

Modtaget via elektronisk post. Der tages forbehold for evt. fejl

Europaudvalget (2. samling)
(Alm. del - bilag 330)
retlige og indre anliggender ministerråd
(Offentligt)

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg
og deres stedfortrædere

Bilag	Journalnummer	Kontor	
1	400.C.2-0	EU-sekr.	12. februar 2002

Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges Justitsministeriets høringsnotat vedrørende forslag til rammeafgørelse om bekæmpelse af terrorisme og forslag til rammeafgørelse om den europæiske arrestordre og overgivelsesprocedurerne mellem EU's medlemsstater.

Materialet er ligeledes sendt til Folketingets Retsudvalg.

Bilagene er ikke produceret af Centraladministrationen og findes derfor ikke i elektronisk form

Kære<DOCUMENT_START> udenrigsminister.

Vedlagt fremsendes et høringsnotat vedrørende forslag til rammeafgørelse om bekæmpelse af terrorisme og forslag til rammeafgørelse om den europæiske arrestordre og overgivelsesprocedurerne mellem EU's medlemsstater samt de modtagne høringssvar. Endvidere vedlægges til orientering henvendelser vedrørende forslagene til rammeafgørelser, som Justitsministeriet har modtaget fra bl.a. en række internationale organis r.

Jeg skal anmode om, at materialet oversendes til Folketingets Europaudvalg.

Det bemærkes, at materialet ligeledes vil blive oversendt til Folketingets Retsudvalg.

Med venlig hilsen

HØRINGSNOTAT

vedrørende forslag til rammeafgørelse om bekæmpelse af terrorisme og forslag til rammeafgørelse om den europæiske arrestordre og overgivelsesprocedurerne mellem EU's medlemsstater

Forslagene tillige med grundnotater om forslagene har været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer:

Præsidenten for Østre Landsret, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenterne for Københavns Byret og retterne i Århus, Odense, Aalborg og Roskilde, Rigsadvokaten, Rigspolitichefen, Politidirektøren i København, Foreningen af Politimestre i Danmark, Den Danske Dommerforening, Politifuldmægtigforeningen, Dommerfuldmægtigforeningen, Politiforbundet i Danmark, Landsklubben HK Politiet, Indenrigsministeriet, Finansministeriet, Statsministeriet, Udenrigsministeriet, Advokatrådet, Foreningen af Beskikkede Advokater, Amnesty International og Det Danske Center for Menneskerettigheder.

Herudover har Justitsministeriet modtaget henvendelser fra Amnesty International European Union Office, UNHCR, European Criminal Bar, Human Rights Watch, Fair Trials Abroad og lektor, lic.jur. Jørn Vestergaard, Københavns Universitet, om de to rammeafgørelser. Kopi af disse henvendelser vedlægges tillige med kopi af de modtagne høringssvar, idet det bemærkes, at der i det følgende alene vil blive redegjort for høringssvarene.

Det bemærkes, at de hørte myndigheder og organisationer blev anmodet om en udtalelse om Kommissionens oprindelige forslag til rammeafgørelser af 19. september 2001, og at de afgivne høringssvar således knytter sig til de oprindelige forslag til rammeafgørelser. De to forslag til rammeafgørelser har imidlertid undergået væsentlige ændringer under forhandlingerne, og de forslag til rammeafgørelser, der med bl.a. dansk parlamentarisk forbehold blev opnået politisk enighed om på rådsmødet (retlige og indre anliggender samt civilbeskyttelse) den 6.- 7. december 2001 adskiller sig således på en lang række punkter fra de oprindelige forslag til rammeafgørelser.

Rigspolitichefen har meddelt, at forslagenes sigte – ud fra en politifaglig vurdering – kan støttes.

Præsidenten for Østre Landsret og Præsidenten for Vestre Landsret har meddelt, at man ikke finder anledning til at fremkomme med bemærkninger om forslagene, mens **Præsidenten for Københavns Byret** har meddelt, at man på grund af den korte høringsfrist ikke ser sig i stand til at kommentere forslagene.

1. Forslag til rammeafgørelse om bekæmpelse af terrorisme.

Rigsadvokaten henviser for så vidt angår de bestemmelser i udkastet til rammeafgørelse, der definerer terrorhandlinger, og som fastlægger udstrækningen af medvirkensansvaret, til bemærkningerne i Rigsadvokatens høringssvar vedrørende udkast til lovforslag af 30. oktober 2001 om ændring af straffeloven, retsplejeloven, lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet, våbenloven, udleveringsloven samt lov om udlevering af lovovertrædere til Finland, Island, Norge og Sverige (Gennemførelse af FN-konventionen til bekæmpelse af finansiering af terrorisme, gennemførelse af FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1373 (2001) samt øvrige initiativer til bekæmpelse af terrorisme mv.).

Herudover anfører Rigsadvokaten, at der bør arbejdes for klare og præcise definitioner af de centrale begreber, der fastlægger anvendelsesområdet for de enkelte bestemmelser.

Rigsadvokaten anfører endvidere, at i det omfang, der vil blive stillet krav til strafferammerne i medlemsstaterne, bør disse krav formuleres så bredt, at sammenhængen mellem strafferammerne i de enkelte nationale straffelovgivninger kan bevares. Rigsadvokaten finder på den baggrund Kommissionens udkast for detaljeret.

Endelig anfører Rigsadvokaten, at rækkevidden af bestemmelserne synes uklar, og at bestemmelser om formildende og skærpende omstændigheder bør udgå eller, hvis dette viser sig umuligt, indskrænkes til en tilkendegivelse af nogle enkle, generelle principper. Efter Rigsadvokatens opfattelse bør det fastholdes, at det som udgangspunkt er en opgave for de enkelte medlemsstater og navnlig for de nationale domstole at foretage en vurdering af de enkelte sags omstændigheder som grundlag for strafudmålingen.

