at dette innebærer at det da vil være opp til nasjonal lovgivning å avgjøre hvilke betingelser som skal gjelde i forhold til fullbyrdelsen av dommen.²⁵⁷ Kommisjonens opprinnelige forslag til denne bestemmelsen ga eksplisitt uttrykk for at det ikke skulle være mulig å tilpasse straffedommen til lovgivningen i lovbrüterens hjemstat ved retur til soning der.²⁵⁸ At Rådet valgte å ikke innta restriksjonene som fremgår av Kommisjonens forslag i den endelige teksten til artikkel 4(6), kan tolkes slik at rådet mente at medlemsstatene ikke

²⁵³ CTSP artikkel 3(1) a, d og e

²⁵⁴ ECIVCJ artikkel 4(1)

²⁵⁵ CTSP artikkel 10(2) og 11.

²⁵⁶ Artikkel 4(6): "...and that Stat undertakes to execute the sentence or detention order in accordance with its domestic law"

²⁵⁷ Glerum og Rozemond 2009:77

²⁵⁸ COM(2001) 522 final/2, artikkel 33.

skulle være bundet av disse restriksjonene. Det ville innebære at det vil kunne være mulig for den utførende medlemsstaten å tilpasse sanksjonen som er ilagt til sin egen lovgivning.²⁵⁹

Hvis medlemsstatene skal la være å fullbyrde dommen slik den er avsagt i den utstedende medlemsstaten vil det imidlertid være i strid med prinsippene om gjensidig anerkjennelse og fri bevegelse for juridiske avgjørelser som rammebeslutningen om europeisk arrestordre bygger på, jf. fortalens punkt 5 og 6. En slik oppfatning ga også Kommisjonen uttrykk for i forklaringen til sitt forslag. Kommisjonen uttalte at medlemsstatene kan se hen til CTSP for inspirasjon til praktisk gjennomføring av overføringen, men at dens artikkel 10(2), hvoretter tilpasning av straffen til nasjonal lovgivning er tillatt, ikke skulle være anvendelig. Slik tilpasning ville etter Kommisjonens syn være uforenelig med prinsippet om gjensidig anerkjennelse.²⁶⁰ Det vil etter dette være uklart hvorvidt medlemsstatene i sin nasjonale lovgivning kan sette vilkår som samtykke fra den berørte personen og tilpasning av straffen for å overta fullbyrdelsen av en dom. Rammebeslutningens tekst sier at utlevering kun kan avslås hvis dommen fullbyrdes i staten som mottar arrestorden. Hvis statene ikke kan sette slike vilkår, vil det oppstå konflikt med vilkårene for å overta fullbyrdelse av straffedom i henhold til CTSP og ECIVCJ. Statene hvis nasjonale lovgivning krever traktatbasis for fullbyrdelse av utenlandske dommer, vil da ikke kunne utnytte mulighetene artikkel 4(6) gir til å la egne statsborgere og bosatte sone i sin hjemstat. De vil ikke kunne fullbyrde dommen, og vil da heller ikke kunne avslå begjæringen om utlevering. Rammebeslutningens artikkel 5(3) reiser tilsvarende problemstillinger. Heller ikke her sies det noe om hvordan en eventuell retur til den utførende medlemsstaten skal foregå eller hvordan straffen der skal sones.

Det er etter dette uklart hvilke regler som gjelder. Denne uklarheten gjenspeiles i medlemsstatenes implementeringslovgivning. Flere land, deriblant Tsjekkia, Nederland, Polen, Danmark, Estland, Belgia, Frankrike, Portugal, Irland og Tyskland, holder seg til

²⁵⁹ Glerum og Rozemond 2009:77

²⁶⁰ COM(2001) 522 final/2:18-19

CTSP for retur av statsborgere og bosatte og sjekker dobbel straffbarhet i henhold til denne konvensjonens artikkel 3. Deres argument for å gjøre det på denne måten er at rammebeslutningen ikke selv regulerer dette.²⁶¹ Kommisjonen er ikke fornøyd med måten dette håndteres på. I sin rapport fra 23. februar 2005 slo den fast at slik praksis var i strid med rammebeslutningen.²⁶² Etter Kommisjonens mening må rammebeslutningens bestemmelser tolkes i lys av deres opprinnelige forslag, jf. over. Her slo Kommisjonen fast at det ikke skulle være anledning til å sette som betingelse at dobbel straffbarhet skal foreligge, og at det heller ikke skulle være anledning til å anvende prosedyrene for omgjøring av straffedom i CTSP artikkel 10(2) og artikkel 11. Det fremgår ikke klart av Kommisjonens rapport med vedlegg fra 2007 om statene nevnt over har endret praksis. Nederland, Tsjekkia og Polen får fremdeles kritikk.²⁶³

Denne usikkerheten som rammebeslutningens mangel på eksplisitt regulering har skapt, kan trolig avhjelpest gjennom en ny rammebeslutning som ble vedtatt av Rådet 27. november 2008.²⁶⁴ Denne rammebeslutningen regulerer anvendelsen av prinsippet om gjensidig anerkjennelse i forhold til straffedommer som idømmer frihetsstraff og deres fullbyrdelse i EU. Forholdet til rammebeslutningen om europeisk arrestordre behandles i fortalens punkt 12. Her slås det fast at denne nye rammebeslutningen også skal gjelde, *mutatis mutandis*²⁶⁵, for fullbyrdelse av dommer i saker etter artikkel 4(6) og artikkel 5(3) i rammebeslutningen om europeisk arrestordre. Når det gjelder hva dette innebærer sies det

”this means, inter alia, that, without prejudice to that Framework Decision, the executing State could verify the existence of grounds for non-recognition and non-enforcement as provided in Article 9 of this Framework Decision, including the checking of double criminality to the extent that the executing State makes a declaration under Article 7(4) of

²⁶¹ Glerum og Rozemond 2009:81

²⁶² COM(2005) 63 final s.5

²⁶³ COM(2007) 407 final s.9

²⁶⁴ Council Framework Decision 2008/909/JHA

²⁶⁵ Ordnett.no: ”mutatis mutandis (lat.) = etter forandring av det som bør forandres, med de nødvendige endringer.”

this Framework Decision, as a condition for recognising and enforcing the judgment with a view to considering whether to surrender the person or to enforce the sentence in cases pursuant to Article 4(6) of Framework Decision 2002/584/JHA.”²⁶⁶

Her åpnes det for at statene kan sette et krav om dobbel straffbarhet som betingelse for å påta seg å gjennomføre soningen av straff som er idømt i et annet EU-land. Det er forståelig at statene kan ønske å stille slike krav. Det er vanskelig å rettferdiggjøre å bruke straffesystemet til å gjennomføre soning for noe som er regnet som lovlig i den utførende staten. Selv om man tillater at et slikt krav stilles i forbindelse med soningsgjennomføring vil det, slik jeg forstår bestemmelsen, ikke si at et krav om dobbel straffbarhet som vilkår for utlevering gjeninnføres. Rammebeslutning 2008/909/JHA, fortalens punkt 12, gir mulighet til å sette slike betingelser for anerkjennelse og gjennomføring av dommen ”without prejudice to” rammebeslutningen om europeisk arrestordre. Dette kan oversettes med ”uten at rammebeslutningen om europeisk arrestordre blir berørt”.²⁶⁷ Det må innebære at reguleringen i rammebeslutning 2008/909/JHA bare gjelder så langt den ikke står i strid med rammebeslutningen om europeisk arrestordre. Rammebeslutningen om europeisk arrestordre artikkel 4(6) er klar på det punkt at det bare kan nektes utlevering i de tilfellene den utførende staten selv påtar seg å gjennomføre soningen av straffen. Hvis det ikke er mulig på grunn av at dobbel straffbarhet mangler, må personen utleveres. Dette vil fremdeles være tilfelle.²⁶⁸ Rammebeslutning 2008/909/JHA stiller ikke et absolutt krav til at dobbel straffbarhet må foreligge for gjennomføring av utenlandsk straffedom, men åpner for at slike krav kan stilles. Det blir da opp til den utførende staten om den, hvis dobbel straffbarhet mangler, vil utlevere til soning i den dømmende staten eller gjennomføre soningen selv, til tross for at handlingen ikke er straffbar etter nasjonal lovgivning.

²⁶⁶ FWD 2008/909/JHA fortale punkt 12

²⁶⁷ Jf. oversettelsen av samme uttrykk ”without prejudice to” i norsk versjon av tilknytningsavtalen artikkel 3(2).

²⁶⁸ Glerum og Rozemond 2009:86-87 ser ut til å ha en annen oppfatning av dette. De mener den nye rammebeslutningen vil gjøre det mulig å avslå utlevering med henvisning til manglende dobbel straffbarhet. Denne tolkningen harmonerer slik jeg ser det dårlig med ordlyden sitert over.

Når det gjelder om straffedommen kan tilpasses til nasjonal lovgivning vil rammebeslutning 2008/909/JHA trolig innebære en endring. Dette er som beskrevet over ikke klart regulert i rammebeslutningen om europeisk arrestordre. Rammebeslutning 2008/909/JHA artikkel 8(2) gir mulighet til å tilpasse dommen til nasjonal lovgivning i den utførende staten hvis dommen lyder på mer enn maksimumsstraffen i den utførende staten. Tilpasningen kan ikke innebære annet enn senkning til maksimum i den utførende staten.

Rammebeslutning 2008/909/JHA, fortalens punkt 12, gir ikke etter ordlyden mulighet til å stille krav om dobbel straffbarhet når det gjelder utlevering til straffeforfølgning etter rammebeslutningen om europeisk arrestordre artikkel 5(3). Dette styrker tolkningen som tilsier at dobbel straffbarhet bare kan vurderes i forhold til om det vil være mulig å gjennomføre soningen i hjemlandet, ikke i forhold til om utlevering skal avslås eller ikke. De statene som avslår utlevering til straffeforfølgning med henvisning til manglende dobbel straffbarhet, for eksempel Nederland, må da endre praksis for å ikke handle i strid med begge rammebeslutningene.

Når det gjelder bestemmelsene i Norge og Islands tilknytningsavtale går jeg ut fra at de må tolkes i samsvar med de tolkninger som er, og etter hvert blir, etablerte i EU. Norge og Island ønsker med denne avtalen å slutte seg til en allerede igangsatt ordning, og det vil gi liten mening om likelydende bestemmelser da skal tolkes ulikt. Det gjenstår imidlertid å se om det absolutte unntaket for statsborgere opprettholdes i forhold i disse landene, slik avtalens artikkel 7 åpner for. Det vil i så fall endre utgangspunktet for vurderingen. Da jeg anser det som lite sannsynlig går jeg ikke nærmere inn på det her. Eventuell overføring til soning i Norge skaper tilsvarende problemer som nevnt over. De vil heller ikke være avklart med den nye rammebeslutningen for fullbyrdelse av straffedommer. Norge er ikke medlem av EU og som sådan ikke omfattet av denne reguleringen. Norge krever som hovedregel traktatbasis for å gjennomføre fullbyrdelse av utenlandske straffereaksjoner, jf. lov om overføring av domfelte av 20. juli 1991 nr. 67 § 12. Bare hvis særlige grunner foreligger kan Kongen bestemme at en frihetsberøvende reaksjon likevel skal fullbyrdes

uten slik traktatbasis, jf. § 13. Norge er part i de to omtalte konvensjonene, CTSP og ECIVCJ. Problemene beskrevet over vil da fremdeles være gjeldende for Norge.

Rammebeslutningen om europeisk arrestordre avskaffer altså det tradisjonelle unntaket for egne statsborgere helt, hva gjelder utlevering til straffeforfølgning. Utlevering til soning kan avslås hvis hjemstaten selv påtar seg å gjennomføre soningen, men som jeg har vist kan dette være problematisk hvis handlingen ikke er straffbar også i hjemstaten. Det vil i praksis innebære en ytterligere innskrenkning av unntaket, utover det som følger av de relevante bestemmelsenes ordlyd. Hvordan reguleringen i Norges tilknytningsavtale endelig blir, gjenstår å se. At kravet til dobbel straffbarhet er begrenset i rammebeslutningen er, som jeg har vist i kapittel 4, i seg selv kontroversielt. I neste kapittel vil jeg gå nærmere inn på en tredje viktig materiell endring; innskrenkningen som er gjort når det gjelder det tradisjonelle unntaket for politiske lovbrudd.

6 Unntaket for politiske lovbrudd

Spørsmålet om hvorvidt politiske lovbrøyttere skal unntas fra utlevering blir et spørsmål om avveining av interesser. På den ene siden står individet, hvis rettigheter må ivaretas. På den annen side står hensynet til offentlig orden og sikkerhet. Statene som er involvert kan også ha interesser som går på tvers av det som er til beste for individet og internasjonal offentlig orden. Tradisjonen med å unnta politiske lovbrøyttere fra utlevering stammer fra tiden rundt den franske revolusjonen. Før dette var det særlig slike lovbrøyttere som ble utlevert, da politiske lovbrudd ble ansett som de mest alvorlige lovbruddene. I 1833 ble unntaket for første gang offisielt kodifisert, ved den belgiske utleveringsloven av 1. oktober 1833.²⁶⁹ Unntaket har siden vært relativt konsekvent praktisert. Rammebeslutningen om europeisk arrestordre og den norske tilknytningsavtalen går langt i å avskaffe dette unntaket.

²⁶⁹ Van den Wijngaert 1980:4flg.

Rammebeslutningen har ikke tatt politisk lovbrudd inn som en avslagsgrunn, verken obligatorisk eller fakultativ. Det åpnes likevel for å avslå å etterkomme en arrestordre som er utstedt med tanke på forfølgning for personens politiske meninger, jf. fortalens punkt 12. Jeg kommer nærmere tilbake til hva som ligger i dette. Den norske tilknytningsavtalen fastslår som utgangspunkt at det heller ikke etter denne avtalen er adgang til å nekte utlevering på grunn av at lovbruddet arrestordren gjelder er et politisk lovbrudd, jf. artikkel 6(1). Dette utgangspunktet modifiseres betraktelig i andre ledd hvor det åpnes for at avtalepartene kan erklære at første ledd bare skal gjelde i forhold til terrorisme. Også tilknytningsavtalen åpner for avslag på arrestordrer utstedt på bakgrunn av personens politiske meninger. Dette kommer jeg tilbake til. Først vil jeg si litt om tanken bak unntaket, og hvordan begrepet politisk lovbrudd skal forstås. Det vil danne en bakgrunn for å forstå hva endringene som gjøres i rammebeslutningen og tilknytningsavtalen innebærer.

6.1 Begrunnelse for unntaket

6.1.1 Individets rettigheter

Det kan reises spørsmål om statene har rett til å innskrenke eller avskaffe denne beskyttelsen som unntaket for politiske lovbrudd representerer, og som har vært regnet som en demokratisk garanti.²⁷⁰ Bakgrunnen for å unnta politiske lovbrudd fra utlevering er dels bekymring for hvordan lovbrøtteren vil bli behandlet dersom han returneres til staten han angrep og deretter rømte fra.²⁷¹ Det er en menneskerettighet å få en rettferdig rettsak.²⁷² Det kan reises tvil om en som har gjort opprør mot staten vil få slik rettferdig og upartisk behandling. Hans motpart vil jo samtidig være den som skal garantere denne upartiskheten. Staten vil dessuten trolig være ekstra motivert til å straffe en som har forbrutt seg mot de rådende politiske myndighetene, og som har truet statens stabilitet og sikkerhet.

