

Den europæiske arrestordre - udlevering til strafforfølgning mv.

Af lektor i strafferet, lic. jur. Jørn Vestergaard, Det Juridiske Fakultet

Som led i det strafferetlige samarbejde mellem medlemsstaterne i EU er der gennemført en rammeafgørelse om en europæisk arrestordre. Initiativet er den første udmøntning på det strafferetlige område af princippet om gensidig anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser, og rammeafgørelsen skal erstatte alle hidtidige instrumenter om udlevering mellem medlemslandene. Der redegøres for rammeafgørelsen og dens betydning for dansk ret. Den udvidede adgang til udlevering af egne statsborgere, uddyndingen af kravet om dobbelt strafbarhed mv. vurderes bl.a. i lyset af bestræbelserne på at styrke retsstillingen for sigtede og tiltalte.

1. Rammeafgørelsen om en europæisk arrestordre⁽¹⁾ blev vedtaget af Rådet for den Europæiske Union i juni 2002.⁽²⁾ Med henblik på gennemførelsen i dansk ret er der i udleveringsloven⁽³⁾ blevet indsat to nye kapitler⁽⁴⁾ om udlevering til strafforfølgning eller straffuldbyrdelse i andre EU-lande.⁽⁵⁾

Nyordningen indebærer væsentlige udvidelser af adgangen til udlevering mellem medlemsstaterne og er samtidig udtryk for EU-retligt fastlagte begrænsninger i mulighederne for at afslå anmodninger om udlevering. Desuden betegner de nye regler en videreudvikling af de stadigt accelererende bestræbelser, som på europæisk plan har udfoldet sig gennem et halvt århundrede med henblik på samordning, forenkling og effektivisering af procedurerne i udleveringssager. Rammeafgørelsen er kommet til verden i lyset af voksende utilfredshed med, at hidtidige ordninger har været præget af omstændelige og langsommelige sags-gange samt besværlige begrænsninger i de materielle betingelser for udlevering. Dette forhold har tiltrukket sig tiltagende opmærksomhed som følge af medlemsstaternes indbyrdes åbning af grænserne, udviklingen i den grænseoverskridende kriminalitet og ønskerne om mere effektiv bekæmpelse af denne inden for rammerne af det samarbejde, som bestræbelserne på yderligere integration mellem medlemsstaterne har muliggjort.

Fra et dansk perspektiv har især kontakterne mellem de nordiske lande samt i Europarådet været betydningsfulde forløbere for det aktuelle unionssamarbejde inden for udleveringsretten. Danmark hører til de lande, som forholdsvis sent fik en lovgivning på området. I 1960 blev der indført en lov om udlevering til andre nordiske lande, og i 1967 blev der desuden gennemført en almen udleveringslov i relation til den øvrige verden. Tidligere blev hjemmelen til udlevering fundet i retssædvane, og noget krav om et traktatbestemt grundlag for udlevering har aldrig været gældende i dansk ret.

Med udleveringsloven af 1967 opfyldte Danmark de forpligtelser, som udsprang af den europæiske konvention af 1957 om udlevering.⁽⁶⁾ Efter folkeretlig sædvane er en stat som udgangspunkt aldrig forpligtet til at udlevere en person til en anden stat, men traktatretligt kan der som led i bekæmpelsen af bestemte kriminalitetsformer aftales en forpligtelse til at foretage udlevering på nærmere bestemte betingelser,⁽⁷⁾ i praksis ofte med forbehold af en ret til at afstå fra udlevering i sammenhæng med en alternerende pligt til så selv at forestå strafforfølgningen (princippet *aut dedere aut judicare*) og med henblik herpå sikre, at fornøden jurisdiktionskompetence foreligger. I en række multilaterale aftaler har Danmark forpligtet sig på denne måde.⁽⁸⁾ Danmark har desuden indgået enkelte bilaterale overenskomster om udlevering.⁽⁹⁾ Hertil kommer forpligtelserne til overgivelse/udlevering til Den Internationale Straffedomstol samt til de internationale tribunaler vedrørende Rwanda og Det Tidligere Jugoslavien.

Den nordiske udleveringslov er kendetegnet ved lempeligere betingelser for udlevering og enklere procedurer end den almindelige udleveringslov, hvilket fra en overordnet betragtning er udtryk for en form for gensidig tillid til, at de nordiske nabolandes rets- og kulturtraditioner

har så meget tilfælles, at der ikke er grundlag for de samme betænkeligheder og forbehold over for imødekomme af anmodninger om udlevering som i forhold til fjernere, mere fremmedartede samt måske mindre demokratisk og humanistisk prægede nationer. Tilsvarende er rammeafgørelsen om en europæisk arrestordre udslag af et samarbejde, der hviler på en erklæret gensidig tillid til kvaliteten og pålideligheden af de øvrige medlemslandes retssystemer, og som derfor udmønter sig i en ordning, der i sine virkninger har meget tilfælles med den nordiske ordning, om end der både principielt og retsteknisk er væsentlige forskelle.

Medlemsstaternes frist for gennemførelsesforanstaltninger udløb ved udgangen af 2003.⁽¹⁰⁾ Blandt de hidtidige medlemslande er det primo september 2004 kun Italien, der ikke har opfyldt kravene om gennemførelseslovgivning. Blandt de nye lande gælder det nu alene for Tjekkiet.

Det politisk-ideologiske grundlag for den ordning, som er indført med rammeafgørelsen om arrestordren, er »en høj grad af tillid mellem medlemsstaterne«. ⁽¹¹⁾ På dette grundlag har Det Europæiske Råd med udgangspunkt i TEU kapitel VI opstillet et princip om »gensidig anerkendelse af afgørelser i straffesager«. Det er i lyset heraf, at omdrejningspunktet i den konkrete udleveringssag fremover på en langt mere umiddelbar og entydig måde end tidligere bliver den afgørelse, som er truffet i den anmodende stat. En judiciel myndighed i den medlemsstat, hvor den eftersøgte befinder sig, skal ganske vist sikre fornøden kontrol med, at betingelserne for fuldbyrdelse af arrestordren er opfyldt i det foreliggende tilfælde, herunder først og fremmest at arrestordren er korrekt udstedt og gyldig, og at der ikke i det foreliggende tilfælde foreligger nogen specifik afslagsgrund, som konkret er til hinder for imødekomme af anmodningen om udlevering. I en række henseender er betingelserne imidlertid langt lempeligere end hidtil, pligten til at udlevere er ret vidtgående, og procedurerne mere strømlinede. I lyset heraf er der grund til at fremhæve og fastholde, at det såvel i selve rammeafgørelsen som i hele processen med dennes udarbejdelse bestandigt er blevet stærkt betonet, at den eftersøgte grundlæggende friheder og rettigheder skal respekteres, sådan som disse inden for rammerne af EU-retten og den europæiske menneskeret er fastlagt i de enkelte medlemsstaters nationale ret.