Foreningen af politimestre i Danmark har forståelse for, at indsatsen mod international terrorisme nødvendiggør ændringer i den danske lovgivning, som på nogle områder bryder med principper, der hidtil har været tillagt væsentlig betydning indenfor straffelovgivningen her i landet, og at man bl.a. er nødsaget til at opgive visse forbehold, som tidligere er taget i forbindelse med tiltrædelse af internationale konventioner.

Foreningen anfører, at man derfor for så vidt angår forslaget til Rådets rammeafgørelse om bekæmpelse af terrorisme kan henholde sig til foreningens høringssvar vedrørende udkast til lovforslag af 30. oktober 2001 om ændring af straffeloven, retsplejeloven, lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet, våbenloven, udleveringsloven samt lov om udlevering af lovovertrædere til Finland, Island, Norge og Sverige (Gennemførelse af FN-konventionen til bekæmpelse af finansiering af terrorisme, gennemførelse af FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1373 (2001) samt øvrige initiativer til bekæmpelse af terrorisme mv.).

Politidirektøren i København henholder sig til sit høringssvar vedrørende udkast til lovforslag af 30. oktober 2001 om ændring af straffeloven, retsplejeloven, lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet, våbenloven, udleveringsloven samt lov om udlevering af lovovertrædere til Finland, Island, Norge og Sverige (Gennemførelse af FN-konventionen til bekæmpelse af finansiering af terrorisme, gennemførelse af FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1373 (2001) samt øvrige initiativer til bekæmpelse af terrorisme mv.).

Landsforeningen af beskikkede advokater anfører, at den yderst korte høringsfrist vedrørende Rådets rammeafgørelser hverken levner landsforeningen eller andre mulighed for en grundig og forsvarlig behandling af det foreslåede. Landsforeningen advarer mod, at man på baggrund af det passerende i USA i september 2001 forpligter sig på europæisk plan til vidtgående ændringer i national lovgivning som følge af en enkeltstående begivenhed, uden at give sig tid til at lade de foreslåede ændringer undergå den debat og forberedelse, der er sædvanlig i lovgivningsproceduren.

Landsforeningen henviser i øvrigt til det anførte i landsforeningens høringssvar vedrørende udkastet til lovforslag af 30. oktober 2001 om ændring af straffeloven, retsplejeloven, lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet, våbenloven, udleveringsloven samt lov om udlevering af lovovertrædere til Finland, Island, Norge og Sverige (Gennemførelse af FN-konventionen til bekæmpelse af finansiering af terrorisme, gennemførelse af FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1373 (2001) samt øvrige initiativer til bekæmpelse af terrorisme mv.), herunder om det betænkelige i de foreslåede strafferammer for begrebet "terrorisme", der ikke i fornødent omfang er defineret.

Advokatrådet finder ikke, at den i rammeafgørelsen foreslåede terrorismedefinition er tilstrækkelig præcis. Advokatrådet anfører, at der således vil kunne opstå betydelige forskelle i de enkelte medlemslandes udmøntning af rammeafgørelsen, og at dette er en væsentlig svaghed, dels fordi det i sig selv er af stor betydning, at strafferetlige regler formuleres klart og entydigt, og dels fordi de handlinger, der omfattes af rammeafgørelsen, skal kunne danne grundlag for udlevering

efter forslaget til rammeafgørelse om den europæiske arrestordre. De foreslåede regler vil således efter Advokatrådets opfattelse kunne medføre betydelig usikkerhed og uensartethed i mulighederne for udlevering.

Herudover anfører Advokatrådet, at rammeafgørelsens definition har dannet model for de foreslåede ændringer af straffelovens regler om terrorisme. Disse regler er efter Advokatrådets opfattelse blevet tilsvarende uklare. Under hensyn til den nære sammenhæng mellem rammeafgørelsen og udkastet til lovforslag af 30. oktober 2001 om ændring af straffeloven, retsplejeloven, lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet, våbenloven, udleveringsloven samt lov om udlevering af lovovertrædere til Finland, Island, Norge og Sverige (Gennemførelse af FN-konventionen til bekæmpelse af finansiering af terrorisme, gennemførelse af FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1373 (2001) samt øvrige initiativer til bekæmpelse af terrorisme mv.) henviser Advokatrådet til sit høringssvar vedrørende dette.

For så vidt angår strafferammekravene i rammeafgørelsen bemærker Advokatrådet, at fastlæggelsen af strafferammer for overtrædelse af individuelle delikter er et politisk spørgsmål, som Advokatrådet ikke mener at burde udtale sig om. Advokatrådet finder dog anledning til at påpege vigtigheden af, at straffelovens sanktionssystem også i fremtiden bygger på en afbalanceret anvendelse af strafferammerne for de enkelte delikter. Advokatrådet bemærker endvidere, at der ikke er dokumenteret nogen præventiv effekt ved at gennemføre strafskærper. Det foreliggende udkast kan derfor ikke forventes at medføre nogen nævneværdig sikkerhed mod, at der begås terrorhandlinger i Danmark eller det øvrige Europa.

Den Danske Dommerforening, der navnlig har udtalt sig på baggrund af forslagets udformning forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender samt civilbeskyttelse) den 6.- 7. november 2001 noterer sig, at medvirkensreglerne i rammeafgørelsen om bekæmpelse af terrorisme er formuleret således, at de er i overensstemmelse med § 23 i den danske straffelov. Foreningen bemærker, at det er vigtigt, at formuleringerne bliver så præcise som overhovedet muligt. Foreningen anfører, at det ikke fremgår af rammeafgørelsen, om udtrykket forsæt skal fortolkes i overensstemmelse med almindelig dansk forsætsteori, eller om det alene dækker den højeste forsætsgrad, nemlig hensigt.