²⁷⁰ Van den Wijngaert 1980:IX

²⁷¹ García-Mora 1962:1238

²⁷² EMK artikkel 6

6.1.2 Statenes interesser

Stater er som regel interessert i å beholde gode politiske relasjoner til hverandre. Ifølge klassisk utleveringsteori fremmes ikke slike gode relasjoner av at politiske lovbrøyttere utleveres.²⁷³ Staten som mottar en utleveringsbegjæring i en slik sak må på konkret grunnlag avgjøre om begjæringen skal avslås eller etterkommes. For å kunne gjøre dette vil staten måtte foreta en bedømmelse av den politiske konfliktsituasjonen som består i staten som ønsker utlevering. Hva enn avgjørelsen blir, vil dette innebære at staten som vurderer å utlevere personen indirekte tar standpunkt til den andre statens politiske anliggender. Dette kan oppfattes som utidig innblanding i interne forhold. For staten som vurderer å utlevere er det enklest å forbli nøytral. Dette vil være gunstig også hvis de politiske opprørerne senere skulle komme til å overta makten i den andre staten. Nøytralitet i de enkelte sakene kan sikres ved at en regel er satt på forhånd, slik at konkret bedømmelse ikke er nødvendig. Hvis unntaket fra utlevering for politiske lovbrudd praktiseres konsekvent, er det ikke rom for politiske vurderinger – i hvert fall ikke hva avgjørelsen om utlevering eller ikke angår. Som det vil fremgå nedenfor er det imidlertid vanskelig å oppnå full nøytralitet, da man fremdeles vil måtte definere handlingen som et politisk lovbrudd for at den skal falle inn under unntaket. I tvilstilfeller vil det kunne bli et politisk spørsmål.

6.1.3 Offentlig orden og sikkerhet

En tredje del av begrunnelsen for unntaket knytter seg til hensynet til verdenssamfunnets orden og sikkerhet.²⁷⁴ Det er blitt hevdet at politiske lovbrudd ikke forstyrrer denne internasjonale offentlige ordenen, da lovbruddene har lokal tilknytning og retter seg mot en enkelt nasjonalstat.²⁷⁵ Statene vil da ikke ha noen felles interesse i å bekjempe slik kriminalitet. Det er også blitt fremhevet at politiske lovbrudd ikke er så forkastelige som vanlige lovbrudd.²⁷⁶ Dette er fordi lovbrøyteren ikke er motivert av personlige ønsker, men

²⁷³ Van den Wijngaert 1980:3

²⁷⁴ Ibid.:3

²⁷⁵ Ibid.:3

²⁷⁶ Ibid.:3

av hensynet til fellesskapets beste. Handlingen kan da ikke betegnes som anti-sosial, men heller som altruistisk. Denne siden ved handlingen gjør den i noen tilfeller unnskyldelig, i andre mindre forkastelig. Det kan spørres om slike argumenter har like stor gyldighet i dagens samfunn. Kriminaliteten, både den som er politisk motivert og den som ikke er det, har blitt mer grenseoverskridende. Virkningene av politisk motiverte handlinger er da ikke nødvendigvis bare følbare i staten de er rettet mot.

6.2 Begrepet politisk lovbrudd

Hva som ligger i begrepet politisk lovbrudd er ikke helt klart. Dette skyldes at det ikke har vært vanlig å definere begrepet i utleveringstraktater og utleveringslovgivning.²⁷⁷ Dette har ført til at praksisen varierer mellom statene. Hvor omfattende unntaket skal være har ofte vært avgjort av politisk motiverte nasjonale tolkninger. Politisk lovbrudd er et politisk ladet begrep, og det er ikke lett å se dets betydning helt atskilt fra de rådende politiske kreftene i et land. Bassiouni²⁷⁸ bruker begrepet ideologisk motivert lovbrudd, og beskriver en slik lovbrudd som en som benekter legitimiteten til loven han overtrer og som hevder tilslutning til et høyerestående legitimerende prinsipp. Som Bassiouni²⁷⁹ påpeker er det også verdt å merke seg at den politiske lovbrudderen ofte blir regnet som en helt hvis han lykkes, men som en kriminell hvis han feiler. Politikk er verdiavhengig, og lovene som gis for å beskytte de rådende politiske institusjonene vil da også være verdiladede. Hvordan overtredelser av disse lovene møtes vil avhenge av hvorvidt lovene gjenspeiles i befolkningens verdier eller ikke. Dersom lovbrudderen handler ut fra befolkningens allment aksepterte verdigrunnlag, og dette står i motstrid med det offentlig aksepterte, kan det hende han oppfattes som en helt uavhengig av resultatet. Man skal imidlertid ikke undervurdere makthavernes definisjonsmakt i forhold til omverdenen.

²⁷⁷ Ibid.:1

²⁷⁸ Bassiouni 1969:228

²⁷⁹ Ibid.:220

Ikke alle ideologisk motiverte lovbrudd er å regne som politiske lovbrudd. Ideologisk motiverte lovbrudd er et videre begrep enn politisk motiverte lovbrudd. Alle lovovertrædelser kan i prinsippet være ideologisk motivert, men for å kvalifisere til politisk lovbrudd må handlingen rette seg mot statens sikkerhet.²⁸⁰ Man må også skille mellom de såkalte rene politiske lovbruddene og de relative politiske lovbruddene. Når det gjelder de rene politiske lovbruddene har det vært ganske klart hva som omfattes. Rene politiske lovbrudd retter seg mot statens institusjoner eller verdier, men mangler de elementene som kjennetegner vanlige lovbrudd.²⁸¹ Disse lovbruddene er angrep på offentlige interesser, i motsetning til vanlige kriminelle handlinger som angriper private interesser på en eller annen måte. Typiske eksempler på rene politiske lovbrudd er landssvik, oppvigleri og spionasje. Disse lovbruddstypene truer statens sikkerhet og derigjennom publikums sikkerhet, men er i sin rene form ikke noen trussel mot private rettigheter. Noen stater anerkjenner bare slike rene politiske lovbrudd som grunnlag for unntak fra utlevering.²⁸²

Hvis det blir begått en vanlig kriminell handling for å fremme et politisk mål dreier det seg om en relativ politisk lovovertrædelse.²⁸³ Hvor langt dette begrepet skal strekkes, har det vært uenighet om. Motivet rettfærdiggjør som hovedregel ikke kriminelle handlinger. Man kan derfor spørre seg om hvorfor det skal være greit å unnta en lovbrøyer fra utlevering på grunn av hans motivasjon hvis den samme kriminelle handlingen begått med annen hensikt hadde kvalifisert til utlevering. Vi kan for eksempel tenke oss at en fremtredende politiker kidnappes med det formål å presse hans politiske parti til å gi opposisjonen visse rettigheter. Dette vil være en politisk motivert forbrytelse, og vil etter det tradisjonelle unntaket ikke kunne danne grunnlag for utlevering hvis gjerningsmannen senere flykter til utlandet. Hvis kidnappingen derimot var motivert av ønsket om å oppnå berikelse ved å forlange løsepenger vil det være en alvorlig kriminell handling som ville kunne begrunne en utlevering til landet politikeren kommer fra. Det er internasjonal enighet om at den

²⁸⁰ García-Mora 1962:1226

²⁸¹ Bassiouni 1969:245flg.

²⁸² García-Mora 1962:1231flg.

²⁸³ Bassiouni 1969:248

politiske motivasjonen må overskygge en eventuell personlig motivasjon til å begå den kriminelle handlingen i seg selv.²⁸⁴ Det politiske elementet må også være objektivt konstaterbart som vesentlig ved handlingen. Dette kan føre til at en handling som objektivt sett er fullstendig uegnet til å fremme det uttalte politiske målet ikke er å regne som et politisk lovbrudd selv om politisk motivasjon var tilstede.

I Norge har det vært uenighet om hvorvidt det er behov for en definisjon av begrepet politisk lovbrudd i lovtekst. I departementets høringsnotat til utleveringsloven av 1975 uttales det at begrepet ikke bør defineres i loven. Det gis uttrykk for at ”begrepet bør anses som en rettslig standard, som bør tolkes i samsvar med den alminnelige rettsoppfatning til enhver tid.”²⁸⁵ Departementet hevder dette har støtte i de rådende synspunkter på området. Dette ble møtt med kritikk blant enkelte av høringsorganene, som mente at å unngå en definisjon var å skyve ansvaret over på de rettshåndhevende myndighetene.

Justisdepartementet opprettholdt likevel i odelstingsproposisjonen standpunktet om å ikke definere begrepet. Det ble forutsatt at begrepet ”politisk lovbrudd” først og fremst skulle omfatte de rene politiske lovbruddene, men at vanlige lovbrudd med et ”vesentlig politisk element”, såkalte relative politiske lovbrudd, også i en viss grad skulle omfattes.

Avgjørelsen av om et slikt lovbrudd skulle falle inn under unntaket ble ansett å burde

”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 en mer organisert politiske virksomhet. Ved denne vurdering bør det tas hensyn til rådende teori og internasjonal praksis”.²⁸⁶

Som det fremgår av redegjørelsen over er det ikke internasjonal enighet om hva som er å regne som et politisk lovbrudd. Det eksisterer ingen fast definisjon, men mer en generell beskrivelse av hva som omfattes, og begrepet kan, som de norske myndighetene har uttalt, i

²⁸⁴ Bassiouni 1969:250

²⁸⁵ Høringsnotat til utleveringsloven 1975, sitert fra ot.prp. nr. 30 (1974-75):30

²⁸⁶ Ot.prp. nr. 30 (1974-75):30-31

noen grad ses på som en rettslig standard. Noen kategorier forbrytelser som ut fra den generelle beskrivelsen kan regnes som politiske lovbrudd har i konvensjoner og lovgivning blitt behandlet spesielt. Disse kategoriene er, som det fremgår under, definert ut av det tradisjonelle unntaket ved såkalt avpolitisering²⁸⁷.

6.3 Unntak fra unntaket

6.3.1 Internasjonale forbrytelser

Noen lovbrudd som etter kriteriene beskrevet over kan regnes som relative politiske lovbrudd, faller likevel utenfor det tradisjonelle unntaket fra utlevering. Dette gjelder de såkalte internasjonale forbrytelsene. Disse forbrytelsene er så grove at de regnes som forbrytelser mot menneskeheten, og er som sådan ikke verdige til den beskyttelsen unntaket er ment å skulle gi. De fleste stater vil dessuten utøve jurisdiksjon over slike handlinger etter universalprinsippet²⁸⁸, slik at utlevering ikke vil være nødvendig for at straffeforfølgning skal kunne skje. Typiske eksempler på lovbrudd som vil falle inn under dette unntaket fra unntaket er slaveri, sjørøveri, kapring, forbrytelser mot freden og menneskehetens sikkerhet, krigsforbrytelser, alvorlige overtredelser av Genevekonvensjonene og folkemord.²⁸⁹ Norske myndigheter erkjente i forarbeidene til utleveringsloven av 1975 et behov for å la slike forbrytelser være grunnlag for utlevering.²⁹⁰

6.3.2 Den belgiske attentatklausulen

Den såkalte belgiske attentatklausulen var det første formelle unntaket fra regelen om at politiske lovbrudd skulle unntas fra utlevering. Ifølge denne klausulen skal drapsforsøk på et statsoverhode eller hans familie ikke regnes som politisk lovbrudd. Klausulen kom inn i

²⁸⁷ Det er blitt bestemt at slike lovbrudd på grunn av sin alvorlighet ikke er å regne som politiske.

²⁸⁸ Se gjennomgang av jurisdiksjonsprinsippene under dobbel straffbarhet

²⁸⁹ Bassiouni 1969:241

²⁹⁰ Ot.prp. nr. 30 (1974-75):29

belgisk lovgivning som resultat av Jacquin-saken, en utleveringssak mellom Belgia og Frankrike. Napoleon ble i september 1854 forsøkt myrdet ved hjelp av en bombe, og Frankrike ønsket den ansvarlige utlevert. Belgia, som ikke utleverte politiske lovbrøyttere, kom da i en vanskelig politisk situasjon. Det endte med at Frankrike trakk sin utleveringsbegjæring, men anmodet på det sterkeste Belgia til å endre loven slik at praksis i fremtiden kunne endres.²⁹¹ Denne klausulen er senere inntatt i andre lands lovgivning og traktater om utlevering.²⁹² Norge hadde en slik klausul i utleveringsloven av 1908 § 3, men valgte å ikke videreføre denne i utleveringsloven av 1975. Grunnen til dette var dels at det ble ansett som vilkårlig å la slike angrep være formelt unntatt fra regelen om å ikke utlevere politiske forbryttere, når det var på det rene at også andre typer forbrytelser, deriblant grove terrorhandlinger, i praksis ble unntatt. Det ble dessuten fremhevet at det var ønskelig med en konkret vurdering hvor man kunne ta hensyn til omstendighetene i den aktuelle saken. Et kategorisk unntak ble sett som et uønsket inngrep i asylretten.²⁹³

6.3.3 Terrorisme

Flere stater har i traktater om utlevering valgt å ikke la terroristiske handlinger omfattes av det tradisjonelle unntaket fra utlevering.²⁹⁴ Slike handlinger er som regel politisk motivert, men er ofte så ødeleggende for verdenssamfunnets sikkerhet at det ikke kan aksepteres at de som begår handlingene kan søke tilflukt i andre land. Terrorister benytter seg ofte av tekniske hjelpemidler som gjør virkningen katastrofal der den rammer. Det er dessuten ofte slik at handlingens effekt ikke bare merkes i staten den rettes mot. Terroristiske lovbrudd er ofte grenseoverskridende, noe som har medført at dette er blitt et satsningsområde for internasjonalt justissamarbeid.²⁹⁵

²⁹¹ Van den Wijngaert 1980:14-15

²⁹² Se for eksempel den europeiske utleveringskonvensjonen av 1957 artikkel 3, 3.ledd.

²⁹³ Ot.prp. nr. 30 (1974-75):31-32

²⁹⁴ Van den Wijngaert 1980:2 se note 9, s.149

²⁹⁵ Ot.prp. nr.8 (2007-2008) pkt. 8.3

6.4 Utvidelse av unntaket

På bakgrunn av situasjonen etter 2.verdenskrig ble det konstatert et behov for en viss utvidelse av unntaket for politiske lovbrudd. Mange mennesker kunne ikke returnere til sine hjemland på grunn av fare for forfølgelse på religiøst, etnisk, raserelatert, sosialt, politisk og annet grunnlag. Det var et behov for regler som hindret at disse personene ble sendt tilbake ufrivillig.²⁹⁶ Den såkalte diskrimineringsklausulen ble resultatet av dette. En slik klausul er tatt inn i den norske utleveringsloven av 1975 § 6, som lyder som følger:

”Utlevering kan ikke 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.”

Diskrimineringsklausulen representerer en utvidelse av unntaket, da den omfatter situasjoner hvor det ikke er de fakta utleveringsbegjæringen er basert på som er politiske, men hvor selve begjæringen om utlevering er politisk motivert.²⁹⁷ Hvilket lovbrudd som anføres som grunnlag for utleveringsbegjæringen er her ikke så viktig. Dette kan være en kurant sak som ikke har noen politisk tilknytning, og som normalt ville kunne begrunnet utlevering uten videre. Problematisk blir det først dersom det mistenkes at lovbruddet utleveringsbegjæringen grunnes på ikke er den reelle grunnen til at personen ønskes utlevert. Dersom myndighetene i staten som mottar begjæringen mistenker at forfølgelse på grunn av de nevnte personlige forhold er hovedgrunnen til at begjæringen er sendt, skal begjæringen avslås.