2. Forløbet op til ændringen af den danske udleveringslovgivning blev i høj grad præget af de gruppevækkende begivenheder den 11. september 2001. Fremdriften i ønskerne om effektivisering af forskellige former for internationalt samarbejde om foranstaltninger over for grænseoverskridende kriminalitet i almindelighed og terrorisme i særdeleshed blev stærkt øget som følge af attentaterne i New York og Washington D.C. På det strafferetlige område oprustede EU med lynets hast samarbejdet under tredje søjle. Ønsket om at opnå væsentlige og synlige resultater i samarbejdet vedrørende bekæmpelse og forebyggelse af terrorisme kunne deles af de fleste. Skeptikeres modforestillinger mod konkrete tiltag kom under hårdt pres. I den nye situation kunne der pludselig skabes konsensus om kontroversielle emner, som det ellers ville have

krævet langstrakte og opslidende forhandlinger at komme til enighed om. Besværlige knaster kunne nu i hidtil uvant samdrægtighed hævles til.

Den bemærkelsesværdige timing gav anledning til den udbredte misopfattelse, at embedsværket i Kommissionen havde arbejdet i døgn drift for på næsten ingen tid at kunne præsentere resolute initiativer, der skulle imødekomme det i offentligheden og blandt politikere udbredte krav om nu at vise sammenhold, handlekraft og fasthed i en usikker og farlig verden. Forståeligt nok rejste der sig også kritik af et sådant hastværk og den meget snævre tidsramme for behandlingen af det fremsatte forslag til rammeafgørelse.

Rammeafgørelsen om arrestordren har imidlertid en tilblivelseshistorie, der rækker tilbage et godt stykke tid før den 11. september 2001, idet den er et produkt af det projekt vedrørende samarbejde på det strafferetlige område, som under tredje søjle blev sat i værk med ikrafttrædelsen af TEU den 1. november 1993 og efterfølgende forstærket med Amsterdam-traktatens ikrafttrædelse den 1. maj 1999.

Særligt med henblik på forbedret samarbejde i forbindelse med straffesager blev der i 1995 og 1996 vedtaget to EU-konventioner,(12) som dels forenkede procedurene i tilfælde af samtykke til udlevering, dels lempede nogle af de materielle betingelser. Konventionerne supplerede den europæiske udleveringskonvention af 1957, dennes to tilfølgelsesprotokoller af 1975 og 1978,(13) den europæiske konvention af 1977 om bekæmpelse af terrorisme(14) samt nogle bestemmelser i Schengen-konventionen af 1990. Da de to førstnævnte konventioner kun var blevet ratificeret af ni, hhv. otte lande, var de i 2001 ikke trådt i kraft i forholdet mellem medlemsstaterne. Den begrænsede succes tilskyndede til at påbegynde udarbejdelsen af en rammeafgørelse, idet et sådant instrument er umiddelbart forpligtende, hvilket i sagens natur indebærer, at en langstrakt og brydsom ratifikationsproces undgås. For Danmarks vedkommende kan det særligt nævnes, at konventionerne var bragt foreløbigt i anvendelse i forhold til enkelte andre medlemsstater, og at udleveringslovene var blevet ændret tilsvarende.(15) I øvrigt foregik der forud for vedtagelsen af rammeafgørelsen bilaterale forhandlinger mellem forskellige medlemslande med henblik på at modernisere deres indbyrdes udleveringsordninger, således mellem Spanien samt henholdsvis Storbritannien og Italien.

Begrebet »gensidig anerkendelse af retsafgørelser« kom for alvor i fokus ved Det Europæiske Råds møde i Cardiff i juni 1998, og det blev yderligere accentueret i den handlingsplan, som Rådet og Kommissionen i december samme år vedtog i Wien.(16)

I konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Tammerfors 1999 blev princippet om gensidig anerkendelse yderligere bekræftet og fra nu af tildelt en principielt og praktisk overordentlig betydningsfuld funktion.(17) Konklusionerne fra Tammerfors kom til at rumme den konkrete dagsorden for gennemførelsen af den målsætning om at give borgerne et højt trykniveau i et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, som er opstillet i TEU,(18) og som bl.a. forudsætter strafferetligt samarbejde, herunder vedrørende fuldbyrdelse af afgørelser, udlevering og harmonisering af den materielle strafferet.(19) Et vigtigt instrument til virkeliggørelse af den almene målsætning på bestemte områder er de rammeafgørelser, som Rådet med enstemmighed kan vedtage om tilnærmelse af medlemsstaternes nationale regler.(20)

Det Europæiske Råd betegnede princippet om gensidig anerkendelse som »en hjørnesteen« i det strafferetlige samarbejde.(21) Et væsentligt punkt i den forbindelse var bekræftelsen af ønsket om afskaffelse af den formelle udleveringsprocedure til fordel for en forenklet »overførelse« (*simple transfer*) og procedurer for fremskyndet udlevering, vel at mærke uden tilsidesættelse af hensynet til fair trial eller andre grundlæggende rettigheder og retsprincipper.(22) Hermed var der opsat pejlemærker for udarbejdelsen af den senere vedtagne rammeafgørelse; men vejen frem måtte påregnes at blive vanskeligt farbar.(23)

Udarbejdelsen af et udkast til rammeafgørelse om en europæisk arrestordre indgik med høj prioritet som led i Kommissionens opfølgning på topmødet i Tammerfors, og frem imod efteråret 2001 foregik der et omfattende og intensivt forarbejde med kontakter mellem Kommissionen og medlemslandene om denne mærkesag.(24) Det var på denne baggrund, at der så hurtigt efter den 11. september 2001 kunne præsenteres et gennemarbejdet forslag til den retsakt, som nu fik en særlig fremtrædende placering i de politiske og juridiske overvejelser om udbygning af samarbejdet på det strafferetlige område, herunder ikke mindst som led i bekæmpelsen af terrorisme.

3. Kommissionens oprindelige forslag til rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre indebar i princippet en ophævelse af kravet om *dobbelt strafbarhed*, som ellers indebærer en forudsætning om, at et forhold i en udleveringssag er strafbart i begge de indblandede lande. Dog skulle der efter forslaget være adgang for den enkelte medlemsstat til at udarbejde en form for negativliste over undtagelser, dvs. lovovertrædelser for hvilke det pågældende land ikke i konkrete sager ville imødekomme anmodninger om udlevering. Forslaget blev bl.a. mødt med den indvending, at det var vanskeligt at overskue, hvad en sådan ordning ville indebære, idet der ikke forelå fornødent kendskab til, hvad der er kriminaliseret i de enkelte medlemslande.