Endelig henviser foreningen til sit høringssvar vedrørende udkast til lovforslag af 30. oktober 2001 om ændring af straffeloven, retsplejeloven, lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet, våbenloven, udleveringsloven samt lov om udlevering af lovovertrædere til Finland, Island, Norge og Sverige (Gennemførelse af FN-konventionen til bekæmpelse af finansiering af terrorisme, gennemførelse af FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1373 (2001) samt øvrige initiativer til bekæmpelse af terrorisme mv.).

Justitsministeriets bemærkninger:

For så vidt angår definitionen af terrorhandlinger i artikel 1 i forslaget til rammeafgørelse bemærkes, at bestemmelsen under forhandlingerne er ændret i forhold til Kommissionens oprindelige forslag, der danner grundlag for høringen af relevante myndigheder og organisationer, og at bestemmelsen i den forbindelse er blevet præciseret.

Artikel 1 forpligter i den udformning, der blev opnået politisk enighed om på rådsmødet (retlige og indre anliggender samt civilbeskyttelse) den 6.- 7. december 2001, medlemsstaterne til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at forsætlige handlinger, der i kraft af deres karakter eller sammenhængen kan tilføje et land eller en international organisation alvorlig skade, anses for terrorhandlinger, når de begås med henblik på i alvorlig grad at intimidere en befolkning, uretmæssigt at tvinge offentlige myndigheder eller en international organisation til at foretage eller undlade at foretage en handling eller i alvorlig grad at destabilisere eller ødelægge et lands eller en international organisations fundamentale politiske, forfatningsmæssige, økonomiske eller samfundsmæssige strukturer.

Blandt de opregnede handlinger er legemsangreb, der kan have døden til følge, alvorlige, fysiske angreb mod en person samt bortførelse eller gidselstagnation. Herudover er blandt de opregnede handlinger bl.a. omfattende ødelæggelser af regeringsbygninger eller andre offentlige bygninger, transportsystemer, infrastrukturer, herunder edb-systemer, boreplatforme på kontinentalsoklen, offentlige steder eller privat ejendom, der bringer menneskeliv i fare eller kan forårsage betydelige økonomiske tab.

Blandt de opregnede handlinger er desuden kapring af luftfartøjer, skibe eller andre kollektive transportmidler eller godstransportmidler samt fremstilling, besiddelse, erhvervelse, transport, levering eller brug af skydevåben, sprængstoffer eller atomare, biologiske og kemiske våben samt forskning og udvikling af biologiske og kemiske våben.

Blandt de opregnede handlinger er endvidere spredning af farlige stoffer, brandstiftelse, fremkaldelse af eksplosioner eller oversvømmelser, der bringer menneskeliv i fare samt forstyrrelse eller afbrydelse af vand- eller elforsyningen eller andre grundlæggende naturressourcer, der bringer menneskeliv i fare. Endelig forpligtes medlemsstaterne til at anse fremsættelse af trusler om at begå ovennævnte handlinger for at være terrorhandlinger.

I en rådserklæring, som vil blive optaget i mødeprotokollen i forbindelse med vedtagelsen af rammeafgørelsen, anføres, at rammeafgørelsen omfatter handlinger, som alle medlemsstater anser for alvorlige overtrædelser af deres straffelovgivning, og som begås af personer, hvis motiver udgør en trussel mod medlemsstaternes demokratiske samfund, mod lov og orden og mod den civilisation, som disse samfund bygger på. Af erklæringen fremgår det endvidere, at rammeafgørelsen ikke skal fortolkes således, at personer, der har handlet med henblik på at bevare eller genoprette disse demokratiske værdier, som det bl.a. var tilfældet i visse medlemsstater under 2. verdenskrig, nu anses for at være terrorister.

Det fremgår endvidere af rådserklæringen, at rammeafgørelsen heller ikke skal fortolkes således, at personer, der udøver deres legitime ret til at give deres mening til kende, anses for terrorister, selv hvis disse personer under udøvelsen af denne ret begår lovovertrædelser.

Endvidere er der i forslaget til rammeafgørelse tilføjet en præambelbetragtning, der fastslår, at rammeafgørelsen respekterer de grundlæggende rettigheder og overholder de principper, der anerkendes i artikel 6, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Union, og som afspejles i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. Af præambelbetragtningen fremgår det endvidere, at intet i rammeafgørelsen kan fortolkes på en måde, som krænker de grundlæggende frihedsrettigheder, som f.eks. forsamlings-, forenings- eller ytringsfrihed.

Endelig er der i forslaget til rammeafgørelse tilføjet en præambelbetragtning, der fastslår, at rammeafgørelsen ikke finder anvendelse på væbnede styrkers aktiviteter under en væbnet konflikt, som disse udtryk defineres i den humanitære folkeret, eller aktiviteter foretaget af en stats væbnede styrker under udførelse af deres officielle hverv, for så vidt andre bestemmelser i folkeretten gælder herfor.

Efter Justitsministeriets opfattelse er definitionen af terrorhandlinger i bestemmelsens nuværende udformning – herunder i lyset af de nævnte rådserklæringer og præambelbetragtninger - tilstrækkelig præcist formuleret.

Det bemærkes, at rammeafgørelsens artikel 1 omfatter forsætlige handlinger, og at forsætskravet må fortolkes i overensstemmelse med national ret.