I det foregående har jeg gjennomgått bakgrunnen for og innholdet av det tradisjonelle unntaket for politiske lovbrudd på utleveringsområdet. Nå vil jeg gå over til å se på rammebeslutningen om europeisk arrestordre og Norges tilknytningsavtale, og løsningen som der er valgt. Jeg vil også se på hvordan de nordiske statene har løst spørsmålet seg imellom.

²⁹⁶ Van den Wijngaert 1980:17flg.

²⁹⁷ Van den Wijngaert 1980:2

6.5 Rammebeslutningen om europeisk arrestordre

Rammebeslutningen om europeisk arrestordre har ingen bestemmelse som unntar politiske lovbrudd fra utlevering. Dette er nytt i forhold til tidligere konvensjoner om utlevering. I 1996-konvensjonen om utlevering mellom EU-statene ble det riktignok i artikkel 5 bestemt at ingen lovbrudd skulle kunne anses som politiske. Dette utgangspunktet ble imidlertid straks modifisert ved annet ledd som ga uttrykk for at dette kunne begrenses til terroristiske handlinger ved erklæring fra medlemsstatene.²⁹⁸ Mange av medlemsstatene benyttet seg av denne muligheten.²⁹⁹ Dette innebar at 1996-konvensjonen ikke reelt sett avskaffet det tradisjonelle unntaket, en slik avskaffelse kom først med arrestordren. Det kan imidlertid diskuteres om det også under arrestorden likevel er en viss beskyttelse fra utlevering for politiske lovbrudt. Det påpekes i rammebeslutningens forale punkt 12 at ingenting av det som er bestemt i rammebeslutningen er ment å skulle tolkes dit hen at en stat skal måtte utlevere en person hvis det er grunn til å tro at arrestordren er blitt utstedt for å straffeforfølge personen på bakgrunn av en rekke personlige forhold, deriblant hans politiske meninger. Dette er en variant av diskrimineringsklausulen beskrevet over. Det er viktig å merke seg at det vises til personens politiske *meninger*. Begrepet politiske lovbrudd innebærer slik jeg forstår det handling grunnet i politiske motiver, og rommer slik mer enn meninger i seg selv. Politiske *handlinger* er under arrestordren unntatt fra den beskyttelsen de tidligere har nytt godt av. En utlevering til straffeforfølgning basert kun på lovbruddet som er blitt begått vil da ikke hindres. Hvis myndighetene imidlertid mistenker at personen vil komme til å være dårligere stilt ved straffeforfølgning på grunn av hans politiske meninger, vil det kunne vurderes om utlevering skal nektes, jf. rammebeslutningens forale punkt 12. Et avslag kan også bli aktuelt dersom myndighetene mistenker at arrestordren er politisk motivert, og styrt av et ønske fra de utstedende myndighetenes om å straffeforfølge personen for hans politiske meninger. Det er imidlertid

²⁹⁸ Convention drawn up on the basis of Article K3 of the Treaty on the European Union, relating to extradition between the Members States of the European Union

²⁹⁹ European Commission 2005

også et spørsmål om beskyttelsen for forfølgelse basert på politiske meninger er reell, jf. drøftelsen om menneskerettighetenes status.³⁰⁰ Som nevnt har fortalen ikke samme status som de øvrige bestemmelsene i et internasjonalt instrument, da den gir uttrykk for overordnede målsetninger, og det kan reises spørsmål om det reelt sett er mulig å nekte utlevering på grunnlag av fortalens bestemmelser. Det er likevel tekst avtalepartene er blitt enige om, og som sådan bør det være grunn til å legge vekt på hva som står der. Som det fremgår av kapittel 3 er det trolig slik at bestemmelsene i rammebeslutningens fortale danner en bakgrunn for tolkningen av resten av rammebeslutningen, og det vil være mulig å avslå utlevering hvis det er grunn til mistanke om brudd på grunnleggende rettigheter.

6.6 Tilknytningsavtalen mellom EU, Norge og Island

Tilknytningsavtalen opprettholder heller ikke unntaket for politiske lovbrudd. Dette er i alle fall utgangspunktet, slik det kommer til uttrykk i artikkel 6(1). Her bestemmes det at ”execution may not be refused on the ground that the offence may be regarded by the executing State as a political offence, as an offence connected with a political offence or an offence inspired by political motives”. I andre ledd åpnes det imidlertid for innsnevring av dette utgangspunktet. Etter andre ledd kan Norge, Island og EU erklære at første ledd bare vil komme til anvendelse i forhold til terroristiske lovbrudd eller medvirkning eller konspirasjon til å begå slike lovbrudd. Det vises til artikkel 1, 2 og 3(3) i den europeiske konvensjonen om bekjempelse av terrorisme av 27. januar 1977 og til artikkel 1,2,3 og 4 i rammebeslutning om bekjempelse av terrorisme av 13. juni 2002. Hvordan situasjonen i praksis vil bli avhenger da naturligvis av om slike erklæringer blir avgitt. Reguleringen i tilknytningsavtalen samsvarer med reguleringen i EU-konvensjonen om utlevering fra 1996 i den forstand at det er terrorisme som skiller ut. Som beskrevet ovenfor ble adgangen til å avgi erklæring i denne konvensjonen flittig brukt, noe som førte til at unntaket for politiske lovbrudd som hovedregel ble opprettholdt.

³⁰⁰ Viser til avsnitt 3.3. Det sentrale er spørsmålet om hvorvidt en arrestordre kan nektes gjennomført på bakgrunn av en bestemmelse i fortalen når bestemmelsen ikke reflekteres i nektelsesgrunnene som anerkjennes i selve rammebeslutningen. Disse nektelsesgrunnene fremstår som uttømmende.

Man kan imidlertid spørre seg om det vil utgjøre noen større forskjell om slike erklæringer blir avgitt eller ikke. Terrorisme er i likhet med politisk lovbrudd et vagt og vidt begrep. Det kan argumenteres for at det ikke vil være mye igjen av politiske lovbrudd dersom man fjerner alt som kan kalles terrorisme. Hvis man sammenligner definisjonene av terroristiske handlinger i konvensjonen om bekjempelse av terrorisme og rammebeslutningen om bekjempelse av terrorisme med hvordan unntaket for politiske lovbrudd er blitt praktisert, ser man at det er ganske høy grad av overensstemmelse, i hvert fall når det gjelder de relative politiske lovbruddene. Ifølge rammebeslutningen om bekjempelse av terrorisme artikkel 1, skal det regnes som terroristiske handlinger dersom noen med mål om å alvorlig skremme en befolkning, urettmessig påvirke en regjering eller internasjonal organisasjon til å gjøre noe eller avstå fra å gjøre noe, eller alvorlig destabilisere eller ødelegge grunnleggende politiske, forfatningsmessige, økonomiske eller sosiale strukturer, foretar seg noen av de kriminelle handlingene som er listet opp under bokstav a-i. Ledelse og deltakelse i en terroristgruppe skal også regnes som terrorisme. Det samme med tyveri, utpressing og dokumentfalsk som er ment å skulle tilrettelegge for begåelse av et terroristisk lovbrudd. Tilskynding, medvirkning og forsøk på terroristiske handlinger skal også omfattes. Den europeiske konvensjonen om bekjempelse av terrorisme har noe smalere virkeområde enn rammebeslutningen.

Såkalte rene politiske lovbrudd faller utenfor begrepet terrorisme slik det anvendes i begge de to nevnte avtalene. Som beskrevet over er dette lovbrudd som retter seg mot staten, men som ikke inneholder elementer av tradisjonell kriminalitet. Både konvensjonen og rammebeslutningen om terrorisme retter seg mot handlinger som i tillegg til sin politiske motivasjon har elementer av alvorlige kriminalitet ved seg. Slike handlinger kan gå inn under de relative politiske lovbruddene avhengig av hvilken definisjon man skal legge til grunn for forståelsen av dette begrepet, jf. over. Hvis erklæringer som nevnt over avgis, vil det altså bare være slike lovbrudd som vil kunne begrunne utlevering. Tilknytningsavtalen mellom EU, Norge og Island har altså åpnet for muligheten for å bevare unntaket for politiske forbrytelser i sin rene form. Dette i motsetning til rammebeslutningen om

europaisk arrestordre som, som nevnt, kun har bevart en diskrimineringsklausul i fortalen. En likelydende diskrimineringsklausul er også inntatt i tilknytningsavtalens artikkel 1 4.ledd. Det faktum at den i tilknytningsavtalen er tatt inn i selve avtaleteksten i motsetning til i fortalen, kan tyde på en noe høyere status. På den annen side er den heller ikke i tilknytningsavtalen gjort til en avslagsgrunn. Diskrimineringsklausulen gir da også i tilknytningsavtalen bare uttrykk for målsetninger, jf artikkeloverskriften artikkel 1 som lyder ”object and purpose”.

6.7 Norges forhold til unntaket for politiske lovbrudd

Norges gjeldende utleveringslov av 1975 forbyr utlevering av politiske lovbrutere dersom det ikke er inngått avtale om at den bestemte typen lovbrudd som er begått ikke skal anses som politisk, jf. § 5(1). Slik avtale er inngått for terroristiske handlinger ved Europarådets konvensjon om bekjempelse av terrorisme av 27. januar 1977, jf. over. Norge utleverer heller ikke personer som har begått såkalte relative politiske lovbrudd, så lenge det er den politiske siden ved forholdet som er den dominerende, jf. § 5(2). I forhold til de andre nordiske statene har unntaket imidlertid ikke vært opprettholdt. Lov om utlevering av lovbrutere til Danmark, Finland, Island og Sverige av 3.mars 1961 slår i § 4 fast at utlevering for politiske forbrytelser bare kan skje når handlingen også er straffbar i Norge og personen som ønskes utlevert ikke er norsk statsborger. Loven og konvensjonen om nordisk arrestordre går lenger enn 1961-loven på dette punktet. Etter det nye systemet skal det ikke være adgang til å la være å etterkomme en arrestordre på dette grunnlaget. Departementet så det slik at endringen trolig ikke vil ha praktiske konsekvenser, og kommenterte ikke dette nærmere.³⁰¹ Jeg antar at bakgrunnen for dette standpunktet er den høye graden av rettsenhet som eksisterer mellom de nordiske statene. Handlinger som er straffbare i de andre nordiske statene er som oftest også straffbare i Norge. Det er imidlertid noen forskjeller, men det er liten sannsynlighet for at det vil dukke opp mange saker der dette er et problem. Når det gjelder at norske statsborgere etter den nordiske arrestordren skal kunne utleveres for politiske lovbrudd er det lite trolig at det vil bli

³⁰¹ Ot.prp. nr.39 (2007-2008):11

aktuelt. Politiske lovbrudd rettes som regel mot staten man er borger av eller bosatt i. Dersom en norsk statsborger likevel skulle være innblandet i politiske lovbrudd i en annen av de nordiske statene er det liten grunn til å unnta ham fra utlevering. Han vil trolig ha tilknytning til denne staten, noe som vil innebære at argumentene som er blitt fremmet mot utlevering av statsborgere³⁰² ikke gjør seg gjeldende i like stor grad.

6.8 Vurdering av unntaket – burde det vært opprettholdt?

Mye har skjedd i verden siden unntaket for politiske lovbrudd ble utformet. Man kan derfor spørre seg om begrunnelsen har like stor gyldighet i dag. Det må også spørres om unntaket er egnet til å oppfylle de målsettinger det er ment å skulle tjene. Når det gjelder lovbrøyteren kan det sies at unntaket både virker for dårlig og for godt. Lovbrøyteren selv kan ikke påberope seg unntaket.³⁰³ Han er ingen part i utleveringsforhandlingene, og har ingen selvstendig rett til ikke å bli utlevert. Retten til å avslå begjæringen på grunn av unntaket tilligger staten som mottar begjæringen. Selv om utlevering blir avslått, har statene mulighet til å omgå unntaket ved å benytte seg av utlendingslovgivningens muligheter for utvisning og deportering. Slik sett er unntaket ikke fullgodt som hinder for at den politiske lovbrøyteren blir sendt tilbake for å stilles for retten i staten han har forbrutt seg mot.

Unntaket kan imidlertid også ha for stor rekkevidde.³⁰⁴ Mange politiske lovbrudd er svært alvorlige. Det gagnar ingen om lovbrøytere som begår alvorlig kriminalitet, politisk motivert eller ikke, slipper enhver form for reaksjon på det han har foretatt seg. Ofte har staten som nekter utlevering verken interesse for eller jurisdiksjon til selv å straffeforfølge forholdet. Dette er en utfordring i forhold til internasjonal offentlig orden og sikkerhet. Ettersom massemedia har fått internasjonal rekkevidde skaper politiske lovbrudd store overskrifter, og det vil være svært uheldig dersom det etableres et inntrykk i befolkningen av at slike lovbrøytere ikke holdes ansvarlig. Det kan skape utrygghet i befolkningen. Det kan også

³⁰² Se kapittel 5

³⁰³ Van den Wijngaert 1980:202flg.

³⁰⁴ Ibid.:203flg.

medføre en smitteeffekt, slik at politisk opposisjonelle i andre land vurderer risikoen for straff som liten og derfor griper til voldelige midler i kampen for å nå sine mål. Dette kan effektivt motvirkes også innenfor praktisering av unntaket ved at det straffeforfølges i staten som nekter utlevering. Prinsippet *aut dedere aut judicare*³⁰⁵ er velkjent, og det vil ikke være umulig å etablere jurisdiksjon over forholdene i nasjonal lovgivning. Det er heller ikke automatisk slik at staten som ønsker personen utlevert ikke har mulighet og vilje til å gi ham en rettfærdig rettergang. Et uavhengig rettssystem er ment å skulle fungere som et nøytralt organ hvor sannheten skal frem. Det skjer også at det er en tredje stat som anmoder om utlevering. I slike tilfeller bør nøytralitet være relativt godt ivaretatt, og betenkelighetene mot utlevering gjør seg ikke i like stor grad gjeldende.

I forhold til de involverte statene er det et poeng å bevare gode relasjoner dem imellom. Som beskrevet over er unntaket ment å skulle sikre at staten som mottar utleveringsbegjæringen slipper å ta stilling til en politisk konflikt i en annen stat. På denne måten settes ikke forholdet til denne staten i fare, uansett hvem som går seirende ut av konflikten. Dette er ikke helt logisk. Uansett om regelen er fast vil det å ikke utlevere i praksis være en støtte til lovbrysterens side. Han kan fra sitt eksil uforstyrret fortsette sin politiske opposisjon.³⁰⁶ Særlig etter at unntaket har gjennomgått flere endringer, med avpolitisering av bestemte typer lovbrudd, kan en avslått utleveringsbegjæring oppfattes som støtte til lovbrysteren. Hvorvidt lovbrysteren skal utleveres eller ikke, blir da en definisjonssak. Man må avgjøre om lovbruddet som er begått faller inn under unntaket eller om det ikke lenger skal regnes som et politisk lovbrudd. Man har også problemene knyttet til de relative politiske lovbruddene, hvor det allerede fra unntakets tidlige dager var usikkert hva som skulle regnes med. Slik inn- eller utdefinering innebærer på en måte også politisk stillingtaken, særlig i tvilstilfellene. Den omtalte nøytraliteten blir da illusorisk.