Fra den danske regerings side tilstræbte man at fokusere den fælles indsats ved at få indskrænket det område, på hvilket kravet om dobbelt strafbarhed blev ophævet. En forudsætning om, at den traditionelle ordning kun blev afskaffet for terrorisme, lod sig dog ikke opretholde. Derimod lykkedes det at få tilslutning til et kompromisforslag om, at der i stedet for ordningen med en negativliste blev udarbejdet en positivliste over lovovertrædelser, som man kunne enes om at undtage fra kravet om dobbelt strafbarhed, idet de enten allerede var defineret i EU-retsakter eller andre internationale instrumenter, eller oplagt var kriminaliseret i alle medlemslande. Desuden opnåede Danmark sammen med nogle af de andre mindre lande tilsagn om en »katteløm« i form af adgang til at afslå udlevering for lovovertrædelser, der ikke er omfattet af en fælles europæisk retsopfattelse af, hvad der kan betragtes som alvorlig kriminalitet, herunder efter omstændighederne f.eks. abort, lægelig dødsbistand, homoseksualitet, fremmedhadsske og racistiske ytringer. Det blev i den forbindelse understreget, at fuldbyrdelsen af udenlandske afgørelser må ske på et retssikkerhedsmæssigt forsvarligt grundlag og i overensstemmelse med grundlæggende retsprincipper, og der blev henvist til, at samtlige medlemsstater har tilsluttet sig EMRK, ligesom EU-chartrets kap. 6 vedrører grundlæggende rettigheder af straffeprocessuel betydning.(25)

4. Rammeafgørelsen om arrestordren blev den første udmøntning på det strafferetlige område af princippet om gensidig anerkendelse, og den skal erstatte alle hidtidige instrumenter om udlevering mellem medlemslandene. Samarbejdet skal fremover bygge på »en ordning for overgivelse mellem judicielle myndigheder« og »fri bevægelighed for afgørelser på det strafferetlige område«.(26)

Udstedelse af en europæisk arrestordre indebærer en anmodning om eftersøgning og pågribelse samt efterfølgende overførelse til det anmodende land af en efterlyst person.(27) I stedet for udlevering hedder det i rammeafgørelsen »overgivelse«. Sprogbrugen understreger, at ordningen adskiller sig fra, hvad der kendes i forbindelse med udlevering til eller mellem tredjelande. Vægten er flyttet i retning af en pligt til at fuldbyrde og væk fra en ret til at overveje. Selv om de materielle regler og procedurene ændres, er kernen i den retsfølge, om hvilken der træffes en exegibel afgørelse, dog i det væsentlige den samme som i den traditionelle udleveringsret. For enkelhedens skyld anvendes i det følgende den traditionelle betegnelse udlevering, hvilket også er tilfældet i de nye danske bestemmelser. I rammeafgørelsen anvendes i øvrigt i andre henseender en terminologi, som har et bredere anvendelsesområde end den tidligere.

delsesområde i forbindelse med udmøntningen af princippet om gensidig anerkendelse.(28)

De materielle regler i dansk udleveringslovgivning har indtil nu været kendetegnet ved, at de fastlagde betingelserne for, at der *kan* ske udlevering. Hidtil har den danske stat som udgangspunkt haft en i princippet fri prøvelsesret i forbindelse med spørgsmålet om, hvorvidt en udleveringsanmodning fra et andet land skulle imødekommes. Folkeretligt set har pligt til udlevering kun foreligget i tilfælde af en international overenskomst herom, og hvis en sådan ikke var indgået, var muligheden for afslag altid til stede, også selv om lovgivningens udleveringsbetingelser fuldt ud var opfyldt. På en del af det med rammeafgørelsen fastlagte område er den fri prøvelsesret i princippet afskaffet, såvel for den udøvende som den dømmende magt. Nogle af bestemmelserne i udleveringslovens nye kapitel 2 a indebærer følgelig, at der *skal* ske udlevering, hvis de opstillede betingelser er opfyldt. Med andre ord er visse afslagsgrunde ikke gyldige. Muligheden for at afvise udlevering er dog langt fra blevet uden betydning.

Den anmodning, der er indeholdt i en europæisk arrestordre, skal som hovedregel imødekommes, og dette skal som udgangspunkt kunne ske ganske hurtigt(29) og *ipso facto*, dvs. på grundlag af de oplysninger, som arrestordren umiddelbart indeholder, uden indhentelse af yderligere oplysninger og med et mindstemål af kontrol.(30) Det er således forudsat, at der kun foretages en begrænset prøvelse af, om der er tale om en gyldig arrestordre med et bæredygtigt grundlag for udlevering. I bemærkningerne til det oprindelige forslag fra Kommissionen hedder det, at en europæiske arrestordre »automatisk« skal anerkendes i den forstand, at det kun under særlige omstændigheder og i et begrænset antal tilfælde kan nægtes at efterkomme afgørelsen. Forpligtelsen til at fuldbyrde en arrestordre viger dog i visse tilfælde, hvor udlevering kan eller skal afslås. Disse tilfælde er i rammeafgørelsen opregnet med en udtømmende angivelse af en række mulige afslagsgrunde. Hertil kommer som nævnt det generelle forbehold vedrørende grundlæggende retsprincipper.

Nogle af afslagsgrundene betegnes som *obligatoriske*, hvilket betyder, at udlevering altid *skal* afslås, hvis nærmere angivne omstændigheder foreligger. Dette gælder, hvis den eftersøgte forud er blevet benådet i opholdslandet for det pågældende forhold, hvis vedkommende tidligere i en medlemsstat er blevet frifundet eller domfældt mv. for samme forhold, samt hvis vedkommende er under den kriminelle lavalder efter opholdslandets lovgivning.

Andre af de i rammeafgørelsen anførte afslagsgrunde er *fakultative*, hvilket betyder, at det i det enkelte medlemslands lovgivning kan fastlægges, om en bestemt afslagsgrund overhovedet skal kunne tillægges betydning, og om den i givet fald skal være tvingende, dvs. om regler herom skal være ufravigelige eller skønsmæssige.

Det vil ikke længere være muligt at afslå begæringen om udlevering under henvisning til, at anmodningen savner tilstrækkeligt *bevismæssigt grundlag*, hvilket er en logisk følge af, at princippet om »gensidig anerkendelse« gennemføres på dette område.