For så vidt angår artikel 2 om ledelse af og deltagelse i en terroristgruppe er det i bestemmelsens nuværende udformning præciseret, at der alene er pligt til at straffe deltagelse i en terroristgruppe i det omfang, der er tale om deltagelse i terroristgruppens aktiviteter, herunder tilvejebringelse af informationer eller materielle midler eller gennem finansiering af dens aktiviteter, vel vidende, at denne deltagelse bidrager til gruppens kriminelle aktiviteter.

Efter Justitsministeriets opfattelse omfatter bestemmelsen sådanne former for deltagelse, der må anses for dækket af straffelovens § 23 om strafbar medvirken.

For så vidt angår artikel 4 om sanktioner indeholder denne bestemmelse i sin nuværende udformning et specifikt strafferammekrav på fængsel indtil 15 år for så vidt angår ledelse af en terroristgruppe og fængsel indtil 8 år for så vidt angår deltagelse i en terroristgruppe.

Bestemmelsen indeholder - i modsætning til Kommissionens oprindelige forslag - ikke specifikke strafferammekrav for så vidt angår de i artikel 1 definerede terrorhandlinger. I bestemmelsen fastsættes det således alene, at en højere strafferamme end den almindelige strafferamme skal finde anvendelse, når de i artikel 1 opregnede lovovertrædelser er begået med terroristisk forsæt, medmindre den almindelige strafferamme for den pågældende lovovertrædelse allerede er den strengest mulige i henhold til national ret.

Der er under forhandlingerne opnået enighed om at lade artikel 5 om skærpende omstændigheder i Kommissionens oprindelige forslag udgå, mens det i artikel 6 om formildende omstændigheder er præciseret, at der alene er tale om en fakultativ bestemmelse.

2. Forslag til rammeafgørelse om den europæiske arrestordre og overgivelsesprocedurerne mellem EU's medlemsstater.

De modtagne høringssvar vedrører i det væsentligste reglerne for udlevering af egne statsborgere og kravet om dobbelt strafbarhed, hvorfor der i det følgende navnlig redegøres for bemærkningerne vedrørende disse to elementer i forslaget til rammeafgørelse.

1. Udlevering af egne statsborgere

Rigsadvokaten har anført, at der ved spørgsmålet om, i hvilket land en straffesag bør behandles, efter Rigsadvokatens opfattelse kan tages udgangspunkt i, at en straffesag normalt bør behandles i det land, hvor forbrydelsen er begået. Det er

typisk her ofre, vidner og beviser findes, og det er her, der er særligt behov for at få stillet gerningsmanden til ansvar for forbrydelsen. Og jo grovere forbrydelsen er, desto mere gøres dette behov sig gældende. Konsekvensen af dette udgangspunkt er, at også egne statsborgere efter omstændighederne bør kunne udleveres til strafforfølgning i gerningslandet. Rigsadvokaten har på denne baggrund ikke bemærkninger til, at der åbnes op for udlevering af egne statsborgere i videre omfang end i dag.

Rigsadvokaten tilføjer imidlertid, at pligten i forslaget til rammeafgørelse om at udlevere egne statsborgere i alle de tilfælde, hvor sigtelsen vedrører forhold omfattet af listen i artikel 2, forekommer overordentligt vidtgående.

Efter Rigsadvokatens opfattelse bør det overvejes at begrænse pligten til at udlevere egne statsborgere til at gælde ved grove forbrydelser (afgrænset ved et strafferammekriterium eller ved en udtrykkelig opregning), eventuelt suppleret med en regel om udlevering af egne statsborgere i videre omfang, hvis den pågældende har en særlig tilknytning til det land, der har udstedt arrestordren. Ordningen kunne eventuelt udformes på en måde, der svarer til den særlige nordiske ordning.

Foreningen af Politimestre i Danmark anfører, at udlevering af danske statsborgere til såvel strafforfølgning som straffuldbyrddelse i et andet EU-land kun bør ske efter samtykke fra den pågældende, bortset fra udlevering til Sverige og Finland, der er omfattet af den nordiske udleveringsordning.

Den Danske Dommerforening finder det betænkeligt, hvis muligheden for at udlevere danske statsborgere udvides i forhold til eksisterende regler. Foreningen finder det navnlig betænkeligt, hvis forhandlingerne om forslaget til rammeafgørelse måtte føre til det resultat, at "turister" kan udleveres til strafforfølgning for forbrydelser, der i det begærende land anses for alvorlige forbrydelser med en strafferamme på mindst 12 måneders frihedsberøvelse, men hvor forbrydelsen efter dansk ret ikke har samme strafværdighed.

Advokatrådet finder, at kravet om dobbelt strafbarhed er en central retssikkerhedsgaranti for danske statsborgere, der begæres udleveret til strafforfølgning i udlandet. Advokatrådet foreslår, at der i stedet for abstrakte strafferammer lægges vægt på den konkrete forskyldte straf, således at udlevering af danske statsborgere forudsætter, at den pågældende – bedømt efter dansk ret – stå 4 års fængsel. Herved vil det kunne sikres, at der ikke sker udlevering i forbindelse med mindre alvorlige straffelovsovertrædelser.

Landsforeningen af beskikkede advokater henviser til foreningens høringssvar af 21. november 2001 vedrørende udkastet til lovforslag om ændring af straffeloven, retsplejeloven, lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet, våbenloven, udleveringsloven samt lov om udlevering af lovovertrædere til Finland, Island, Norge og Sverige (Gennemførelse af FN-konventionen til bekæmpelse af finansiering af terrorisme, gennemførelse af FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1373 (2001) samt øvrige initiativer til bekæmpelse af terrorisme mv.). Foreningen advarer mod, at man vedtager regler, der giver mulighed for at udlevere egne statsborgere til strafforfølgning og straffuldbyrddelse i udlandet.