³⁰⁵ Prinsippet om at man enten skal utlevere eller selv straffeforfølge. En slik regel er ment å skulle hindre at personen helt unnslipper straffeforfølgning.

³⁰⁶ Van den Wijngaert 1980:204

Det virker også litt inkonsekvent når stater som går sammen i utstrakt strafferettslig samarbeid samtidig motarbeider hverandre ved å ikke utlevere personer som på grovt vis forbryter seg mot den andre statens sikkerhet. Det vitner om manglende tillit. Når det gjelder europeisk arrestordre skal fundamentet for ordningen være gjensidig anerkjennelse og tillit. Det innebærer tillit til at de andre statenes rettssystem fungerer tilfredsstillende. Mot en slik bakgrunn virker det umulig å opprettholde et unntak som dette, noe rammebeslutningen også har tatt konsekvensen av ved å fjerne unntaket. Hvorvidt det er grunnlag for slik tillit er et annet spørsmål. Jeg tror bekymringene knyttet til lovbrüterens behandling fortsatt kan ha gyldighet i dag. Politiske lovbrudd vekker sterke følelser, og påvirket av sterke følelser kan man handle irrasjonelt. Det er dermed ikke sikkert at en stat som vanligvis behandler sine lovbrüterer ordentlig også gjør det når det dreier seg om en lovbrüter som har angrepet dens viktigste institusjoner og verdier. Når det er sagt må det også sies at de europeiske statene vel ikke er av de verste i slik sammenheng. Jeg går ut fra at også politiske lovbrüterer i de fleste europeiske land ville få skikkelig behandling. Det er imidlertid eksempler på at dårlig behandling forekommer. Senest i oktober 2008 døde en fengslet demonstrant i Tyrkia, angivelig etter tortur i fengselet.³⁰⁷ Tyrkia er ikke EU-medlem og da heller (foreløpig) ikke berørt av disse avtalene, men har status som kandidatland som ønsker tiltrødelse. Det er viktig å markere at retten til rettferdig rettergang gjelder for alle, også politiske lovbrüterer. Det er også viktig å ha en mulighet til å nekte utlevering i de (formodentlig få) sakene det er grunn til å mistenke at rettigheten vil krenkes. Prinsipielt er det derfor slik jeg ser det fremdeles behov for unntaket. Det ville imidlertid være tilstrekkelig med et fakultativt unntak, et absolutt unntak slik tradisjonen tilsier tror jeg det ikke er behov for i dagens situasjon.

Som det har fremgått har rammebeslutningen om europeisk arrestordre avskaffet det tradisjonelle unntaket fra utlevering for politiske lovbrudd. Det er beholdt en diskrimineringsklausul som gjør det mulig å avslå utlevering i de tilfellene der arrestordren er politisk motivert fra de utstedende myndigheters side. Det vil dessuten være mulig å

³⁰⁷ Amnesty International 22.10.2008

avslå utlevering når det fryktes at lovbrysteren vil få dårligere behandling på grunn av hans politiske meninger. Norges tilknytningsavtale har tilsvarende bestemmelser, men åpner i motsetning til rammebeslutningen for å beholde et absolutt unntak fra utlevering for de såkalte rene politiske lovbruddene. Bakgrunnen for disse endringene er prinsippet om gjensidig anerkjennelse, og tilliten som ligger til grunn for det. Hvis man har tillit til at også politiske lovbrystere får rettferdig behandling etter utlevering, vil unntaket være mindre viktig. Tillit er også sentralt når det gjelder hvilke krav man skal stille til grunnlaget for en utleveringsbegjæring. Norge har tradisjonelt stilt krav om bevis for skyld som går utover hva som har vært vanlig i andre stater, og også utover hva som følger av den europeiske utleveringskonvensjonen fra 1957. Dette vil harmonere dårlig med prinsippet om gjensidig anerkjennelse, som både rammebeslutningen om europeisk arrestordre og den norske tilknytningsavtalen bygger på. I neste kapittel vil jeg se nærmere på endringene som gjøres i forhold til dette.

7 Skjellig grunn til mistanke?

Norsk lovgivning har stilt strenge krav til bevisene som skal følge en utleveringsbegjæring, altså beviser for at vedkommende har gjort det han anklages for. Rammebeslutningen om europeisk arrestordre og den norske tilknytningsavtalen forutsetter at man skal godta den anmodende statens bevisvurdering, og gir i liten grad anledning til å kreve utfyllende opplysninger. Den nærmere reguleringen der vil jeg komme tilbake til. Først vil jeg se på hvordan gjeldende rett er i Norge før tilknytningsavtalen får virkning.

7.1 Utleveringsloven 1975 § 10

Den relevante bestemmelsen i gjeldende utleveringslov er § 10. Denne bestemmelsens nr 1 regulerer situasjonen hvor den som begjæres utlevert er domfelt for handlingen i staten som ønsker utlevering. I slike tilfeller ”skal utlevering ikke skje dersom det er særlig grunn til å

tro at dommen ikke bygger på en riktig vurdering av spørsmålet om vedkommende er skyldig i gjerningen”. Etter denne bestemmelsen må utgangspunktet være at man skal godta dommen som uttrykk for at nødvendig skyld er konstatert. I utgangspunktet skal den utleverende staten ikke foreta noen selvstendig vurdering av om vedkommende er skyldig i disse tilfellene. § 10 nr 2 gjelder ”andre tilfelle”, altså der den som ønskes utlevert ikke er domfelt slik at det dreier seg om utlevering til straffeforfølgning. Her kan det virke som om utgangspunktet er det motsatte, nemlig at det må foretas en selvstendig bedømmelse av om vedkommende er skyldig i det han anklages for. Utlevering kan etter nr. 2 skje

”når det i samsvar med lovgivningen i den fremmede stat er avsagt beslutning om pågrepelse eller fengsling eller annen beslutning som har samme virkning og som bygger på en vurdering av om vedkommende er skyldig i lovbruddet. Utlevering må i disse tilfelle ikke skje med mindre man finner at det er skjellig grunn til mistanke om at vedkommende er skyldig”.

Dette innebærer at utlevering ikke kan skje dersom man ikke finner skjellig grunn til mistanke, selv om den fremmede stats domstol har vurdert skyldspørsmålet og konkludert med at tilstrekkelig skyld foreligger. Høyesteretts kjæremålsutvalg³⁰⁸ ga i kjennelsen inntatt i Rt. 1993 s. 1302 uttrykk for at ”skjellig grunn til mistanke” må forstås som et krav til sannsynlighetsovervekt, med andre ord ”at det skal være mer sannsynlig at siktede har begått den straffbare handling saken gjelder enn at han ikke har det”.³⁰⁹ § 10 nr. 3 åpner imidlertid for at det ved avtale kan bestemmes at ”dommer eller beslutninger som nevnt i annet ledd, og som er avsagt av en domstol, skal godtas som grunnlag for utlevering i forhold til denne stat uten nærmere prøving av beviset for at vedkommende er skyldig i gjerningen”.

Også utleveringsloven av 1908 hadde en lignende bestemmelse. § 9 tredje ledd bestemte at ”saafremt ikke andet ved overenskomst med vedkommende fremmede stat er bestemt, maa

³⁰⁸ Heter nå Høyesteretts ankeutvalg.

³⁰⁹ Rt. 1993 s. 1302 på side 1303.

der derhos fremskaffes saadanne beviser for vedkommende persons skyld, at der findes at være skjellig grund til mistanke mot ham”.

7.2 Rammebeslutningen om europeisk arrestordre og Norges tilknytningsavtale

Rammebeslutningen om europeisk arrestordre har i artikkel 8 bestemmelser om arrestordrens innhold og form. Ved lesing av denne artikkelen får man et inntrykk av at den utførende staten vil få relativt lite utfyllende informasjon om lovbruddet som ligger til grunn for arrestordren. Foruten informasjon om den ettersøkte personens identitet³¹⁰ og kontaktopplysninger til den utstedende juridiske myndighet³¹¹, skal det for det første medfølge ”evidence of an enforceable judgment, an arrest warrant or any other enforceable judicial decision having the same effect”³¹². Det er uklart om ”evidence of an enforceable judgment, ...” innebærer at dommen eller beslutningen i fulltekst må legges ved arrestordren, eller om det bare kan kreves bevis for at en slik dom eller beslutning foreligger. Etter tradisjonell utleveringsrett kunne man kreve dommen i original eller bekreftet kopi, med en erklæring om at den kunne fullbyrdes. Ordlyden i artikkel 8 tilsier at man trolig ikke lenger kan kreve dette.³¹³ Videre skal det medfølge informasjon om ”the nature and legal classification of the offence”³¹⁴, og ”a description of the circumstances in which the offence was committed, including the time, place and degree of participation in the offence by the requested person”³¹⁵. Hva som menes med dette er heller ikke klart. Det kan se ut som det ikke vil være nødvendig å gi en faktisk redegjørelse for handlingene som hevdes begått. Dette vil være en endring fra tradisjonell utleveringsrett. Det vil særlig få betydning i forhold til bedømmelsen av om forholdet faller inn under noen av kategoriene i listen over lovbruddstyper hvor det ikke kreves dobbel straffbarhet for at utlevering skal

³¹⁰ Rammebeslutningen artikkel 8(1) a

³¹¹ Ibid. artikkel 8(1) b

³¹² Ibid. artikkel 8(1) c

³¹³ Blekxtoon 2005:245

³¹⁴ Rammebeslutningen artikkel 8(1) d

³¹⁵ Ibid. artikkel 8(1) e

kunne skje.³¹⁶ For at den utførende staten skal kunne gjøre seg opp en mening om dette, vil den måtte ha mer å bygge på enn en ren rettslig kategorisering.³¹⁷

Det synes etter dette å være klart at rammebeslutningen om europeisk arrestordre ikke legger opp til at den utførende staten skal kunne gjøre seg opp noen egen mening om hvorvidt personen som ønskes overlevert antakelig er skyldig i den han anklages for eller ikke. Tilknytningsavtalen Norge og Island har fremforhandlet med EU har i artikkel 11 en likelydende bestemmelse. Det er her ikke tatt noe forbehold om at Norge vil ha rett til å kreve utfyllende informasjon. Som nevnt er det i utleveringslovens § 10 nr. 3 åpnet for at det ved avtale med fremmed stat kan bestemmes at dommer eller andre rettslige beslutninger en av denne statens domstoler har avsagt, skal være tilstrekkelig som grunnlag for utlevering. Skyldspørsmålet skal da ikke vurderes nærmere. Norsk utleveringslovgivning stenger da ikke for en slik løsning som er valgt i tilknytningsavtalen.

7.3 Den europeiske utleveringskonvensjonen 1957

Det har imidlertid også tidligere foreligget oppfordring til å gå inn på en slik ordning i forhold til de andre europeiske landene. Norge har da valgt å holde fast på muligheten til å kreve slike bevis som er nødvendig for å kunne foreta en selvstendig bedømmelse av skyldspørsmålet. Jeg tenker her på den europeiske utleveringskonvensjonen av 13. desember 1957. Konvensjonens artikkel 12 bestemmer at det med utleveringsbegjæringen skal følge original eller bekreftet kopi av en eksegibel dom eller beslutning om sikring, eller arrestordre, eller annen beslutning med samme virkning. Staten som mottar utleveringsbegjæringen kan kreve tilleggsinformasjon dersom den finner opplysningene som er gitt utilstrekkelige til å fatte beslutning i henhold til konvensjonen, jf. artikkel 13. Denne bestemmelsen gir trolig ikke hjemmel for å kreve slike opplysninger som er nødvendig for å kunne overprøve skyldspørsmålet.³¹⁸ En slik tolkning støttes av at

³¹⁶ Se kapittel 4

³¹⁷ Blekxtoon 2005:245-246

³¹⁸ Ot.prp. nr.30 1974-75:35

Norge så seg nødt til å forbeholde seg retten til fortsatt å kunne kreve slike opplysninger, og til å avslå en utleveringsbegjæring dersom bevisene for skyld ikke var tilstrekkelig sterke, for at ordningen skulle kunne opprettholdes.³¹⁹

7.4 Begrunnelse for regelen

Man kan da spørre seg hva som har endret seg fra da til nå som gjør at Norge ikke lenger ser det som like viktig å fastholde muligheten for slik selvstendig bedømmelse. For å kunne svare på det må man først se på hva som er grunnen til at Norge i utgangspunktet ønsket å foreta en selvstendig vurdering. Spørsmålet ble behandlet i ot.prp. nr. 26 (1906-07). Her ble det gitt uttrykk for at den alminnelige regel i utleveringssammenheng er at en utenlandsk rettsavgjørelse er tilstrekkelig. Det ble imidlertid nevnt at enkelte land hadde en ordning hvor ytterligere skyldbevis kunne kreves. Departementet mente en slik ordning vil innebære at man garanterte seg så langt som mulig mot uberettigede utleveringer. Dette ville av hensyn til den som utleveres være betryggende. Departementet så det som hensiktsmessig å stille samme krav til skyld som gjaldt etter vår nasjonale straffeprosessordning. Kravet til skyld for å begrunne pågrepelse ville etter den dagjeldende straffeprosessloven § 228 være at han med skjellig grunn kunne mistenkes for å ha begått det lovbruddet han ble anklaget for.³²⁰ Samme skyldkrav gjelder for pågrepelse etter den någjeldende straffeprosesslov³²¹ § 171.

7.5 Vurdering

Hensynet til den som skulle utleveres var altså det sentrale i begrunnelsen for å kreve bevis for skyld. Utlevering er et inngripende tvangsmiddel, og det vil være svært uheldig om det benyttes i saker hvor det ikke er grunnlag for å tro at personen har gjort det han anklages for å ha gjort. Beslutninger om pågrepelse vil imidlertid i de fleste land bygge på at det er

³¹⁹ Council of Europe, Treaty office

³²⁰ Ot.prp. nr. 26 (1906-07):14

³²¹ Lov av 22. mai 1981 nr.25

skjellig grunn til mistanke.³²² Dersom Norge fastholder retten til å overprøve den vurderingen som er gjort i den fremmede staten, kan det tolkes som et uttrykk for mistillit til rettssystemet i denne staten. Rammebeslutningen om europeisk arrestordre bygger, som tidligere omtalt i oppgaven her, på høy grad av tillit mellom medlemsstatene i EU, jf. rammebeslutningens fortale punkt 10. Dersom Norge ønsker å være med på ordningen som etableres der, vil det være en forutsetning at vi ikke undergraver denne tilliten. Det fremgår også av tilknytningsavtalens fortale punkt 3 at del av grunnlaget for avtalen er gjensidig tillit til rettssystemene i de andre statene, og til at alle statene har evne til å garantere en rettferdig rettssak. Dersom det er klart at en pågripelsesbeslutning i de andre statene tilknytningsavtalen gjelder for bygger på en beslutning om at skjellig grunn til mistanke foreligger, vil det ikke være rom under et slikt tillitsregime for at Norge skal kunne overprøve denne vurderingen. Hvorvidt det er grunnlag for slik tillit er et annet spørsmål. Norske domstoler har ved flere anledninger avslått utlevering av utenlandske borgere med henvisning til at det ikke foreligger tilstrekkelig bevis til at skjellig grunn til mistanke kan konstateres.³²³

Hvis det derimot ikke skulle være slik at de andre statene foretar en bedømmelse av om det foreligger skjellig grunn til mistanke, vil saken stå i en annen stilling. Norge vil da kunne måtte iverksette tvangsmidler på svakere grunnlag enn hva vår straffeprosessordning tilsier. Dette vil kunne være uheldig, særlig hvis det vil komme på tale å overlevere norske statsborgere. Vi vil da komme i en situasjon hvor terskelen for å iverksette tvangsmidler overfor statens egne borgere vil variere avhengig av hvor straffeforfølgningen er ment å

³²² Ot.prp. nr. 30 (1974-75):36

³²³ Som eksempel kan kjennelsen i Frostating lagmannsrett, LF-2002-666 M, nevnes. Den gjaldt utlevering av en bosnisk statsborger til Slovenia for grovt tyveri. Bosnieren presenterte dokumentasjon på at det var vanskelig å fastslå at han var i Slovenia på tidspunktet for forbrytelsen, og slovenske myndigheter kunne ikke fremskaffe tilstrekkelig bevis for at det var skjellig grunn til mistanke for at han var der og hadde gjort det han ble anklaget for. Utlevering ble avslått.

skulle fortsettes.³²⁴ Det vil kunne oppfattes som inkonsekvent, og som en svekkelse av rettssikkerhetsgarantiene norske statsborgere er vant til å nyte godt av.