Med rammeafgørelsen er der tilsigtet en gennemgribende retliggørelse af feltet i den betydning, at afgørelser i begge ender af den konkrete sag træffes af »judicielle myndigheder«, som udelukkende skal tage juridiske kriterier i betragtning, således at udleveringssager i princippet frigøres helt fra politisk betonedede overvejelser.(31) I en vis forstand afløses relationerne mellem stater af relationer mellem judicielle myndigheder. Det er med andre ord tanken, at en regering ikke skal kunne forhindre eller forhale en udlevering ud fra særlige nationale eller på anden måde interessebestemte hensyn.

Efter dansk ret er kompetencen til at afgøre spørgsmål om udlevering i almindelighed tillagt justitsministeren. Domstolene udøver kontrol med, at udlevering kun sker på de betingelser, som er opstillet i lovgivningen, herunder med henblik på varetagelse af grundlæggende hensyn til individets retssikkerhed, humanitære standarder samt retskulturelle

traditioner. Ordningen skal ses i lyset af en tradition for at forbeholde den politiske statsledelse en i princippet ubundet ret til ud fra hensigtsmæssighedsvurderinger at træffe afgørelse om at afstå fra udlevering.(32) I politisk ladede sager kan det imidlertid - fremfor at henholde sig til den frie prøvelsesret - være fordelagtigt at kunne iklæde et afslag juridiske gevanter for så vidt muligt at kunne mindske spændinger i forhold til den anden stat.

5. Udlevering af *egne statsborgere* til strafforfølgning eller straffuldbyrdelse har for nogle staters vedkommende traditionelt været udelukket, og i nogle af disse lande har denne ordning været forfatningsbestemt. Stater med en common law-tradition har typisk ikke praktiseret en sådan afvisningsgrund, hvilket bl.a. skyldes, at jurisdiktionskompetencen i sådanne lande i hovedsagen hviler på et territorialprincip, hvorfor udlevering i sager om forhold begået udenlands har været en nødvendig forudsætning for iværksættelse af strafforfølgning.

Begrundelsen for et forbud mod udlevering af egne statsborgere søges ofte i forestillinger om forholdet mellem staten og dens indbyggere, idet indfødsret kan forbindes med krav på statsmagts beskyttelse og særlige rettigheder i forskellige henseender, herunder adgang til at forblive på territoriet, dvs. ikke at blive forvist eller udleveret.

Under alle omstændigheder kan det være forbundet med en særlig belastning at blive sendt ud i verden til fremartede forhold, især hvis den pågældende ikke kender noget særligt til sproget eller kulturtraditionen, og hvis det tillige står sløjt til med retssikkerheden i det fremmede, kan tilvejebringelsen af et effektivt forsvar være stærkt hæmmet. Før i tiden var danske myndigheders muligheder for at overvåge behandlingen af en udleveret person i almindelighed stærkt begrænsede, og det kan stadig være tilfældet i forhold til visse lande.

Mellem stater med en vis grad af geografisk nærhed, fælles kulturtradition og retsenhed-lighed lader en fravigelse af det nævnte udgangspunkt sig særlig let begrunde. Dette gør sig ikke mindst gældende, hvis der mellem landene er forholdsvis fri bevægelighed, og hvis den pågældende person i et længere tidsrum har haft ophold i udlandet, eller hvis det drejer sig om et forholdsvis alvorligt forhold, som bevismæssigt bedst kan strafforfølges i det andet land.

Den nordiske udleveringslov indeholder ikke noget absolut forbud mod udlevering af egne statsborgere, men opstiller blot krav til varigheden af et forudgående ophold eller sagens alvorlighed. Så inden for Norden er det besluttet, at man vil stole på hinanden, når det gælder retsgarantier. Og så er forestillingen vel også, at det ikke er så langt væk, når det er her i Norden - men det kan nu nok være lige så belastende og svært, bl.a. på grund af sprogproblemer og delvis andre retstraditioner. Når det gælder belastningen ved det fremmedartede, er det ikke nødvendigvis så meget værre at blive sendt afsted til strafforfølgning i det mellemste, sydlige eller østlige Europa som at blive sendt til det nordlige Sverige, det østlige Finland eller Island - eller Grønland for den sags skyld.

Med gennemførelsen af anti-terrorpakken i 2002 blev det for første gang muligt at udlevere *danske statsborgere* til strafforfølgning i andre lande end de nordiske.(33) Denne lovændring var til dels et led i gennemførelsen af EU-udleveringskonventionen af 1996 og gjorde det muligt delvist at tilbagekalde et tidligere meddelt forbehold i forhold til konventionen. Strafferammekravet blev i den forbindelse sat til fængsel i 6 måneder i sager, hvor den pågældende i de sidste 2 år forud for den strafbare handling har haft bopæl i den anden medlemsstat, og ellers var det fængsel i 4 år.(34) I sager om udlevering af danskere til lande uden for EU blev strafferammekravet sat til fængsel i mindst 1 år. Kravet om dobbelt strafbarhed blev fastholdt generelt. Anti-terrorpakken blev gennemført på et tidspunkt, hvor rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre forelå i stort set færdig form med sit indbyggede krav om et langt mere vidtgående kursskifte. Den mellemlig-

gende lovændring kan have bidraget til at mindske modforestillingerne mod det, der forestod. Det store spring blev delt op i to.

På rammeafgørelsens område kan udlevering til et andet medlemsland ikke længere nægtes med den begrundelse, at sagen vedrører en af opholdsstatens egne statsborgere.(35) Statsborgerskab (eller bopæl) kan dog efter rammeafgørelsen fortsat få en anden betydning end den nævnte, idet udlevering af egne statsborgere (eller personer med fast bopæl i det pågældende land) kan betinges af, at vedkommende i tilfælde af dom til en frihedsberøvende foranstaltning overføres til fuldbyrdelse af denne i oprindelseslandet. Tilsvarende har en medlemsstat adgang til at afslå en begæring om udlevering til fuldbyrdelse af en frihedsberøvende foranstaltning, hvis den pågældende stat selv påtager sig fuldbyrdelse af straffen eller foranstaltningen. Danmark har udnyttet adgangen til efter et konkret skøn at kunne kræve sådanne garantier.