Justitsministeriets bemærkninger:

Efter § 2 i lovebekendtgørelse nr. 110 af 18. februar 1998 om udlevering af lovovertrædere, som ændret ved lov nr. 280 af 25. april 2001, kan danske statsborgere ikke udleveres til strafforfølgning og straffuldbyrddelse i udlandet. Dette forbud mod udlevering af danske statsborgere fraviges i den nordiske udleveringslov, jf. lov nr. 27 af 3. februar 1960 om udlevering af lovovertrædere til Finland, Island, Norge og Sverige, som ændret ved lov nr. 251 af 12. juni 1975 og lov nr. 433 af 31. maj 2000, hvorefter en dansk statsborger kan udleveres til strafforfølgning eller straffuldbyrddelse i et andet nordisk land, hvis den pågældende i de sidste 2 år forud for den strafbare handling har haft bopæl i det land, hvortil udlevering ønskes, eller hvis handlingen eller en tilsvarende handling efter dansk ret kan medføre højere straf end fængsel i 4 år.

Endvidere er forbudet mod udlevering af danske statsborgere fraveget i lov nr. 1099 af 21. december 1994 om strafforfølgning ved det internationale tribunal til pådømmelse af krigsforbrydelser i det tidligere Jugoslavien, der - efter omstændighederne - giver mulighed for at udlevere danske statsborgere til strafforfølgning ved tribunalet. Loven om Jugoslavien-tribunalet finder i medfør af bekendtgørelse nr. 832 af 30. oktober 1995 også anvendelse på strafforfølgning ved Rwanda-tribunalet.

Endelig er forbudet mod udlevering af danske statsborgere ligeledes fraveget ved lov nr. 342 af 16. maj 2001 om Den Internationale Straffedomstol, hvorefter der i visse tilfælde kan træffes beslutning om udlevering af danske statsborgere, mod hvem Den Internationale Straffedomstol har indledt strafforfølgning.

Efter artikel 7 i konventionen af 27. september 1996 om udlevering mellem EU's medlemsstater (1996-konventionen) kan udlevering ikke afslås alene under henvisning til, at den person, der ønskes udleveret, er statsborger i den anmodede

medlemsstat. En række medlemsstater, herunder Danmark, har taget forbehold over for denne bestemmelse. Det følger af bestemmelsen, at sådanne forbehold er gyldige i fem år med mulighed for forlængelse. Danmarks forbehold udløber den 9. marts 2003.

Det fremgår af forarbejderne til 1997-ændringen af udleveringsloven, der gennemførte 1996-konventionen i dansk ret, at spørgsmålet om udlevering af danske statsborgere skal tages op til fornyet overvejelse i forbindelse med vurderingen af, om forbeholdet efter artikel 7 eventuelt bør søges forlænget. Det anføres endvidere, at de regler, der fastsættes herom i de andre EU-lande, herunder Finland og Sverige, bør inddrages i disse overvejelser.

På nuværende tidspunkt har 11 medlemsstater ratificeret 1996-konventionen, og af disse 11 medlemsstater udleverer Spanien, Belgien, Holland, Portugal, Sverige og Finland på nærmere angivne betingelser egne statsborgere til strafforfølgning eller straffuldbyrdelse i de øvrige medlemslande. Østrig, Tyskland, Luxembourg og Grækenland har i lighed med Danmark taget generelt forbehold om ikke at udlevere egne statsborgere.

I lovforslag nr. L 35 af 13. december 2001 om ændring af straffeloven, retsplejeloven, lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet, våbenloven, udleveringsloven samt lov om udlevering af lovovertrædere til Finland, Island, Norge og Sverige (Gennemførelse af FN-konventionen til bekæmpelse af finansiering af terrorisme, gennemførelse af FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1373 (2001) samt øvrige initiativer til bekæmpelse af terrorisme mv.) foreslås den eksisterende ordning, hvorefter danske statsborgere kan udleveres til de øvrige nordiske lande, udvidet til i en revideret form at omfatte udlevering også til andre stater, særligt andre EU-lande, i de tilfælde, hvor hensynet til at beskytte danske statsborgere mod udlevering bør vige for den almindelige interesse i, at lovovertrædelser pådømmes.

Det anføres i bemærkninger til forslaget bl.a.:

"Selv om der endnu er godt et år til det danske forbehold udløber og EU-rammeafgørelsen vil nødvendiggøre yderligere ændringer, er der efter Justitsministeriets opfattelse anledning til at revurdere forbeholdet allerede på nuværende tidspunkt i lyset af terrorangrebene mod USA den 11. september 2001.

Som disse begivenheder til fulde har illustreret, bliver samfundets problemer i øget omfang internationale og globale, og kriminaliteten bliver i stigende omfang grænseoverskridende og organiseret. Dette gælder også andre former for kriminalitet end terrorvirksomhed. Kriminalitetsbekæmpelsen og retsforfølgningen må derfor også være grænseoverskridende.

Når man hidtil har nægtet at udlevere danske statsborgere til strafforfølgning i udlandet – bortset fra de nordiske lande – har det været ud fra en betragtning om, at danske statsborgere, som mistænkes for strafbare handlinger, og som pågribes her i landet, bør have krav på at blive stillet for en dansk domstol med de retssikkerhedsgarantier, der er knyttet hertil. Der er således efter straffeloven vide muligheder for at lade danske statsborgere for lovovertrædelser begået i udlandet, forudsat at forholdet er strafbart både efter dansk ret og efter lovgivningen i det land, hvor overtrædelser er begået (kravet om dobbelt strafbarhed).