Som det har fremgått av fremstillingen i de foregående kapitlene er det gjort relativt store endringer i rammebeslutningen om europeisk arrestordre og den norske tilknytningsavtalen i forhold til tidligere regulering. Jeg har behandlet de 4 viktigste materielle endringene, som angår krav om dobbel straffbarhet, de tradisjonelle unntakene for statsborgere og politiske lovbrudd, og krav om bevis for skyld. Disse endringene har, som jeg har vist, vært kontroversielle. Det har likevel blitt reist spørsmål om hvorvidt disse endringene er tilstrekkelig nyskapende til at det er riktig å snakke om et nytt system. Jeg vil nå se på den nye ordningen som helhet, og forsøke å gjøre meg opp en mening om dette spørsmålet.

8 Et nytt system?

Hensikten med rammebeslutningen om europeisk arrestordre var å etablere en ny ordning som skulle erstatte utleveringssystemet i forholdet mellom medlemsstatene i EU. Dette fremgår særlig tydelig av rammebeslutningens fortale punkt 5. Her uttales det at målet om å skape et område for frihet, sikkerhet og rettferdighet innenfor Unionen fører til at utlevering mellom medlemsstatene bør avskaffes og erstattes med et system for overlevering mellom juridiske myndigheter. Det nye systemet er ment å skulle være enklere og fjerne muligheter for forsinkelse som det gamle systemet var preget av.³²⁵ Det man vil oppnå i enkeltsakene er likevel det samme, nemlig at en etterlyst person skal forflyttes fra en stat til en annen for der å kunne stilles for retten eller sone en allerede idømt straff. Dette kan leses ut av definisjonen av en europeisk arrestordre, som lyder som følger:

³²⁴ Gardiner 2004:36

³²⁵ Jf. fortalens punkt 5

”The European arrest warrant is a judicial decision issued by a Member State with a view to the arrest and surrender by another Member State of a requested person, for the purposes of conducting a criminal prosecution or executing a custodial sentence or detention order.”³²⁶

Man kan derfor spørre seg om det virkelig er skjedd så store endringer at det er riktig å snakke om et nytt system, eller om det reelt sett dreier seg om en endret versjon av det gamle systemet. Også før rammebeslutningens tid skjedde det en utvikling mot enklere og raskere prosedyrer og færre materielle hindre for utlevering. Mellom EU-statene var utleveringskonvensjonene fra 1995 og 1996 ledd i denne utviklingen. Også i Norden har vi lenge hatt systemer for enklere saksgang i utleveringsspmål. De ensartede nordiske utleveringslovene, for Norges vedkommende lov av 3. mars 1961 nr. 1, fjernet en del tradisjonelle hindringer og gjorde prosessen raskere, jf. den historiske gjennomgangen over.

8.1 Begrepet ”surrender”

Rammebeslutningen bruker konsekvent begrepet ”surrender” om den nye mekanismen som skal erstatte utlevering. Hva som ligger i dette begrepet sies ikke eksplisitt. Hvis vi ser på definisjonen av en europeisk arrestordre sitert over, ser vi at en arrestordre fullbyrdes ved ”arrest and surrender” av personen som er ettersøkt. ”Surrender” inkluderer da ikke ”arrest”, og må da bety fysisk overføring av personen fra en stat til en annen.³²⁷ Begrepet er imidlertid ikke nytt innenfor internasjonalt strafferettslig samarbeid. Det ble innført i forbindelse med etableringen av de internasjonale strafferettstribunalene for det tidligere Jugoslavia³²⁸ og for Rwanda³²⁹. Begrepet ble videreført i statuttene til Den internasjonale

³²⁶ Rammebeslutningens artikkel 1 (1)

³²⁷ Rammebeslutningens artikkel 1(1) og Lagodny 2005:40

³²⁸ Updated Statute of the International Criminal Tribunal for The Former Yugoslavia, september 2008.

³²⁹ Statute of the International Criminal Tribunal for Rwanda 2007 (konsolidert versjon).

straffedomstolen (ICC).³³⁰ Slik begrepet brukes i disse internasjonale instrumentene, beskriver det en mekanisme som er anvendelig i forholdet mellom en stat og en internasjonal straffedomstol.³³¹ Rammebeslutningen om europeisk arrestordre regulerer ikke et slikt forhold, men derimot forholdet mellom medlemsstatene i Den europeiske unionen. Dette skaper usikkerhet om hvorvidt begrepet skal forstås på samme måte i de ulike instrumentene.

Michael Plachta er svært kritisk til at Rådet har valgt å bruke nettopp dette begrepet i sin rammebeslutning.³³² Han beskriver den vanskelige prosessen frem mot ratifisering av avtalen om etableringen av den internasjonale straffedomstolen, og særlig vanskene knyttet til overlevering av egne statsborgere. Mange av statene hadde konstitusjonelle regler som forbød utlevering av statsborgere, og måtte enten endre disse eller omgå dem på noe vis. De nasjonale parlamentene ble forelagt saken, og det ble argumentert for at overlevering til domstolen ikke var det samme som utlevering. Dette fordi det dreier seg om en vertikal relasjon til forskjell fra den horisontale relasjonen som består mellom stater. Det innebærer at de hensynene som tradisjonelt har begrunnet unntaket fra utlevering som har vært gjeldende for statens egne borgere ikke på samme måte gjør seg gjeldende. Stater er likeverdige parter som har inngått en avtale. Suverenitetsargumenter er særlig fremtredende i en slik kontekst, og et ønske om gjensidighet og hensynet til å beskytte egne statsborger mot urettferdig behandling utenlands er utslag av slik argumentasjon. ICC har en spesiell og uavhengig posisjon som gjør at slike argumenter ikke har samme gyldighet. På dette grunnlaget lot de nasjonale parlamentene seg overbevise om at det ville være mulig å tillate overlevering av statsborgere til ICC etter surrender-prosedyren, men fremdeles beholde unntaket i utleveringssammenheng.

Dersom begrepet ”surrender” skal forstås likt etter både de internasjonale domstolenes statutter og rammebeslutningen om europeisk arrestordre, kan det hevdes at de nasjonale

³³⁰ Rome Statute of the International Criminal Court

³³¹ Plachta 2003:178

³³² Ibid.:191

parlamentene ble feilinformert ved ratifikasjonen av ICC-statuttene. ”Surrender” har da utviklet seg til noe annet enn hva det var ment som. Plachta er av den oppfatning at ”surrender” under arrestordre-systemet reelt sett er utlevering som er gitt et nytt navn.³³³ At noe gis et nytt navn endrer ikke realiteten. Plachta mener at den primære forskjellen mellom ”surrender”, slik begrepet er brukt i forbindelse med de internasjonale domstolene, og utlevering er ulikheten i nivå mellom de involverte partene.³³⁴ Flere stater ser ut til å dele Plachtas syn. Østerrike så det for eksempel som nødvendig å endre sin utleveringslovgivning før rammebeslutningen om europeisk arrestordre kunne implementeres. Statuttene til den internasjonale straffedomstolen kunne derimot ratifiseres uten at slik endring var påkrevd. Også Tyskland og England har sett seg nødt til å endre sin utleveringslovgivning for å kunne gjennomføre rammebeslutningen.³³⁵

Det må etter dette kunne hevdes at valget av ny betegnelse var uheldig. ”Surrender” fra en stat til en annen etter rammebeslutningen om europeisk arrestordre kan ikke sies å være det samme som ”surrender” til internasjonale straffedomstoler. Uavhengig av dette er det utvilsomt slik at en ny betegnelse ble valgt for å synliggjøre at man med rammebeslutningen om europeisk arrestordre innførte en ny mekanisme for overføring av lovbrøyttere til andre stater for straffeforfølgning eller soning. Flere steder i fortalen fremheves det at det skal innføres en ny mekanisme som skiller seg fra utlevering. Punkt 5 er allerede sitert. Allerede i første punkt i fortalen uttales det at den formelle utleveringsprosedyren skal avskaffes mellom medlemsstatene, og punkt 11 bestemmer at den europeiske arrestordren skal erstatte alle tidligere instrumenter som gjelder utlevering mellom medlemsstatene. Også nye betegnelser på de involverte statene er innført for å understreke forskjellen fra utlevering. Den europeiske utleveringskonvensjonen fra 1957 bruker betegnelse ”requesting party” og ”requested party”. I rammebeslutningen dreier det seg om ”issuing state” og ”executing state”. Også tilknytningsavtalen Norge og Island har fremforhandlet med EU bruker disse nye betegnelse. Som nevnt over er det

³³³ Plachta 2003:193

³³⁴ Ibid.:192

³³⁵ Ibid.:193-194

imidlertid ikke tilstrekkelig å endre betegnelsene for at vi skal kunne snakke om et nytt system. I det følgende vil jeg derfor se på hvor nyskapende endringene egentlig er.

8.2 Materielle regler

Når det gjelder de materielle reglene har det skjedd mange endringer. De viktigste av disse har jeg sett på i denne avhandlingen. Endringene har imidlertid hovedsakelig vært gradsendringer i forhold til tidligere regler. Utlevering har tidligere vært regulert av en rekke traktater, og betingelsene for at utlevering skal kunne skje har variert også mellom disse. Det er vanlig at det kan forekomme ulike betingelser mellom noen stater eller grupper av stater. Det i seg selv hindrer ikke at det som skjer kan kalles utlevering.³³⁶ Som eksempel på slike særordninger kan de nordiske statene nevnes. Vi har som nevnt innledningsvis i dette kapittelet lenge hatt særregler for utlevering innad i Norden. Gjennom ensartede lover har det blitt lempet på tradisjonelle grunner for å nekte utlevering. I forholdet til andre europeiske stater har den europeiske utleveringskonvensjonen av 1957 fortsatt vært bestemmende. Også innenfor EU har det tidligere vært gjort forsøk på å fjerne tradisjonelle avslagsgrunner, som for eksempel forbudet mot utlevering av egne statsborgere. 1996-konvensjonen innførte en rekke slike endringer, men ble ikke ratifisert av alle medlemsstatene, og flere stater reservert seg mot enkeltbestemmelser. Rammebeslutningen om europeisk arrestordre er nyskapende på den måten at den ikke gir rom for reservasjoner knytte til mange av enkeltbestemmelsene slik tidligere traktater har gjort. Dette bidrar til ensartede regler, og til et mer effektivt system. Tilknytningsavtalen Norge og Island har fremforhandlet åpner for til dels vidtgående reservasjoner når det gjelder de mest kontroversielle endringene.³³⁷ Det gjenstår å se om disse mulighetene til å beholde dagens rettstilstand utnyttes, eller om tilknytningsavtalen bringes på linje med rammebeslutningen på de fleste punkter. Uansett er reglene ikke kvalitativt så ulike fra tidligere regulering at det, slik jeg ser det, kvalifiserer til å regnes som et nytt system.

³³⁶ Lagodny 2005:41

³³⁷ Som eksempler kan det nevnes at det vil være mulighet for gjennom reservasjoner å opprettholde, i hvert fall delvis, unntakene for egne statsborgere og for politiske forbrytelser.

8.3 Prosessuelle regler

Spørsmålet blir da om de prosessuelle reglene har endret seg i en slik grad at det rettfærdiggjør betegnelsen nytt system. Et hovedpunkt ved de nye rutinene er at prosessen skal gå raskere. Det er av den grunn innført korte og klare tidsfrister, jf. rammebeslutningens artikkel 17 og 23. I artikkel 17 bestemmes det at endelig avgjørelse om utlevering skal tas innen 10 dager dersom personen samtykker i overleveringen. Hvis ikke samtykke gis, er fristen for endelig avgjørelse 60 dager etter at personen er arrestert. Hvis det ikke er mulig å overholde de nevnte fristene, kan det gis en utsettelse på ytterligere 30 dager. En slik forsinkelse må begrunnes overfor staten som har utstedt arrestordren. Artikkel 23 gir tidsfrister for utlevering etter endelig avgjørelse er tatt. Hovedregelen er at utlevering skal skje innen 10 dager etter at det er blitt tatt en endelig avgjørelse om at arrestordren skal fullbyrdes. Hvis dette hindres av omstendigheter utenfor statenes kontroll eller hvis personens liv eller helse settes i fare ved en utlevering på det tidspunktet, kan det avtales en ny dato som blir utgangspunkt for en ny 10-dagers frist. Tilknytningsavtalen med Norge og Island fastsetter tilsvarende frister for avgjørelse og utlevering i henholdsvis artikkel 20 og 26.

Den største forskjellen mellom den nye og den gamle ordningen er imidlertid selve avgjørelsesprosessen. Det tradisjonelle utleveringssystemet er per definisjon mellomstatlig og politisk.³³⁸ Rammebeslutningen om europeisk arrestordre endrer på dette ved å legge endelig avgjørelsesmyndighet til statenes juridiske myndigheter. Som det fremgår av punkt 6 i rammebeslutningens fortale, er arrestordren det første konkrete tiltaket som på det strafferettslige området gjennomfører prinsippet om gjensidig anerkjennelse. Det innebærer at statenes juridiske myndigheter skal anerkjenne og gjennomføre de andre statenes juridiske avgjørelser uten mye formaliteter.³³⁹ En arrestordre regnes da som en juridisk avgjørelse. Dette ville ikke la seg gjøre uten reform av systemet.