6. Det har tidligere været en rodfæstet synsmåde, at *politiske forbrydelser* helt skulle undtages fra adgangen til udlevering, da de kan opfattes som udslag af en legitim modstandsret og frihedskamp mod et undertrykkende regime. I den nordiske udleveringslov kom forbuddet mod udlevering for politiske forbrydelser dog kun til at gælde for egne statsborgere. EU-konventionen af 1996 kræver, at forbrydelser omfattet af den europæiske terrorisme-konvention af 1977 undtages fra medlemsstaternes afslagsregler.(36) I konsekvens heraf ændrede Danmark i 1997 udleveringsloven. Med anti-terrorepakken fik bestemmelsen tilføjet to yderligere modifikationer i kraft af henvisninger til FN-konventionerne om bekæmpelse af terrorbombninger, hhv. -finansiering.(37) Senest er udleveringsloven ændret, således at pligten til at nægte udlevering for en politisk forbrydelse ikke gælder for forhold omfattet af nogen af de 10 eksisterende konventioner og protokoller om terrorisme.(38)

I rammeafgørelsen om arrestordren indgår den omstændighed, at et forhold kan betragtes som en politisk forbrydelse, ikke som et relevant hensyn, idet denne faktor ikke optræder blandt de anførte afslagsgrunde, hverken de obligatoriske eller de fakultative. Dette er derfor heller ikke tilfældet i de nye bestemmelser i udleveringsloven.(39) Der vil dog fortsat skulle ske afvisning af en begæring om udlevering pga. objektive grunde til at formode, at arrestordren er forbundet med politisk forfølgelse el.lign.(40)

7. Kravet om *dobbelt strafbarhed* er forsvundet for 32 delikter på rammeafgørelsens positivliste over lovovertrædelser, som »medfører fuldbyrdelse på grundlag af en europæisk arrestordre ... uden kontrol af dobbelt strafbarhed«.(41) I forhold til hidtidig dansk ret er kravet om en strafferamme her i landet på fængsel i mindst 4 år udgået til fordel for et krav om fængsel i mindst 3 år i den fremmede stat; men dette er samtidig en tærskel, der er hævet betydeligt i forhold til de forudgående forslag. Kravet om dobbelt strafbarhed udtyndes således alene for forhold af mere alvorlig karakter. Det bliver imidlertid det anmodende lands lovgivning, der er afgørende for, om strafferamme-kravet er opfyldt, og denne kan på et givet område være strengere end opholdslandets.

Positivlisten kan kan udvides og ændres af Rådet, hvilket forudsætter enstemmighed.(42) For at tilføjelser kan blive en del af dansk ret, kræves ændring af udleveringsloven. Listen er som nævnt ikke hentet ud af luften med henblik på netop rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre, men er i hovedsagen blevet til under indtryk af andre retsakter, herunder først og fremmest bilaget til konventionen af 1995 om Europol med senere ændringer. I forbindelse med udmøntningen af princippet om gensidig anerkendelse er et tilsvarende paradigme i øvrigt taget i anvendelse i flere forslag til rammeafgørelser, som derved bidrager til en vis minimumsharmonisering af den materielle strafferet.(43)

I Danmark har der tidligere kun eksisteret en hjemmel af generel rækkevidde til at udlevere uden et krav om dobbelt strafbarhed i den nordiske udleveringslov af 1960.(44)

I en række høringssvar over det beslutningsforslag, som foregreb rammeafgørelsens vedtagelse og det senere lovforslag, blev der - bl.a. fra politimesterforeningens og forsvarsadvokaternes side - taget afstand fra at afskaffe kravet om dobbelt strafbarhed for de af positivlisten omfattede forbrydelser. Denne indstilling blev begrundet med, at en sådan ordning ville forudsætte en meget højere grad af harmonisering, og at der - endnu - ikke eksisterer en fælles europæisk retsopfattelse på det strafferetlige område eller enighed om, hvilke forhold der bør være kriminaliseret. Fra forskellig side blev der udformet - mere eller mindre fantasifulde - eksempler på lovovertrædelser, som angiveligt ville være opfattet af listen, men som ikke fandtes at burde give anledning til udlevering, i hvert fald ikke af danske statsborgere.

Set i sin fuldstændige sammenhæng udgør positivlisten dog næppe noget stort principielt, endsigse praktisk problem. Det er i hvert fald dækkende, når det i lovbemærkningerne siges, at »de lovovertrædelser, der er omfattet af positiv-listen, som udgangspunkt vil være strafbare i alle medlemsstater«, og at betydningen af de nye regler navnlig vil være, at der ikke skal foretages en »indgående« kontrol af, om lovovertrædelser er strafbar her.

En væsentlig begrænsning er indbygget i ordningen i kraft af en bestemmelse om, at udlevering ikke kan finde sted, hvis den pågældende handling helt eller delvist er foretaget her i landet, og forholdet ikke er strafbart efter dansk ret.(45) I sådanne sager er det med andre ord uden betydning, om forholdet figurerer på positivlisten eller ej, for i begge tilfælde er sagen omfattet af den pågældende afslagsgrund.

Udlevering kan generelt nægtes, hvis den eftersøgte forhold udelukkende rummer adfærd, der må betragtes som lovlig efter dansk ret fastlagt med respekt for de bestemmelser i den danske grundlov, EMRK og TEU, som beskytter de grundlæggende rettigheder og retsprincipper, herunder forenings-, forsamlings- og ytringsfriheden.(46) Denne »kattelerm« eller »nødbremse« gør det muligt at undgå urimelige afgørelser i sager, der af en judiciel myndighed i et andet land hævdes at handle om f.eks. organiseret kriminalitet, terrorisme eller racisme og fremmedhad. Det kan ikke udelukkes, at der er grundlag for bekymring vedrørende tendenser til overdreven tilbageholdenhed med at trække i nødbremsen; men denne findes, og den tilstræbte retliggørelse af feltet må alt andet lige forventes at mindske risikoen for, at udlevering sker som udslag af ønsker om at bevare gode politiske relationer til det andet land.

Når »deltagelse i en kriminel organisation« er en af forbrydelserne på rammeafgørelsens positivliste, så vil dette teoretisk set kunne indebære, at en arrestordre kan omfatte forhold, som ikke er strafbare efter dansk ret. Dette vil være tilfældet, hvis sagen udelukkende vedrører selve deltagelsen i en kriminel organisations virksomhed, uden at der herudover foreligger et ansvarsgrundlag i relation til begåelse af konkrete lovovertrædelser i øvrigt. Men udlevering til strafforfølgning for passivt medlemskab af en kriminel organisation kan efter omstændighederne afvises med henvisning til rammeafgørelsens erklærede respekt af medlemsstaternes forfatningsmæssige regler om foreningsfrihed mv.