Det må imidlertid erkendes, at der vil kunne forekomme sager – ikke mindst terrorvirksomhed eller anden grov international kriminalitet – hvor det kan være forbundet med store – og eventuelt uoverstigelige vanskeligheder – under en straffesag i Danmark at føre bevis for lovovertrædelser begået i udlandet, når vidnerne eller beviserne ikke befinder sig i Danmark.

Dette taler for, at straffesagen som udgangspunkt gennemføres i det land, hvor lovovertrædelser er begået, eller hvor det i øvrigt at hensyn til bevisførelsen er mest hensigtsmæssigt. Det må også indgå i overvejelserne, at det ikke kan udelukkes, at en opretholdelse af forbudet mod at udlevere danske statsborgere til strafforfølgning i udlandet vil kunne indebære, at en mistænkt dansk statsborger ikke kan straffes – eventuelt for meget alvorlig kriminalitet – fordi det i praksis ikke er muligt at gennemføre en straffesag mod den pågældende i Danmark."

Det forslag til rammeafgørelse, der blev opnået politisk enighed om på rådsmødet (retlige og indre anliggender samt civilbeskyttelse) den 6. – 7. december 2001, indebærer, at udlevering til strafforfølgning kan ske for forbrydelser, som i det begærende land kan medføre frihedsstraf inden for strafferamme på mindst 1 år, og at udlevering til straffuldbyrdelse kan ske, hvis straffen er på mindst 4 måneder.

Efter artikel 2 i rammeafgørelsen fastlægges anvendelsesområdet som en liste over forbrydelser defineret i overensstemmelse med det begærende lands lovgivning. Det er imidlertid bl.a. en betingelse for udlevering, at forbrydelsen efter lovgivningen i det begærende land kan straffes med frihedsstraf i mindst tre år.

Forslaget til rammeafgørelse indebærer, at medlemsstaterne ikke kan nægte udlevering af egne statsborgere, hvis betingelserne i rammeafgørelsen i øvrigt er opfyldt. En medlemsstat kan imidlertid betinge udlevering af egne statsborgere til strafforfølgning i en anden medlemsstat af, at den pågældende tilbageføres til denne medlemsstat med henblik på fuldbyrdelse af straffen. Endvidere kan en medlemsstat nægte udleve ring af egne statsborgere til straffuldbyrdelse, hvis medlemsstaten i stedet overtager fuldbyrdelsen af straffen.

Det er bl.a. på dansk foranledning blevet præciseret, at forslaget til rammeafgørelse ikke indebærer ændringer i forhold til nationale myndigheders pligt til at respektere grundlæggende rettigheder og grundlæggende retsprincipper, ligesom forslaget indeholder en række andre muligheder for at afslå eller udsætte udlevering. Endelig vil udlevering være underlagt national domstolskontrol i både den begærende og de n anmodede medlemsstat.

Det er på denne baggrund Justitsministeriets opfattelse, at selv om forslaget til rammeafgørelse for så vidt angår udlevering af egne statsborgere går videre end den gældende nordiske ordning, er der i forslaget til rammeafgørelse fundet en løsning, der på den ene side indebærer en effektivisering af udleveringsreglerne og på den anden side er retssikkerhedsmæssig forsvarlig bl.a. i forhold til strafforfølgning af danske statsborgere.

- **Kravet om dobbelt strafbarhed**

Foreningen af Politimestre i Danmark anfører, at bortfald af kravet om dobbelt strafbarhed må forudsætte en højere grad af harmonisering på straffelovsområdet, end det i dag er tilfældet.

Politidirektøren i København fremhæver, at det nugældende krav om dobbelt strafbarhed er et grundlæggende princip i dansk ret, og at en fravigelse af kravet giver anledning til såvel praktiske som juridiske betænkeligheder.

Advokatrådet finder, at kravet om dobbelt strafbarhed som betingelse for udlevering fortsat bør finde anvendelse. Baggrunden er, at der ikke indenfor det retlige EU-samarbejde er foretaget harmonisering med henblik på fælles lovgivning og fælles retsopfattelse, herunder i forhold til strafferammer og konkret anvendt straf samt de strafprocessuelle retssikkerhedsgarantier. Advokatrådet finder, at den i rammeafgørelsen foreslåede liste over lovovertrædelser er særdeles vidtgående, uagtet at listen i det væsentligste er udarbejdet med udgangspunkt i de overtrædelser, som omfattes af Europol-konventionen og bilaget til denne konvention. Som eksempel herpå kan Advokatrådet nævne, at listen omfatter "medlemskab af en kriminel organisation". Brug af et sådant kriterium vil efter Advokatrådets opfattelse indebære betydelige vanskeligheder.

Advokatrådet bemærker endvidere, at oplistning af den række af forbrydelser, der uden krav om dobbelt strafbarhed skal kunne begrunde udlevering, efter dansk retstradition forekommer særdeles vidtgående og må antages at kunne give anledning til betydelige fortolkningstvivl og afgrænsningsproblemer.

Landsforeningen af beskikkede advokater anfører, at kravet om dobbelt strafbarhed opgives, uanset at man ikke på nuværende tidspunkt kan tale om en fælles europæisk retsopfattelse. Efter foreningens opfattelse er der store forskelle i national lovgivning, og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention giver kun en minimumsbeskyttelse i forhold til bestemte grundrettigheder. Hverken danske embedsmænd eller politikere kan på den korte tid, drøftelserne har stået på siden september 2001, have noget overblik over, hvad der er kriminaliseret i de øvrige lande, herunder lande, der må forventes i løbet af kort tid at blive medlemmer af EU.