³³⁸ Plachta 2003:179

³³⁹ Plachta 2003:184

Avgjørende myndighet i utleveringssaker har tradisjonelt vært tillagt de sentrale administrative myndighetene i staten, vanligvis de politiske utøvende myndighetene. Domstolene har vært involvert i prosessen, men i begrenset grad. Deres rolle har vært å bestemme hvorvidt utlevering etter gjeldende regelverk ville være lovlig. Når det er avgjort, har det vært opp til de politiske myndighetene å avgjøre om utlevering faktisk skal skje. De har hatt mulighet til å trekke inn andre hensyn enn de strengt juridiske, og har kunnet avslå en utleveringsbegjæring selv om betingelsene for utlevering formelt sett var oppfylt.³⁴⁰ Slike vurderinger er det ikke rom for i en prosess basert på direkte anerkjennelse av juridiske avgjørelser. Rammebeslutningen har tatt konsekvensen av det ved å legge endelig avgjørelsesmyndighet til statenes juridiske myndigheter, jf. fortalens punkt 8 hvor det uttales at en juridisk myndighet skal ta avgjørelsen om overlevering. Det framgår også av punkt 5 som omhandler etableringen av et system for overlevering mellom juridiske myndigheter. Her sies det at tradisjonelle samarbeidsrelasjoner skal erstattes av et system for fri bevegelse av juridiske avgjørelser i straffesaker. Sist, men ikke minst, kan det leses ut av flertallet av artiklene i selve rammebeslutningens tekst, hvor de juridiske myndighetene tillegges ulike oppgaver. Særlig tydelig er dette kanskje i artiklene om avslagsgrunner, hvor det sies at "the juridicial authority of the Member State of execution (...) / the executing judicial authority shall/may refuse to execute the European arrest warrant in the following cases", jf. artikkel 3 og 4.

De politiske myndighetenes er som følge av dette fratatt sin diskresjonære kompetanse i slike saker. Artikkel 7 gir medlemsstatene mulighet til å la de sentrale myndighetene få en administrativ rolle, hvis det er nødvendig som resultat av organiseringen av deres nasjonale juridiske system. Deres rolle må imidlertid begrenses til rene administrative og assisterende oppgaver. Dette understrekes klart i fortalens punkt 9, som lyder som følger "The role of central authorities in the execution of a European arrest warrant must be limited to practical and administrative assistance". Bruken av ordet "must" signaliserer stor viktighet, da dette

³⁴⁰ Plachta 2003:184-185

er den sterkeste formen for juridisk regulering.³⁴¹ Sentrale myndigheter kan altså ikke lenger ta noen avgjørelse i slike saker. Tilknytningsavtalen med Norge og Island har stort sett tilsvarende bestemmelser. Fortalens punkt 9 bestemmer at en juridisk myndighet skal ta avgjørelsen om overlevering.³⁴² Artikkel 10 gir mulighet til å utpeke en sentral myndighet til å assistere de juridiske myndighetene, og fortalens punkt 10 bestemmer at de sentrale myndighetenes rolle bør være begrenset til dette. Det kan påpekes at det her er valgt å bruke ordet ”should” i stedet for ”must” som i rammebeslutningen. Siden tilknytningsavtalen ellers legger opp til samme system som rammebeslutningen, hvor juridiske myndigheter gjennomgående har avgjørende myndighet, antar jeg imidlertid at det ikke har større betydning. Dersom sentrale myndigheter skulle gis en rolle utover rent praktisk assistanse, ville det trolig skape reaksjoner i EU, da det ville innebære endring av et sentralt punkt i den nye ordningen.

Oppsummerende kan det sies at rammebeslutningen om europeisk arrestordre ser ut til å ha etablert et nytt system, som også vil bli gjeldende for Norge når tilknytningsavtalen trer i kraft. Det er et system basert på gjensidig anerkjennelse, og med stor vekt på effektivitet. Endringer i begrepsbruken understreker dette. Selv om ordet ”surrender” blir brukt, må systemet ikke forveksles med systemet for overlevering til den internasjonale straffedomstolen og andre internasjonale tribunaler. ”Surrender” er i den sammenheng, som nevnt, en betegnelse på en mekanisme som er anvendelig i forholdet mellom en stat og en domstol. Det er ikke tilfellet med arrestordresystemet, som i likhet med tradisjonell utlevering er mellomstatlig. Hovedforskjellen mellom arrestordresystemet og det tidligere utleveringssystemet er graden av politisk deltakelse. Dette er en utvikling som følger naturlig av den prosessen som ellers foregår i EU mot en tettere sammenknytning av medlemsstatene.³⁴³ Et reelt område for frihet, sikkerhet og rettferdighet har ikke plass til nasjonale myndigheter som av politiske grunner utnytter statlig suverenitet til å legge

³⁴¹ Lagodny 2005:41

³⁴² Avtalepartene skal avgjøre hvilken juridisk myndighet som skal være kompetent i forhold til å utstede og etterkomme en arrestordre, og informere hverandre om valget, jf. artikkel 9.

³⁴³ Lagodny 2005:45

hindringer i veien for effektiv straffeforfølgelse på tvers av landegrensene. Dette forholder seg noe annerledes for Norge som utenforland. Som følge av åpningen av grensene gjennom Schengen-samarbeidet, har behovet likevel meldt seg også hos oss for å få i stand mer effektivt samarbeid på dette området. Avpolitisering kan da være et egnet virkemiddel.

9 Avslutning

9.1 Den europeiske arrestordren i praksis

9.1.1 Kommisjonens evalueringsrapport - statistikk

Kommisjonen utarbeidet i henhold til rammebeslutningens artikkel 34 i 2005 en evalueringsrapport, som senere ble revidert.³⁴⁴ I 2007 ble en rapport nr. 2 utarbeidet, som skulle oppdatere evalueringen til 1. juni 2007.³⁴⁵ Denne rapporten utroper arrestordren til en suksess. Til tross for svakheter ved implementeringen i medlemsstatene, er det gjort store fremskritt fra utleveringsregimet hva gjelder tidsbruk og utbredelse blant medlemsstatene. Statistikk innhentet fra medlemsstatene viser at nær 6900 arrestordrer ble utstedt i 2005, av de 23 medlemsstatene som bidro med data. Dette var dobbelt så mange som i 2004. I over 1770 saker ble personen lokalisert og arrestert. Av disse 1770 ble 1532 personer faktisk overlevert (86 %). Halvparten av disse hadde samtykket i overleveringen. Over en femtedel av de overleverte var statsborgere eller bosatte i den utførende staten. En garanti om retur etter eventuell pådømmelse slik artikkel 5(3) åpner for, ble gitt i halvparten av disse sakene. Uoffisielle tall fra 2006 viser at arrestordren blir stadig mer brukt, og bekrefter den oppadgående tendensen fra 2004 til 2005.³⁴⁶

³⁴⁴ COM(2005) 63 final og SEC(2005) 267 av 23.februar 2005, revidert ved COM(2006) 8 og SEC(2006) 79

³⁴⁵ COM(2007) 407 final og SEC(2007) 979 final, av 11. juli 2007.

³⁴⁶ COM(2007) 407 final:2-4

Når det gjelder tidsbruk har arrestordresystemet vist seg å være vesentlig mer effektivt enn det tidligere systemet for utlevering av lovbrøyttere. Gjennomsnittlig tid som gikk med under den gamle ordningen før utlevering skjedde, var ca ett år. Utlevering etter en europeisk arrestordre skjer gjennomsnittlig etter 43 dager. Hvis personen samtykker, er gjennomsnittlig behandlingstid bare 11 dager. Dette er en liten nedgang fra 2004, da tilsvarende antall dager var henholdsvis 45 og 15. Det er imidlertid ikke slik at tidsfristene alltid blir overholdt. I rundt 80 saker i 2005 ble den maksimale foreskrevne tidsbruken etter artikkel 17(4) overskredet. Dette utgjorde ca 5 % av sakene dette året. Særlig Irland og Storbritannia er ifølge Kommisjonen lite flinke til å overholde fristene som er satt.³⁴⁷ Gjennomsnittstallene viser likevel en særdeles positiv utvikling. Det er i alle involverte parters interesse at saksbehandlingen skjer så raskt som mulig. Dette vil være en fordel for straffeforfølgningen, og for den anklagede som da slipper lange perioder i varetekt. For mye fokus på effektivitet kan imidlertid føre til at andre hensyn blir skadelidende. Av hensyn til rettssikkerheten er det viktig at man tar seg tid nok til å gjøre de vurderinger som er nødvendig for å sikre at grunnleggende rettigheter ivaretas gjennom hele prosessen, både før og etter en eventuell utlevering skjer.

9.2 Rammebeslutningen om europeiske arrestordre – en ordning forut for sin tid?

Rammebeslutningen om europeisk arrestordre og tilknytningsavtalen Norge og Island har fremforhandlet har hatt til hensikt å etablere et nytt system for mer effektiv utlevering av lovbrøyttere til straffeforfølgning og soning. Grunnlaget for systemet skal være prinsippet om gjensidig anerkjennelse. Dette prinsippet forutsetter, som det har fremgått, et høyt tillitsnivå mellom statene, noe som igjen forutsetter at statene respekterer grunnleggende menneskerettigheter. Meningene har vært delte i forhold til om ordningen har vært vellykket.

Erfaringene med rammebeslutningen de første årene har vist at ordningen som der etableres er betydelig mer effektiv enn det gamle utleveringssystemet. Dette må regnes som et stort

³⁴⁷ Ibid.:4

fremskritt. Raskere prosess er til fordel for alle berørte parter. Det er likevel viktig at prosessen ikke går så fort at det går på bekostning av rettssikkerheten. Hvis det overordnede fokus er på effektivitet, kan det lett skje at rettssikkerheten blir skadelidende. Det må derfor vektlegges at man må sørge for en prosess hvor rettssikkerhetsgarantier og grunnleggende menneskerettigheter ivaretas. Rammebeslutningen om felles prosessuelle standarder (omtalt i kapittel 3) som aldri ble vedtatt, kunne muligens bidratt til å sikre dette. Det europeiske parlamentet legger i et forslag til videre utvikling av et strafferettslig område innen EU vekt på at arbeidet med felles prosessuelle garantier må gjenopptas snarest.³⁴⁸ Det er positivt, og man kan håpe at parlamentet denne gangen får oppfylt sitt ønske om et ”ambisiøst instrument”³⁴⁹.

At juridiske myndigheter har fått avgjørende myndighet, har potensial til å minske usikkerheten som tidligere har preget utleveringsprosessen. Ved at vurderingen bare knytter seg til juridiske spørsmål er tidkrevende byråkrati fjernet. Det faktum at muligheten til fri bedømmelse uavhengig av om vilkårene for utlevering er oppfylt³⁵⁰ er tatt bort, fører til større forutsigbarhet på den måten at personen det gjelder kan vite hva som vurderes og da kunne beregne sin rettsstilling. Noen forfattere ser likevel de juridiske myndigheters eneansvar som en ulempe for individet. De anser politiske myndigheter for bedre egnet til å legge press på andre lands myndigheter gjennom en diplomatisk prosess.³⁵¹ Andre vektlegger at politiske myndigheter trolig vil vurdere et bredere utvalg av interesser enn bare interessene til personen det gjelder. Etter deres mening er det ikke usannsynlig at en generell interesse i å beholde gode diplomatiske relasjoner kan spille inn i vurderingen.³⁵² Disse forfatterne mener det er positivt at dommeren ikke lenger kan skjule seg bak

³⁴⁸ (2009/2012(INI))

³⁴⁹ Ibid.

³⁵⁰ De politiske myndigheters tradisjonelle diskresjonære prøvelsesrett

³⁵¹ Blekxtoon, R. 2002:159 ”Europees arrestatiebevel”, Nederlands Juristenblad 31.mei 2002. Her fra Dieben, Diede-Jan 2006:241-242

³⁵² Jonk, W., Hamer, G. og Malewicz, R. 2004:903 ”De nieuwe Overleveringswet”, Delikt & Delinkwent, No. 9, 2004. Her fra Dieben, Diede-Jan 2006:242.

ministeren. Det kan imidlertid reises spørsmål om ikke dette vil legge en urimelig tung oppgave på forsvareren til personen det gjelder.³⁵³ Domstoler under tidspress vil trolig ha vanskeligheter med å vurdere for eksempel menneskerettighetssituasjonen i den fremmede staten, hvis ikke forsvareren legger frem grundig nok materiale. Slikt materiale kan være vanskelig for en vanlig advokat å fremskaffe. Nok en gang må det fremheves at effektivitet ikke må gå på bekostning av rettssikkerheten.

Som det har fremgått gjennom avhandlingen er det på flere punkter uklart hvordan rammebeslutningen skal forstås. Dette har ført til at medlemsstatene i sin implementeringslovgivning har valgt ulike løsninger, hvorav noen etter Kommisjonens mening er i strid med rammebeslutningen og prinsippene som ligger til grunn for den. Ulik implementering fører til ulik praksis, og gjør samarbeidet mellom statene vanskeligere. Problemer har særlig oppstått i forbindelse med implementering av reglene om dobbel straffbarhet og utlevering av egne statsborgere, men også i forhold til reglene om politiske lovbrudd er det uklarheter i implementeringslovgivningen i medlemsstatene. I forhold til Norge og Island kan implementeringen av bestemmelsene om statsborgere skape særlige vanskeligheter. Som beskrevet har flere av statene måttet endre sin nasjonale lovgivning for å kunne utlevere egne borgere. Problemer oppstår hvis de endrede reglene ikke inkluderer Norge og Island i den nye ordningen. Som eksempel kan Tyskland nevnes. Tyske konstitusjonelle regler ble endret slik at det nå er tillatt å overlevere tyske borgere til andre medlemsstater i EU. Siden Norge står utenfor EU vil de nye reglene ikke omfatte oss. Hvis flere stater har gjort som Tyskland, kan fjerningen av statsborgerunntaket bli lite reell for Norges del.

Det er foreløpig uklart når ordningen kan settes i gang for Norges vedkommende. EU-statene kan, med hjemmel i TEU artikkel 24(5), ta forbehold om nasjonal godkjenning i samsvar med konstitusjonelle regler når EU inngår avtaler med tredjeland. 18 EU-stater tok et slikt konstitusjonelt forbehold i forbindelse med inngåelsen av Norges tilknytningsavtale. Før avtalen kan tre i kraft må da disse 18 statene gi sin godkjenning. Per april 2008 var det

³⁵³ Ibid.:242-243.

ukjent for Rådets juridiske tjeneste om noen av statene hadde gjennomført slik konstitusjonell kontroll.³⁵⁴ Hvordan reguleringen endelig blir for Norges del vil ikke være klart før ratifisering av tilknytningsavtalen skjer. Det er, som beskrevet, på flere punkter i tilknytningsavtalen muligheter for å begrense rekkevidden av endringene det legges opp til. Lovgivningsarbeidet er igangsatt, og høringsbrev ventes å bli utsendt i løpet av 2009.³⁵⁵ Jeg antar likevel at det vil bli gjort til dels store endringer i forhold til gjeldende rett. Det ville slik jeg ser det være forbausende om Norge skulle gå gjennom en slik omfattende forhandlingsprosess uten at det forelå et ønske om reell tilknytning til ordningen som ble etablert med rammebeslutningen om europeisk arrestordre. En slik reell tilknytning vil innebære at Norge som stat vil måtte gi slipp på full suverenitet på strafferettsområdet. For norske borgere vil ordningen innebære en økt sannsynlighet for at de vil bli straffeforfulgt av utenlandske myndigheter, skulle de begå lovbrudd i utlandet. Hvorvidt dette er positivt eller negativt beror i stor grad på om forutsetningene for ordningen faktisk er tilstede. Jeg tenker da spesielt på den høye grad av tillit som forutsettes å eksistere mellom statene, og på kvaliteten på rettssystemene som med nødvendighet må ligge til grunn for slik tillit.