Positivlisten omfatter »terrorismen«. Det er velkendt, at det i flere henseender er usikkert, hvad definitionen heraf omfatter. Omvendt er forholdet det, at netop terrorisme i kraft af rammeafgørelsen herom med sikkerhed kan siges at være kriminaliseret i alle medlemslande på en forholdsvis ensartet måde, om end deliktets afgrænsning dog ikke på nogen entydig eller fuldt betryggende måde er afklaret.(47) Det skal i denne sammenhæng særligt erindres, at der foreligger en råds erklæring med nogle principielle præciseringer vedrørende forholdet til demokratiske rettigheder mv., hvilket der i forarbejderne til anti-terrorepakken er taget højde for i dansk ret.

En anden listeforbrydelse, som har givet anledning til særlige overvejelser, er »racisme og fremmedhad«. På dette område er lovgivningen i medlemsstaterne temmelig forskelligartet, og ikke mindst tysk strafferet er mere vidtgående end dansk. I en rådserklæring i tilknytning til rammeafgørelsen, erkendes det, at der ikke foreligger en ensartet definition, og på den baggrund anmodes medlemsstaterne om at anvende den fælles aktion af 1996 om bekæmpelse af racisme og fremmedhad.(48) Danmark har afgivet en erklæring om at ville begrænse kriminaliseringen til truende, fornærmende eller nedværdigende adfærd, som er omfattet af strl. § 266 b.(49)

Listeforbrydelserne omfatter efter den danske oversættelse af rammeafgørelsen »internetkriminalitet«, hvilket i sig selv er et forholdsvis vidt og ubestemt begreb, som ikke i øvrigt kendes i dansk straffelovgivning. Særlig anledning til usikkerhed kan det give, at visse oversættelser af rammeafgørelsen er langt mere vidtgående. I den engelske version tales der således om »computer-related crime« og i den svenske om »IT-brottslighet«. I den franske tekst hedder det »cybercriminalité«, hvilket de hjemlige udleveringsmyndigheder i overensstemmelse med den danske oversættelse må holde sig til i konkrete tvivlstilfælde.

For andre forbrydelser end dem på positivlisten består kravet om dobbelt strafbarhed fortsat.(50) Med hensyn til strafferammen kræves der nu blot, at denne i det andet land er fængsel i mindst 1 år.(51) Der er ikke længere noget krav til strafferammen i den danske lovgivning, og egne statsborgere kan udleveres. Som nævnt har betingelserne hidtil været hjemmel til at straffe efter dansk ret med fængsel i mindst 4 år, dog kun fængsel i mindst 6 måneder ved forudgående bopæl af en vis varighed. De danske forhandlere forsøgte at komme igennem med ønsker om skærpede betingelser for udlevering af egne statsborgere, hvilket ikke lykkedes.

Det er i øvrigt ganske svært at forestille sig udleveringsbegæringer i banale småsager. Det er ikke en hel masse almindeligheder, der nu kan og vil give anledning til udlevering - det er ikke småtyveri, hastighedsoverskridelser i trafikken el. lign. Og naturligvis er det sådan, at danske myndigheder stadig kan og skal sikre, at betingelserne for udlevering ikke omgås på den måde, at et forhold henføres under en gerningstype, hvor det slet ikke hører hjemme. Politisk agitation, der holder sig inden for de rammer, der almindeligvis anerkendes i demokratiske samfund, kan ikke give anledning til udlevering med henblik på strafforfølgning blot i kraft af en rubricering som terrorisme, racisme eller sabotage. Forholdsvis banale butikstyverier kan ikke vilkårligt subsummeres som »organiseret tyveri« og derved bringes ind under opregningen på positivlisten.

8. Lovforslaget om gennemførelse af rammeafgørelsen gav ikke anledning til den helt store opmærksomhed. Forklaringen herpå er nok, at den nu gennemførte ordning ikke bringer verden af lave. En bidragende årsag hertil er formentlig, at den forholdsvis heftige kritik af det oprindelige udkast til rammeafgørelsen og betænelighederne ved den vedtagne retsakt har haft sin virkning.

Justitsministeriet har gjort et grundigt og dygtigt stykke arbejde, både i forbindelse med de politiske forhandlinger og udmøntningen af rammeafgørelsen i dansk ret. Der er i meget vidt omfang gjort brug af rammeafgørelsens muligheder for at kunne stille nærmere vilkår for udlevering eller helt afslå udlevering. Samtlige fakultative afslagsgrunde er medtaget, og der er i det store hele foretaget en fornuftig og rimelig opdeling i ufravigelige og skønsmæssige bestemmelser om afslag. Det samme gælder bestemmelserne om mulighederne for at kunne kræve garantier af den fremmede stat.(52)

I lyset af en høringsudtalelse fra Institut for Menneskerettigheder kom der en præciserende bestemmelse ind om, at udlevering skal afslås, hvis der er risiko for tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.(53) Denne tydeliggørelse er for så vidt sympatisk, men i det omfang bestemmelserne i EMRK har betydning

i udleveringssager, vil de under alle omstændigheder være gældende som en del af dansk ret.(54) Det er velbegrunderet, at der ikke i udleveringsloven er indsat en generel bestemmelse om, at menneskerettighederne skal respekteres ved afgørelse af udleveringssager, for det turde være en selvfølge.

De gammelkendte forbud mod udlevering til dødsstraf(55) eller *forfølgelse på grund af politiske forhold* opretholdes naturligvis.

Hidtil har det efter udleveringsloven generelt været en afslagsgrund, at udlevering i en given sag ville være uforenelig med *humanitære hensyn*; men reglen herom har nok været praktiseret forholdsvis restriktivt. I forhold til medlemsstater vil humanitære grunde ikke længere kunne bevirke afslag med direkte støtte i en udtrykkelig bestemmelse i rammeafgørelsen, men alene udsættelse.(56) I sagens natur opstiller hverken rammeafgørelsen eller udleveringslovens nye bestemmelse herom absolutte frister, så i princippet skulle ordningen med udsættelse kunne administreres på en forsvarlig måde, herunder ved udsættelse på ubestemt tid. Det vil således være fuldt muligt at gennemføre påkrævede person- og mentalundersøgelser og at anvende den dertil fornødne tid. Og som nævnt skal udlevering afslås, hvis der er risiko for tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. Dette må bl.a. betyde, at en begæring om udlevering af en sindssyg eller mentalt retarderet person efter omstændighederne skal afslås, herunder med henvisning til at gennemførelsen af en straffesag mod vedkommende i udlandet og eventuel frihedsberøvelse i den forbindelse ville være urimeligt belastende.(57) Der er for så vidt tale om en vis overlappning mellem tilfælde, hvor der foreligger afgørende humanitære hensyn, og tilfælde, hvor der er risiko for umenneskelig behandling, og ophævelsen af den ene afslagsgrund kompenseres så at sige af opretholdelsen af den anden.