Justitsministeriets bemærkninger:

På rådsmødet (retlige og indre anliggender samt civilbeskyttelse) den 6. – 7. december 2001 blev der med bl.a. dansk parlamentarisk forbehold opnået politisk enighed om forslaget til rammeafgørelse. Navnlig i forhold til anvendelsesområdet og afslagsgrunde adskiller det forslag, der blev opnået politisk enighed om, sig væsentligt fra Kommissionens oprindelige forslag.

Artikel 2 i forslaget til rammeafgørelse fastlægger anvendelsesområdet for den europæiske arrestordre. Arrestordren kan således udstedes med henblik på:

- a) fuldbyrdelse af en endelig dom i en straffesag eller en udeblivelsesdom, der medfører frihedsberøvelse, eller en sikkerhedsforanstaltning af mindst fire måneders varighed i det land, der har udstedt arrestordren (straffuldbyrdelse)
- b) fuldbyrdelse af andre eksigible retsafgørelser i straffesager, der medfører frihedsberøvelse og vedrører en lovovertrædelse, der straffes med frihedsberøvelse eller en sikkerhedsforanstaltning af mindst tolv måneders varighed i det land, der har udstedt arrestordren (strafforfølgning).

Den europæiske arrestordre kan således udstedes både med henblik på fuldbyrdelse af en dom og med henblik på strafforfølgning på samme måde som udlevering i dag kan ske med henblik på strafforfølgning og straffuldbyrdelse.

Herudover sondres der for så vidt angår anvendelsesområdet for den europæiske arrestordre mellem forbrydelser på en såkaldt positiv-liste og alle andre forbrydelser.

Positiv-listen omfatter en lang række forbrydelser, der principielt er strafbare i alle EU-lande og betragtes som alvorlige forbrydelser. Listen omfatter bl.a. terrorisme, menneskehandel, seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi, ulovlig handel med narkotika, ulovlig handel med våben, bestikkelse, svig, hvidvaskning, falskmøntneri, medlemskab af en kriminel organisation, miljøkriminalitet, manddrab, sabotage, pengeafpresning, røveri, bortførelse, racisme, tyveri og forfalskning af betalingsmidler. Listen er udarbejdet med udgangspunkt i de lovovertrædelser, som er omfattet af Europol-konventionen og bilaget til denne konvention.

En række af de nævnte forbrydelser er omfattet af EU-instrumenter, der forpligter medlemsstaterne til at kriminalisere nærmere opregnede strafbare handlinger. Endvidere vil <DOCUMENT_START>Rådet i en erklæring i tilknytning til rammeafgørelsen tilkendegive, at Rådet er enig om i overensstemmelse med artikel 31, litra e, i Traktaten om Den Europæiske Union at fortsætte arbejdet med den indbyrdes tilnærmelse af definitionerne af de lovovertrædelser, der er omfattet af artikel 2, stk. 2, i rammeafgørelsen, med henblik på at opnå den samme retlige forståelse blandt medlemsstaterne. Endvidere vil der i en rådserklæring blive medtaget præciserende forklaringer for så vidt angår bl.a. sabotage, pengeafpresning, racisme og fremmedhad.

Hvis arrestordren er udstedt vedrørende en forbrydelse på listen, indebærer artikel 2 i forslaget til rammeafgørelse, at der ikke skal foretages en indgående kontrol af, om forbrydelsen ligeledes er strafbar i det land, der skal gennemføre arrestordren og dermed udleveringen.

Det afgørende er således en vurdering af, om der er tale om forhold, der i det begærende land er defineret som en af de forbrydelser, der er nævnt på listen.

Som nævnt ovenfor indeholder forslaget imidlertid en række bestemmelser, der begrænser udleveringsforpligtelsen, herunder en række bestemmelser om, i hvilke tilfælde en europæisk arrestordre kan afslås.

Anvendelsesområdet for så vidt angår forbrydelserne på positiv-listen er således begrænset til forbrydelse med en strafferamme på mindst 3 år i det land, der har udstedt arrestordren.

For så vidt angår afslagsgrundene i forslaget til rammeafgørelse vil det bl.a. være muligt at afslå udlevering, hvis forholdet helt eller delvist er begået i det land, som skal gennemføre udleveringen. Det vil endvidere være muligt at afslå udlevering, hvis forholdet er begået uden for begærende land, og hvis det udleverende land ikke selv i en tilsvarende situation ville kunne udøve straffekompetence. Endelig indebærer rammeafgørelsen som nævnt ikke ændringer i forhold til nationale myndigheders pligt til at respektere grundlæggende rettigheder og grundlæggende retsprincipper

For så vidt angår forbrydelser, der ikke er omfattet af listen, vil der skulle gennemføres en kontrol af, om forholdet også er strafbart i det land, som skal gennemføre udleveringen. Der lægges imidlertid op til en fleksibel anvendelse af kravet om dobbelt strafbarhed, således at kravet om dobbelt strafbarhed anses for opfyldt, hvis de handlinger, der er beskrevet i arrestordren, helt eller delvist svarer til en lovovertrædelse i fuldbyrde lseslandet.

Fastlæggelsen af anvendelsesområdet for rammeafgørelsen i form af en positiv-liste indebærer efter Justitsministeriets opfattelse på den ene side en forenkling og effektivisering af den hidtidige udleveringsprocedure og på den anden side – i betragtning af rammeafgørelsens øvrige bestemmelser, at udleveringsprocedurerne fortsat gennemføres under overholdelse af grundlæggende retsprincipper.