Det europeiske parlamentets rapport³⁵⁶ om menneskerettighetenes status i EUs medlemsland er ikke oppløftende i så måte. Parlamentet uttrykker, som nevnt i kapittel 3, her bekymring over det høye antall brudd på Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen som forekommer i EUs medlemsstater.³⁵⁷ Av denne rapporten synes det å kunne konkluderes med at grunnlaget for tillit foreløpig ikke i tilstrekkelig grad er tilstede. De mange uregelmessighetene i medlemsstatenes implementeringslovgivning kan også sees som tegn på at tilliten mellom statene ikke er på et slikt nivå som forutsatt. Tillit mellom alle EUs medlemsstater er foreløpig kanskje mer noe å strebe mot enn en faktisk realitet.³⁵⁸ Det kan nok forventes at arrestordresystemet vil

³⁵⁴ Kvam 2008:109. Jeg har ikke funnet nyere tall.

³⁵⁵ Justis- og politidepartementet 2008

³⁵⁶ (2007/2145(INI))

³⁵⁷ Ibid. punkt 29

³⁵⁸ Van Sliedregt 2009

bidra til å styrke utviklingen i retning av gode rettsstandarder i alle medlemsstatene.³⁵⁹ Statene vil trolig følge godt med på behandlingen av egne statsborgere etter utlevering, og en eventuell krenkelse av rettigheter vil få mye oppmerksomhet. Dette vil skape press for endring. Spørsmålet man da må stille seg er om vi vil være med på veien. Ordningen som er etablert har stort potensial, men man kan spørre som Alegre og Leaf³⁶⁰ fra organisasjonen JUSTICE gjør i sin bok ”European arrest warrant – a solution ahead of its time?”

³⁵⁹ Vestergaard 2004:566

³⁶⁰ Alegre og Leaf 2003.

10 Litteraturliste

Alegre, Susie og Marisa Leaf. *European Arrest Warrant. A solution ahead of its time?* London, JUSTICE, 2003.

Alegre, Susie og Marisa Leaf. *Mutual Recognition in European Judicial Cooperation: A Step Too Far Too Soon? Case Study – the European Arrest Warrant*. I: *European Law Journal*. Vol. 10/2 2004, s. 200 – 217.

<http://www.swetswise.com/eAccess/viewFulltext.do?articleID=20604245>

(Sisert fra Swetswise) [Sisert 05.04.2009]

Amnesty International. *URGENT Tyrkia: Det nytter: Demonstranter løslatt- myndighetene gransker mishandling*. 22. oktober 2008.

<http://www.amnesty.no/Web.nsf/pages/528042FA8FA9B976C12574EA002C29F0> [Sisert 11.03.09]

Bassiouni, M. Cherif. *Ideologically motivated offenses and the political offenses exception in extradition - a proposed juridical standard for an unruly problem*. I: *DePaul Law Review* Vol. 19/2 1969-1970, s.217-269. (Sisert fra HeinOnline) [Sisert 05.02.2009]

Blekxtoon, Rob. *Introduction*. I: Blekxtoon, Rob og Wouter van Ballegooij. *Handbook on the European Arrest Warrant*. The Hague, T. M. C. Asser Press 2005, s.5-10.

Blekxtoon, Rob. *Commentary on an Article By Article Basis*. I: Blekxtoon, Rob og Wouter van Ballegooij. *Handbook on the European Arrest Warrant*. The Hague, T. M. C. Asser Press 2005, s.217-269.

Deen-Racsomány, Zsuzsanna. *Modernizing the Nationality Exception: Is the Non-extradition of Residents a Better Rule?* I: Nordic Journal of International Law. Vol.75/1 2006, s.29-61.

<http://www.heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/nordic75&id=39&collection=journals&index=journals/nordic> (Sitert fra HeinOnline) [Sitert 18.11.2008].

Det politimæssige og strafferetlige samarbejde i den europæiske union. Ingeborg Gade ...[et.al.]. København, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2005.

Dieben, Diede-Jan. *The Academic Assessment of the European arrest Warrant – a Review of the Literature.* I: Guild, Elspeth. Constitutional challenges to the European Arrest Warrant. Nijmegen, Wolf Legal Publishers (WLP), 2006.

Dugard, John og Christine Van den Wyngaert. *Reconciling extradition with human rights.* I: American Journal of International Law. Vol.92 1998, s. 187 – 212.(Sitert fra HeinOnline) [Sitert 08.04.2009]

Duk, W. *Principles underlying the European Convention on Extradition.* I: Legal Aspects of Extradition Among European States. Council of Europe, 1970.

Eckhoff, Torstein og Jan E. Helgesen. *Rettskildelære.* 5.utg. Oslo, Universitetsforlaget, 2001.

European Commission. *European arrest warrant replaces extradition between EU Member States.* 2005.

http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/criminal/extradition/fsj_criminal_extradition_en.htm [Sitert 10.03.2009]

European Court of Justice, Research and Documentation Service. *Jurisdiction of the Court of Justice to give preliminary rulings on police and judicial cooperation in criminal matters*. 2008.

http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_8359/en-jurisdiction-of-the-court-of-justice-to-give-preliminary-rulings-on-police-and-judicial-cooperation-in-criminal-matters?hlText=jurisdiction [Sisert 20.05.2009]

EØS-rett. Fredrik Sejersted ...[et.al.]. 2.utg. Oslo, Universitetsforlaget, 2004.

Fennely, Nial. *The European Arrest Warrant: Recent Developments*. I: ERA Forum. 2007 nr. 8, s. 519-534

García-Mora, Manuel R. *The nature of political offenses: a knotty problem of extradition law*. I: Virginia Law Review. Vol. 48 1962, s.1226-1257. (Sisert fra HeinOnline) [Sisert 21.01.2009]

Gardiner, Lanze Vandvik. *The European Arrest Warrant: A Norwegian Perspective*. Oslo, Institutt for offentlig rett i samarbeid med Unipub AS, 2004. (Miljørettslige studier; nr. 25, Institutt for offentlig retts skriftserie; nr.4/2004)

Garlick, Paul. *The European Arrest Warrant and the ECHR*. I: Blekxtoon, Rob og Wouter van Ballegooij. Handbook on the European Arrest Warrant. The Hague, T. M. C. Asser Press 2005, s. 167 – 182.

Glerum, Vincent og Klaas Rozemond. *Surrender of Nationals*. I: Keijzer, Nico og Elies van Sliedregt. The European Arrest Warrant in Practice. The Hague, T. M. C. Asser Press 2009, s. 71-87.

Glossary, Europa.eu: *European Convention on Human Rights*

http://europa.eu/scadplus/glossary/eu_human_rights_convention_en.htm

[Sisert 23.05.2009]

Hafen, Jonathan O. *International Extradition: Issues Arising Under the Dual Criminality Requirement*. I: Brigham Young University Law Review 1992, s.191-230. (Sisert fra HeinOnline) [Sisert 11.03.2009]

Hauge, Ragnar. *Straffens begrunnelser*. Oslo, Universitetsforlaget, 1996.

Institut de Droit International (Folkerettsinstituttet). *History*.

http://www.idi-iiil.org/idiE/navig_history.html [Sisert 10.11.2008].

Justis- og politidepartementet. *Aktiv helhetlig justispolitikk. Justispolitisk status – desember 2008*.

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/tema/kriminalitetsbekjempelse/aktiv-helhetlig-justispolitikk.html?id=494242> [Sisert 10.05.2009]

Keijzer, Nico. *The Double Criminality Requirement*. I: Blekxtoon, Rob og Wouter van Ballegooij. *Handbook on the European Arrest Warrant*. The Hague, T. M. C. Asser Press 2005, s. 137 – 163.

Keijzer, Nico. *Extradition and Human Rights: A Dutch Perspective*. I: Blekxtoon, Rob og Wouter van Ballegooij. *Handbook on the European Arrest Warrant*. The Hague, T. M. C. Asser Press 2005, s. 183-194.

Kvam, Bjarne. *Norge og Schengen. Et svekket samarbeid mot kriminalitet*. Oslo, Cappelen akademisk forlag, 2008.

Matningsdal, Magnus. *Iste Kapitel. Den norske Strafferets virkekreds*. I: Kommentar til straffeloven, Norsk lovkommentar nettversjon.

http://abo.reettsdata.no/propub/template.htm?view=browse&doc_action=setDoc&doc_keytype=gadests&doc_key=gL19020522z2D10z2EK1&hash=gL19020522z2D10z2EK1 [Sisert 11.12.2008]

Lagodny, Otto. *'Extradition' Without a Granting Procedure: The Concept og 'Surrender'*. I: Blekxtoon, Rob og Wouter van Ballegooij. Handbook on the European Arrest Warrant. The Hague, T. M. C. Asser Press 2005, s. 39 – 45.

Lind, Åge. *Engelsk-norsk juridisk ordbok. Sivil- og strafferett*. 2.utg. Oslo, Cappelen Akademisk forlag, 2007.

Mitsilegas, Valsamis. *EU Criminal Law*. Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing, 2009. (Modern Studies in European Law; nr. 17).

Morgan, Caroline. *The European Arrest Warrent and Defendants' Rights: An Overview*. I: Blekxtoon, Rob og Wouter van Ballegooij. Handbook on the European Arrest Warrant. The Hague, T. M. C. Asser Press 2005, s. 195 – 208.

Ordnett.no. *Mutatis mutandis*.

http://ordnett.no/ordbok.html?search=mutatis+mutandis&search_type=&publications=5&publications=21&publications=9&publications=2&publications=17&publications=23&publications=1&publications=22&publications=10&publications=16&publications=8&publications=3&publications=20&publications=15&publications=19&publications=18&publications=12&publications=11&publications=7 [Sisert 13.05.2009]

Peers, Steve. *Mutual recognition and criminal law in the European Union: Has the council got it wrong?* I: Common Market Law Review, Vol.41/1 2004, s. 5-36.

<http://ejournals.ebsco.com/RemoteRedirect.asp?IsPaginated=0&ContentType=Article&ArticleID=5738908&ContributionFullTextIndex=1&RemoteURL=FullTextDelivery%2Easp%2Easp>

[3Fformat%3Dfulltext%26ciid%3D5738908%26ftindex%3D1](#) (Sisert fra EBSCOhost Electronic Journals Service) [Sisert 11.05.2009]

Plachta, Michael. *(Non-)Extradition of Nationals: a Neverending Story?* I: Emory International Law Review. Vol.13 1999, s.77-159.

<http://www.heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/emint13&id=83&collection=journals&index=journals/emint> (Sisert fra HeinOnline) [Sisert dato 18.11.2008]

Plachta, Michael. *European Arrest Warrant: Revolution in Extradition?* I: European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice. Vol. 11/2 2003, s.178-194.

<http://www.heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/eccc11&id=186&collection=journals&index=journals/eccc> (Sisert fra HeinOnline) [Sisert dato 11.05.2009]

Ruud, Morten og Geir Ulfstein. *Innføring i folkerett*. 3.utg. Oslo, Universitetsforlaget, 2006.

Stigen, Jo. *Universaljurisdiksjon – en kritisk analyse*. I: Tidsskrift for Rettsvitenskap 2009 nr. 1, s. 1-46.

<http://www.idunn.no/?marketplaceId=2000&languageId=1&siteNodeId=30078943> (Sisert fra Idunn). [Sisert 25.05.2009]

United Nations. *Abortion Policies. A global review*. 2002.

<http://www.un.org/esa/population/publications/abortion/> [Sisert 04.02.2009]

Van Sliedregt, Elies. *The Dual criminality Requirement*. I: Keijzer, Nico og Elies van Sliedregt. *The European Arrest Warrant in Practice*. The Hague, T. M. C. Asser Press 2009, s. 51-70.

Vestergaard, Jørn. *Den europæiske arrestordre – udlevering til strafforfølgning mv*. I: Tidsskrift for kriminalret 2004 nr. 9, s. 555-567.

Williams, Sharon A. *The Double Criminality Rule and Extradition: A Comparative Analysis*. I: Nova Law Review, Vol. 15 1991, s.581-623.

<http://www.heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/novalr15&id=589&collection=journals&index=journals/novalr> (Sitert fra Heinonline) [Sitert 19.04.2009]

Wijngaert, Dr. Christine van den. *The political offence exception to extradition. The delicate problem of balancing the rights of the individual and the international public order*. Deventer, Nederland, Kluwer, 1980.

Wyngaert, Christine van den. *Double Criminality as a Requirement to Jurisdiction*. I: Jareborg, Nils. *Double Criminality. Studies in International criminal Law*. Uppsala, Iustus Förlag AB, 1989. s.43-56. (Skrifter från Juridiska Fakulteten i Uppsala; nr. 27)

Norske lover

- 1815 Lov, som bestemmer, at Svenske Deserteurer, som for Eftertiden undvige til Norge, ei der kunne vente at finde Fristed, men skulle, paa Requisition, strax udleveres. 25. oktober 1815
- 1818 Lov af 11te september 1818 angaaende foranstaltninger til at anholde og tiltale personer, som efter at have begaaet forbrydelse i et af de forenede riger, Norge og Sverige, undviger til det andet.
- 1842 Lov angaaende Forbrydelser (kriminalloven) av 20. august 1842
- 1888 Lov om norsk statsborgerret av 21. april 1888
- 1902 Almindelig borgerlig straffelov (straffeloven) av 22. mai 1902 nr. 10.

- 1906 Lov af 11te juni 1906 om forandring i bestemmelserne om svenske statsborgeres retsstilling i Norge m.v.
- 1908 Lov af 13de juni 1908 nr. 10 om udlevering af forbrydere.
- 1961 Lov om utlevering av lovbytere til Danmark, Finland, Island og Sverige av 3. mars 1961 nr. 1
- 1975 Lov om utlevering av lovbytere m.v. (utleveringsloven) av 13. juni 1975 nr. 39
- 1981 Lov om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven) av 22. mai 1981 nr. 25.
- 1991 Lov om overføring av domfelte av 20. juli 1991 nr. 67.
- 2005 Lov om straff (straffeloven) av 20. mai 2005 nr. 28.
- 2008 Lov om pågrepelse og overlevering mellom de nordiske stater på grunn av straffbare forhold (lov om nordisk arrestordre) av 19. september 2008 nr. 77

Utenlandske lover

- 1819 Kongelig forordning av 1ste juni 1819. Sverige.

Forarbeider

- Ot.prp. nr. 26 (1906-1907) Ang. utfærdigelse af en lov om udlevering af forbrydere.

Innstilling fra Straffelovrådet (Det sakkyndige råd for strafferettslige spørsmål)

Om Utlevering for straffbare handlinger til Danmark, Finland, Island og Sverige. Avgitt den 29. mai 1958.

- Ot.prp. nr. 18 (1959-60) Om lov om utlevering av lovbrytere til Danmark, Finland, Island og Sverige.
- Ot.prp. nr. 30 (1974-75) Om
- 1) lov om utlevering av lovbrytere og annen rettshjelp i straffesaker
 - 2) lov om endringer i lov 3. mars 1961 nr. 1 om utlevering av lovbrytere til Danmark, Finland, Island og Sverige
- St.prp. nr. 42 (1996-97) Om samtykke til ratifikasjon av samarbeidsavtale av 19 desember 1996 mellom partene i Schengenavtalen og Schengenkonvensjonen, og Island og Norge om avskaffelse av personkontroll på de felles grenser
- Stortingsforhandlinger (1996-97) bind 7d. Tidende S., s. 3535-4673.
- St.prp. nr. 50 (1998-99) Om samtykke til inngåelse av en avtale mellom Rådet for Den europeiske union og Republikken Island og Kongeriket Norge om de sistnevnte statenes tilknytning til gjennomføringen, anvendelsen og videreutviklingen av Schengen-regelverket
- 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).

Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

Rundskriv

Rundskriv G 19/2001 Justis- og politidepartementet, 1. august 2001.
Internasjonalt rettslig samarbeid i straffesaker.
Gjensidig hjelp i straffesaker og utlevering av lovbrøttere.
<http://www.regjeringen.no/upload/kilde/jd/rus/2001/0020/dd/d/pdfv/139144-g192001.pdf>

Rammebeslutninger

2001/500/JHA Council Framework Decision of 26 June 2001 on money laundering, the identification, tracing, freezing, seizing and confiscation of instrumentalities and the proceeds of crime
Official Journal L 182, 05.07.2001, s. 1–2

2002/475/JHA Council Framework Decision of 13 June 2002 on combating terrorism.
Official Journal L 164, 22.06.2002 s. 3-7

2002/584/JHA Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States.
Official Journal L 190, 18.07.2002 s.1-20

- 2002/629/JHA Council Framework Decision of 19 July 2002 on combating trafficking in human beings
Official Journal L 203, 01.08.2002, s. 1–4
- 2008/978/JHA Council Framework Decision of 18 December 2008 on the European evidence warrant for the purpose of obtaining objects, documents and data for use in proceedings in criminal matters.
Official Journal L 350, 30.12.2008 s. 72-92
- 2008/909/JHA Council Framework Decision of 27 November 2008 on the application of the principle of mutual recognition to judgments in criminal matters imposing custodial sentences or measures involving deprivation of liberty for the purpose of their enforcement in the European union.
Official Journal L 327, 05.12.2008 s. 27-46.

Andre dokumenter fra EU

- Vienna Action Plan Action Plan of the Council and the Commission on How Best to Implement the Provisions of the Treaty of Amsterdam on an Area of Freedom, Security and Justice, adopted at the Vienna European Council on 3 December 1998.
Official Journal 1999/C 19/01.

Official Journal C 364, 18.12.2000 s.1-22. Charter of fundamental rights of the European Union

Kommisjonen

COM(2001) 522 final/2

Proposal for a Council Framework Decision on the European arrest warrant and the surrender procedures between the Member States.

COM (2003) 75 final

Green Paper from the Commission - Procedural Safeguards for Suspects and Defendants in Criminal Proceedings throughout the European Union.

COM(2003) 606 final

Communication from the commission to the council and the European Parliament on Article 7 of the Treaty on European Union. Respect for and promotion of the values on which the Union is based.

COM(2004) 328 final

Proposal for a Council Framework Decision on certain procedural rights in criminal proceedings throughout the European Union.

COM(2005) 63 final Report from the Commission based on Article 34 of the Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States {SEC(2005) 267}

SEC(2005) 267 Commission staff working document - Annex to the Report from the Commission based on Article 34 of the Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States {COM(2005) 63 final}

COM(2006) 8 Report from the Commission based on Article 34 of the Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant

and the surrender procedures between Member States (revised version) {SEC(2006)79}

SEC(2006) 79 Commission staff working document - Annex to the Report from the Commission based on Article 34 of the Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States (revised version) {COM(2006)8 final}

COM(2007) 407 final

Report from the Commission on the implementation since 2005 of the Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States [SEC(2007) 979]

SEC(2007) 979 final

Commission staff working document - Annex to the Report from the Commission on the implementation since 2005 of the Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States [COM(2007) 407 final]

Rådet

96/443/JHA Joint Action of 15 July 1996 adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, concerning action to combat racism and xenophobia
Official Journal L 185, 24.7.1996, s. 5–7

Council of the European Union 9958/02, Add 1 Rev 1

Revised Addendum to the Draft Minutes, 2436th meeting of the Council (Justice and Home Affairs and Civil Protection) held in Luxembourg on 13 June 2002, 9958/02, Add 1 Rev 1, 16 July 2002
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/02/st09/09958-zzen2.pdf>
[Sitert 13.03.2009]

2003/169/JHA

Council Decision 2003/169/JHA of 27 February 2003 determining which provisions of the 1995 Convention on simplified extradition procedure between the Member States of the European Union and of the 1996 Convention relating to extradition between the Member States of the European Union constitute developments of the Schengen acquis in accordance with the Agreement concerning the Republic of Iceland's and the Kingdom of Norway's association with the implementation, application and development of the Schengen acquis.
Official Journal L 67, 12.03.2003 s.25-26

Parlamentet

European Parliament *Tampere European Council 15 and 16 October 1999. Presidency Conclusions.*
http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm
[Sitert 17.03. 2009]

CNS/2004/0113

Procedure file: Criminal judicial cooperation: procedural rights in criminal proceedings throughout European Union. Framework decision
<http://www.europarl.europa.eu/oeil/FindByProcnum.do?lang=2&procnum=CNS/2004/0113> [Sitert 02.04.2009]

(2007/2145(INI)) Report on the situation of fundamental rights in the European Union 2004-2008, Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, Rapporteur: Giusto Catania
(2007/2145(INI))
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2008-0479+0+DOC+XML+V0//EN>
[Sitert 05.04.2009]

(2009/2012(INI)) Report 8.4.2009 with a Proposal for a European Parliament Recommendation to the Council on development of an EU criminal justice area (2009/2012(INI)). Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs. Rapporteur: Maria Grazia Pagano.
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&mode=XML&reference=A6-2009-0262&language=EN>
[Sitert 20.05.2009]

Traktater

Jønkøping-traktaten Freds-Traktat imellem Hs. M. Kongen af Danmark og Norge og H. M. Kongen af Sverrig (med en separat Artikel ang. gensidig Udlevering af Deserteurer og Forbrydere), sluttet i Jønkøbing d. 10. Dec. 1809. [Udenl. Departement]. K.havn 4to.

1847 Handels- og søfartstraktat med Kina af 20de mars 1847

1869 Venskabs-, handels- og søfartstraktat med Siam af 9de november 1869

- 1878 Traktat med Tyskland om utlevering av forbrytere 19. januar 1878 nr. 53
- 1890 Brysseloverenskomsten af 2den Juli 1890 angaaende foranstaltninger til undertrykkelse af slavehandelen i det indre Afrika m.v.
- 1907 Konvention mellem Norge og Sverige om gjensidig udlevering af forbrydere, af 21de februar 1907.
- 1948 United Nations Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide 9 December 1948
- 1949 Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field
- 1949 Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of Wounded, Sick and Shipwrecked Members of Armed Forces at Sea
- 1949 Geneva Convention relative to the Treatment of Prisoners of War
- 1949 Geneva convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War
- EMK Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, CETS No.:005. Roma, 4.11.1950.
- 1957 European Convention on Extradition, CETS No.: 024. Paris, 13.12.1957.

4. tilleggsprotokoll til EMK

	Protocol No. 4 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, securing certain rights and freedoms other than those already included in the Convention and in the first Protocol thereto. CETS No.: 046. Strasbourg, 16.09.1963.
SP	Internasjonal konvensjon om sivile og politiske rettigheter, New York, 16.12.1966
ECIVCJ	European Convention on the International Validity of Criminal Judgments, Haag, 28.05.1970.
1975	Additional Protocol to the European Convention on Extradition, CETS No.: 086. Strasbourg, 15.10.1975.
1977	European Convention on the Suppression of Terrorism, CETS No. 090. Strasbourg, 27.01.1977.
1978	Second Additional Protocol to the European Convention on Extradition, CETS No.: 098. Strasbourg, 17.03.1978.
CTSP	Convention on the Transfer of Sentenced Persons, Strasbourg, 21.03.1983.
Schengenavtalen	Avtale mellom regjeringene i statene i den økonomiske union Benelux, forbundsrepublikken Tyskland og republikken Frankrike om gradvis avskaffelse av kontrollen på de felles grenser Schengen, 14.06.1985.

Schengenkonvensjonen

Konvensjon om gjennomføring av Schengen-avtalen av 14. juni 1985 mellom regjeringene for statene i den økonomiske union Benelux, forbundsrepublikken Tyskland og republikken Frankrike om gradvis avskaffelse av kontrollen på de felles grenser. Schengen, 19.06.1990.

Europarådets hvitvaskingskonvensjon

Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime. Council of Europe, Strasbourg, 08.11.1990.

Maastricht-traktaten

Treaty on European Union. Maastricht, 7. februar 1992. Official Journal C 191, 29.07.1992.

Europol-konvensjonen

Convention based on Article K.3 of the Treaty on European Union, on the establishment of a European Police Office (Europol Convention). Brussel, 28.07.1995.

<http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=legalconv>

[Sisert 13.05.09]

1995-konvensjonen om utlevering i EU

Convention drawn up on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, on simplified extradition procedure between the Member States of the European Union. Brussel, 10.03.1995.

Official Journal C 78, 30.3.1995, s. 2–10

1995 Convention drawn up on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, on the protection of the European Communities' financial interests. Brüssel, 26.07.2005.
Official Journal C 316, 27.11.1995, s. 49–57

Samarbeidsavtale Schengen 1996

Samarbeidsavtale mellom Kongeriket Belgia, Forbundsrepublikken Tyskland, Republikken Frankrike, Storhertugdømmet Luxembourg, Kongeriket Nederland, Republikken Italia, Kongeriket Spania, Republikken Portugal, Republikken Hellas, Republikken Østerrike, Kongeriket Danmark, Republikken Finland, Kongeriket Sverige, som er parter i Schengen-avtalen og Schengen-konvensjonen, og Republikken Island og Kongeriket Norge om avskaffelse av personkontroll på de felles grenser.
Luxembourg, 19.12.1996

1996-konvensjonen om utlevering i EU

Convention drawn up on the basis of Article K3 of the Treaty on the European Union, relating to extradition between the Members States of the European Union. Brüsse, 29.09.1996.
Official Journal C 313, 23.10.1996 s.12-23

Amsterdamtraktaten Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the treaties establishing the European Communities and certain related acts.
Official Journal C 340, 10.11.1997.

Amsterdamtraktatens Schengen-protokoll

Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts - Protocol annexed to the Treaty on European Union and to the Treaty establishing the European Community - Protocol integrating the Schengen acquis into the framework of the European Union
Official Journal C 340, 10.11.1997 s. 93

Tilknytningsavtale Schengen 1999

Avtale inngått mellom Rådet for Den europeiske union og Republikken Island og Kongeriket Norge om de sistnevnte statenes tilknytning til gjennomføringen, anvendelsen og videreutviklingen av Schengen-regelverket. 18.05.1999

Transnational organised crime

United Nations Convention against Transnational Organized Crime.
New York, 15.11.2000.

Palermo-protokollen Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime.
New York, 15.11.2000.

13. tilleggsprotokoll til EMK

Protocol No. 13 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, concerning the abolition of the death penalty in all circumstances. CETS No.: 187.
Vilnius, 03.05.2002.

Nordisk arrestordre Konvensjon 15. desember 2005 om overlevering for straffbare forhold mellom de nordiske land (Nordisk arrestordre)

København, 15.12.2005.

- Tilknytningsavtalen Agreement between the European Union and the Republic of Iceland and the Kingdom of Norway on the surrender procedure between the Member States of the European Union and Iceland and Norway.
Vienna, 28.06.2006.
Official Journal L 292, 21.10.2006, s. 2-19.
- EFT Consolidated Version of the Treaty Establishing the European Community.
Official Journal C 321E, 29.12.2006, s.37-186.
- TEU Consolidated Version of the Treaty on European Union.
Official Journal C 321E, 29.12.2006, s.1-36
- Lisboatraktaten Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community. Lisboa, 13.12.2007.
Official Journal 306, 17.12.2007 s. 1-271.

Domsregister

Norges Høyesterett

Rt. 1993 s. 1302

HR-2008-00681-A

Frostating Lagmannsrett

LF-2002-666 M

European Court of Justice

- C – 303/05 Advocaten voor de Wereld VZW v. Leden van de Ministerraad.
European Court of Justice, 03.05.2007.
European Court reports 2007 Page I-03633
- C – 66/08 Proceedings concerning the execution of a European arrest warrant
issued against Szymon Kozłowski. (Reference for a preliminary
ruling from the Oberlandesgericht Stuttgart).
European Court of Justice, 17.07.2008.
European Court reports 2008 Page 00000.

European Court of Human Rights

- Soering v. The United Kingdom The European Court of Human Rights, Strasbourg,
07.07.1989.

Statutter

Institut de Droit International (Folkerettsinstituttet). *Statutes*. 10.09.1873.

http://www.idi-iil.org/idiE/navig_statutes.html [Sitert 10.11.2008]

Statute of the International Court of Justice.

<http://www.icj-cij.org/documents/index.php?p1=4&p2=2&p3=0> [Sitert 04.05.2009]

Rome Statute of the International Criminal Court, Roma 17.07.1998.

http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/EA9AEFF7-5752-4F84-BE94-0A655EB30E16/0/Rome_Statute_English.pdf [Sitert 04.05.2009]

Statute of the International Criminal Tribunal for Rwanda (konsolidert versjon).

<http://www.ictt.org/ENGLISH/basicdocs/statute/2007.pdf> [Sisert 04.05.2009]

Updated Statute of the International Criminal Tribunal for The Former Yugoslavia, september 2008.

http://www.ictt.org/x/file/Legal%20Library/Statute/statute_sept08_en.pdf

[Sisert 04.05.2009]

Informasjon om status for traktater

Det kongelige norske utenriksdepartement. *Traktatregister. Europeisk konvensjon om utlevering ETS nr. 24.*

<http://www.lovdato.no/cgi-bin/udoffles?doc=tra-1957-12-13-001.txt&> [Sisert 11.11.2008]

Det kongelige norske utenriksdepartement. *Traktatregister. Tilleggsprotokoll til Europeisk konvensjon om utlevering ETS nr. 86.*

<http://www.lovdato.no/cgi-bin/udoffles?doc=tra-19751015-002.txt&> [Sisert 11.11.2008]

Det kongelige norske utenriksdepartement. *Traktatregister. Andre tilleggsprotokoll til Europeisk konvensjon om utlevering ETS nr. 98.*

<http://www.lovdato.no/cgi-bin/udoffles?doc=tra-19780317-001.txt&> [Sisert 11.11.2008]

Council of Europe, Treaty office. *European Convention on Extradition, CETS NO.: 024.*

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=024&CM=1&DF=5/22/2009&CL=ENG> [Sisert 22.05.2009]

Council of Europe, Treaty office. *List of declarations made with respect to treaty no. 024. European Convention on Extradition.*

<http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=024&CV=1&NA=&PO=999&CN=999&VL=1&CM=9&CL=ENG> [Sisert 11.11.2008]

Council of Europe, Treaty office. *List of the declarations made by Norway*. Subject matter extradition.

<http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?PO=NOR&NT=&MA=15&CV=1&NA=&CN=999&VL=1&CM=5&CL=ENG> [Siteret 11.11.2008]

Council of Europe, Treaty office. *Protocol No. 13 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, concerning the abolition of the death penalty in all circumstances, CETS No.: 187*

<http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=187&CM=2&DF=5/23/2009&CL=ENG> [Siteret 07.042009]

UNODC United Nations Office on Drugs and Crime

<http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/signatures.html>

[Siteret 11.03.2009]