Der er grund til at hæfte sig ved, at *kompetencen* til at træffe afgørelser i alle sager om udlevering samles hos Justitsministeriet, i hvert fald indtil videre. En sådan centraliseret placering af kompetencen indebærer en vis sikkerhed for overblik, ensartethed og ansvarlighed.(58) Hertil kommer, at der som hidtil er fuld adgang til *domstolsprøvelse* i to instanser. Og under hele forløbet er der krav om *forsvarerbistand* og *tolkebistand*.

9. Med hensyn til *frihedsberøvelse* af den eftersøgte indebærer en arrestordre i første omgang, at vedkommende skal anholdes.(59) Om den pågældende skal »forblive varetægtsfængslet« (*remain in detention*), afgøres i overensstemmelse med national lovgivning.(60) Det er i den forbindelse væsentligt, at rammeafgørelsen udtrykkeligt holder den mulighed åben, at den pågældende på et hvilket som helst tidspunkt kan løslades midlertidigt i overensstemmelse med national lovgivning.(61) Det forudsættes dog fornuftigvis, at der i givet fald efter behov iværksættes de fornødne foranstaltninger med henblik på at sikre den pågældendes senere fremmøde. Det må formodes, at adgangen til at undlade varetægtsfængsling især vil kunne få betydning, for så vidt angår egne statsborgere og andre, som på grund af særlig tilknytning til opholdslandet ikke frembyder nogen betydningsfuld flugtrisiko.

Rammeafgørelsens bestemmelser om frihedsberøvelse under udleveringssagen rummer faktisk en direkte opmuntring til så vidt muligt at lade den eftersøgte være på fri fod under sagen. I lyset heraf kan det næppe betegnes som helt retvisende, når der i bemærkningerne til lovforslaget om ændring af udleveringsloven flere steder er anført noget i retning af, at en europæisk arrestordre »indeholder dels en anmodning om anholdelse og varetægtsfængsling med henblik på udlevering, dels en anmodning om udlevering«. Dette blev der rettet lidt op på i et svar til Folketingets Retsudvalg, hvori det i stedet hedder, at rammeafgørelsen forudsætter, at en person, der er omfattet af en europæisk arrestordre, »skal kunne« anholdes og varetægtsfængsles, og at de nye lovregler indebærer, at dette »kan« ske.(62) I svaret redegøres der også for de ovennævnte bestemmelser i rammeafgørelsen, og retsplejelovens al-

mindelige bestemmelse om varetægtsurrogat nævnes. Dette er det nærmeste, man i forarbejderne kom en præcisering af, at en person, der opfylder betingelserne for anholdelse på grundlag af en arrestordre, ikke nødvendigvis skal varetægtsfængsles, i hvert fald ikke under hele forløbet frem til udleveringen. Det havde været godt med en mere markant tydeliggørelse af et princip om, at varetægtsfængsling er sidste udvej, og at mindre indgribende foranstaltninger så vidt muligt skal foretrækkes.

10. Indførelsen af den europæiske arrestordre indebærer, at strafforfølgning nu i videre omfang vil kunne foregå i det land, hvor forbrydelsen menes at være begået. I den konkrete sag har dette selvsagt betydning for bevisførelsen og udsigten til at nærme sig den materielle sandhed. Desuden vil det bl.a. kunne medføre kortere opholdstider i varetægt for nogle af de anklagede. Det kan også - på godt og ondt - betyde udlevering og muligvis domfældelse af personer, som ellers ikke ville være blevet tiltalt eller dømt for noget. Og i nogle tilfælde vil udlevering til strafforfølgning i et andet land være forbundet med væsentlig større ulempe end gennemførelse af en straffesag i opholdslandet, især hvis det er dette, den pågældende især er hjemme i eller knyttet til.

En vigtig forudsætning for, at udlevering kan betragtes som forsvarlig, er tilstedeværelsen af den fornødne tillid til det andet lands retskultur. Det er der nogen, der ikke har, når det drejer sig om visse af landene i EU, for slet ikke at snakke om optagelseslandene.(63) Spørgsmålet er imidlertid, om det nu også står så slemt til, at der er grund til at forestille sig væsentlige og generelle niveauforskelle i forhold til dansk retskultur. Det er jo ikke bare Grækenland og Italien, der har tabt sager om fair trial i Strasbourg, det har de nordiske lande også.

Det væsentlige i den sammenhæng er efter min opfattelse, at alle landene er forpligtet af de samme principper, og at der findes midler og veje til at søge disse håndhævet. Jeg er ikke overbevist om, at vi har så meget at lade andre lande høre med hensyn til retsgarantier for sigtede i straffesager og standarden for behandlingen i forbindelse med frihedsberøvelse. Og i det omfang, der er grundlag for berettiget og væsentlig kritik, vil det pågældende land få et problem, som alt andet lige i hvert fald ikke vil blive mindre i lyset af, at det ikke er landets egen statsborger, men en udleveret - f.eks. en dansk - statsborger, der ikke er blevet behandlet ordentligt. Erfaringsvis er netop dette en faktor, som er egnet til at skabe opmærksomhed omkring en sag, og en god del af domspraksis ved EMD har da også baggrund i forskellige landes behandling af borgere fra andre lande.

Under alle omstændigheder må vi også her i landet være interesseret i, at retskulturen i de enkelte medlemslande ikke bare på papiret, men i praksis lever op til standarderne i EMRK, og dette ikke bare af med- og mellem menneskelig interesse for andre landes borgere. Danske statsborgere på rejse i eller under ophold i et andet medlemsland kan jo blive inddraget i en straffesag og i den forbindelse blive anholdt, fængslet og strafforfulgt. Det må forventes, at ordningen med den europæiske arrestordre vil bidrage til at styrke udviklingen i retning af gode retsstandarder i alle medlemslandene. Fremover vil spørgsmålet herom i endnu mindre grad end hidtil være et internt nationalt anliggende og kun i afgrænsede konkrete tilfælde eventuelt et problem i forhold til EU, Europarådet og EMD. Nu vil spørgsmålet med langt større styrke end hidtil også være af mellemstatslig relevans, for hvis man i et medlemsland viser den imødekommenhed at udlevere egne statsborgere til strafforfølgning i en anden medlemsstat, så kan man selvsagt med god grund forvente, at de pågældende behandles ordentligt, samt reagere, hvis denne forudsætning ikke holder stik.