• **Øvrige bemærkninger**

Foreningen af Politimestre i Danmark anfører, at foreningen er betænkelig ved den manglende mulighed for på grundlag af bevismateriale m.v., der ligger til grund for begæringen, at foretage en fuldstændig domstolsprøvelse af, om betingelserne for fængsling og udlevering er tilstede. Den foreslåede prøvelse på rent formelt grundlag indeholder efter foreningens opfattelse ikke den fornødne retssikkerhed for den person, der begæres udleveret.

Foreningen er endvidere betænkelig ved, at et meddelt samtykke til udlevering ikke kan tilbagekaldes, samt at der ikke bibeholdes en mulighed for at nægte udlevering ved politiske forbrydelser.

Den Danske Dommerforening bemærker, at der efter forslaget ikke er mulighed for at nægte udlevering under henvisning til, at der er tale om politiske forbrydelser.

Justitsministeriets bemærkninger:

Efter udleveringslovens § 3 må udlevering ikke finde sted, hvis det på grund af særlige omstændigheder må antages, at sigtelsen eller dommen vedrørende den handling, for hvilken der søges udlevering, savner tilstrækkeligt bevismæssigt grundlag.

Hovedreglen efter den europæiske konvention af 13. december 1957 om udlevering (1957-konventionen) er, at det anmodede lands myndigheder er forpligtet til uden nærmere bevismæssig prøvelse at lægge den udenlandske dom eller beslutning om anholdelse eller fængsling til grund ved udleveringssagens afgørelse.

Ifølge artikel 12 i 1957-konventionen skal en anmodning om udlevering være ledsaget af bl.a. udskrift af en retskraftig straffedom eller beslutning om sikkerhedsforanstaltning eller af en arrestordre eller anden beslutning med samme virkning og udstedt i overensstemmelse med den i den begærende stats lovgivning foreskrevne fremgangsmåde.

Danmark har i forbindelse med ratifikationen af 1957-konventionen afgivet en erklæring om, at danske myndigheder, når særlige omstændigheder skønnes at gøre det påkrævet, kan anmode det land, der fremsætter en udleveringsbegæring, om at tilvejebringe bevismateriale, der sandsynliggør, at den pågældende er skyldig, og afslå begæringen, hvis materialet findes utilstrækkeligt.

I bemærkningerne til udleveringsloven, jf. Folketingstidende Tillæg A, 1966-1967, 2. samling, sp. 2546 ff, anføres følgende:

"Den omstændighed, at den, som søges udleveret, over for danske myndigheder nægter sig skyldig vil således isoleret betragtet ikke berettige danske myndigheder til at stille krav om tilvejebringelse af (yderligere) bevismateriale. Hvis den pågældende derimod til støtte for sin påstand kan henvise til særlige omstændigheder, hvorefter der foreligger rimelig tvivl om hans skyld, vil der kunn e fremsættes begæring om tilvejebringelse af bevismateriale til sandsynliggørelse af skylden, og hvis dette materiale ikke tilvejebringes, eller hvis det findes utilstrækkeligt, vil anmodningen om udlevering kunne afslås".

Det fremgår endvidere af bemærkningerne til udleveringslovens § 3,

"... at udlevering efter denne bestemmelse kun udelukkes, hvis det på grund af særlige omstændigheder må antages, at den sigtelse eller dom, der ligger til grund for udleveringsanmodningen, savner det bevismæssige grundlag, som en sigtelse eller en dom bør bygge på. Bestemmelsen medfører således ikke, at der som led i undersøgelsen af, om betingelserne for udlevering er opfyldt...skal foretages nogen almindelig prøvelse af lash;rgsmålet, men alene, at myndighederne, navnlig i forbindelse med afhøring af den pågældende, skal have opmærksomheden henledt på, om der foreligger sådanne særlige omstændigheder, at det må anses for betænkeligt uden videre at lægge de afgørelser (fængslingskendelse, dom), der er modtaget sammen med anmodningen om udlevering, til grund."

Efter udleveringslovens § 5 må udlevering for en politisk lovovertrædelse ikke finde sted. Der kan dog ske udlevering for en politisk lovovertrædelse til et andet EU-land, når handlingen er omfattet af artikel 1 og artikel 2 i den europæiske konvention om bekæmpelse af terrorisme. Endvidere gælder forbudet mod udlevering for en politisk lovovertrædelse ikke, når handlingen er omfattet af artikel 2, jf. artikel 1, i FN-konventionen til bekæmpelse af terrorbombninger.

Forslaget til rammeafgørelse indebærer, at det ikke længere vil være muligt at afslå udlevering til et andet EU-land af politiske eller bevismæssige grunde.

Efter Justitsministeriets opfattelse har § 3 og § 5 i udleveringsloven ingen praktisk betydning i forhold til udlevering til andre EU-lande. Det bemærkes i den forbindelse, at hovedreglen om, at udlevering ikke må finde sted for en politisk lovovertrædelse, allerede er fraveget vedrørende visse former for terroristisk virksomhed.

Det bemærkes i øvrigt, at i lovforslag nr. L 35 af 13. december 2001 om ændring af straffeloven, retsplejeloven, lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet, våbenloven, udleveringsloven samt lov om udlevering af lovovertrædere til Finland, Island, Norge og Sverige (Gennemførelse af FN-konventionen til bekæmpelse af finansiering af terrorisme, gennemførelse af FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1373 (2001) sa lash;vrige initiativer til bekæmpelse af terrorisme mv.), der ikke tager højde for forslaget til rammeafgørelse, foreslås de allerede gældende undtagelser i § 5 vedrørende udlevering for politiske forbrydelser udvidet.

For så vidt angår muligheden for at tilbagekalde et samtykke til udlevering bemærkes, at medlemsstaterne efter artikel 14 i forslaget til rammeafgørelse kan fastsætte, at et samtykke kan tilbagekaldes.