Under behandlingen af lovforslaget om gennemførelsen af rammeafgørelsen blev en sag om to danske statsborgere, som blev frihedsberøvet og strafforfulgt i Grækenland, meget omtalt, bl.a. fordi de pågældende efter det foreliggende ikke fik tilfredsstillende bistand fra forsvarer og

tolk. Imidlertid handlede denne sag ikke om personer, der var blevet udleveret til retsforfølgning i et andet land, for de blev jo anholdt i Grækenland. Og alt andet lige kan man forvente, at det samlede billede vil være et andet og mere betryggende, hvis danske myndigheder udleverer nogen til strafforfølgning, for så er der jo retskrav på både det ene og det andet - og nogen til at kontrollere og gøre indsigelse.(64)

11. Yderligere må det tages i betragtning, at spørgsmålet om den retskulturelle standard i det enkelte medlemsland er blevet et overordentlig centralt tema i forbindelse med samarbejdet under tredje søjle, hvilket rammeafgørelsen om arrestordren både er udtryk for og bidrag til. I den forbindelse kan der være grund til at fremhæve, at bestræbelserne i det mellemstatslige samarbejde ikke bare handler om at nedbryde barrierer mod effektiv strafforfølgning, men i betydelig grad også om at opbygge retsgarantier for medlemslandenes borgere, når de strafforfølges i andre medlemslande. Det ville være en misforståelse at forestille sig, at det - udelukkende - er blodtørstige anklager typer, der har indflydelse på beslutningsprocessen i samarbejdet om retlige anliggender. Integration og harmonisering betyder ikke nødvendigvis at prisgive individet en laveste fællesnævner af repressivt tiltal.

I Tammerfors-konklusionerne indgår der et afsnit om, at der skal vedtages fælles minimumsstandarder for retsplejen, således at princippet om gensidig anerkendelse lettere kan gennemføres under overholdelse af medlemsstaternes fundamentale retsgrundsætninger.(65) Blandt de nyeste initiativer er der særlig grund til at omtale Kommissionens forslag til rammeafgørelse om visse proceduremæssige rettigheder i straffesager.(66) Beskyttelsen af udenlandske statsborgere har en fremskudt plads i forslaget.

Fra Rådets program fra 2001 for gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse af afgørelser i straffesager kan det her være særlig relevant at nævne initiativer med henblik på udvikling af varetægtsurrogater.(67) I den forbindelse skal opmærksomheden henledes på Kommissionens nyligt udsendte Grønbog om gensidig anerkendelse af ikke-frihedsberøvende kontrolforanstaltninger forud for domsafsigelse.(68) Tanken er at erstatte varetægtsfængsling med en ikke-frihedsberøvende foranstaltning og at overføre denne foranstaltning til den medlemsstat, hvor den mistænkte er bosiddende. Formålet med en rammeafgørelse herom er at reducere antallet af udenlandske varetægtsfængslede, styrke retten til frihed og uskyldsformodningen samt at mindske risikoen for diskrimination af udenlandske mistænkte.

Rationerne bag sidstnævnte initiativ er fortrinsvis følgende. For det første tilsiger princippet om fri bevægelighed for personer, at man behandles ordentligt i alle medlemslande, også hvis man anklages for noget strafbart - i modsat fald ville den fri bevægelighed jo alt andet lige modvirkes. For det andet er der et særligt hensyn at tage til en borger, som kommer under anklage i et andet medlemsland end hjemstaten. Et varetægtsophold er selvsagt mere belastende i fremmede omgivelser og bliver i nogle tilfælde særlig langstrakt netop for udlændinge, hvilket i sin yderste konsekvens ligefrem kan indebære en krænkelse af et princip om ligebehandling. I mange tilfælde vil vedkommende stærkt foretrække at få lov til at tage hjem under sagens behandling, og muligheden herfor lettes, hvis hjemlandet påtager sig en forpligtelse til at holde øje med ham (*order to report*) og senere sørge for, at han dukker op igen, når sagens behandling fordrer det.

Dette arbejde ligger i klar forlængelse af rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre og knytter sig på en række måder til denne, bl.a. ved at bygge på en del af de samme retsprincipper. På en måde drejer det sig om det omvendte scenario i forhold til arrestordren, for initiativet handler om at skabe mulighed for at lade en borger komme hjem under behandlingen af en straffesag, ikke om at udlevere vedkommende til en fremmed jurisdiktion - i hvert fald ikke i første omgang; men i den sidste ende går begge initiativer grundlæggende set ud på det samme,

nemlig samarbejde om at den anklagede skal være til stede, når det er påkrævet.

I bedste fald er dette et arbejde, som kan få indflydelse på omfanget af varetægt og vilkårene for varetægt, bl.a. ved at tilskynde til begrænsninger i både antallet og varigheden af fængslinger og ved at stille krav til behandlingen af varetægtsfanger. Til dels overlapper disse initiativet med aktiviteter under Europarådet; men efter min opfattelse er der grund til at tro, at initiativer af denne karakter udgået fra EU vil kunne få større gennemslagskraft end tilsvarende initiativer fra Europarådet - eller i det mindste bidrage til at sikre sådannes virkeliggørelse.

12. Under de politiske forhandlinger om forslaget til rammeafgørelsen om en europæisk arrestordre betegnede Kommissionens retspolitiske talsmand flere gange det, der tegnede sig, som en kulturel/juridisk/mental »revolution«, og der blev ligeledes talt om et »opgør med fundamentale retsprincipper«. Rammeafgørelsen har ganske givet været banebrydende som den første udmøntning af princippet om gensidig anerkendelse af retsafgørelser på det strafferetlige område, ikke mindst i kraft af sin signalværdi som bærer af de almene ideologiske budskaber, som tidligere er berørt. Selv om rammeafgørelsen bl.a. betegner et opgør med udviklede procedurer, kan den ikke ligefrem påstås at være præget af eller have givet anledning til regelforenkling, og indtil videre må det betragtes som uvist, i hvilket omfang den kan forventes at føre til den tilsigtede effektivisering. De betænkeligheder vedrørende sigtendes retssikkerhed, som med god grund har været gjort gældende gennem det til tider ret hektiske forløb, er på væsentlige punkter blevet behandlet seriøst og systematisk, både ved den endelige udformning af rammeafgørelsen og ved dennes gennemførelse i dansk ret. I hvert fald kan det konstateres, at selve regelgrundlaget nu giver mulighed for fornuftige og forsvarlige afgørelser. I den konkrete sag er der gode holdepunkter for krav om respekt for den enkeltes grundlæggende rettigheder, og ved regleres nærmere anvendelse er der sørget for deltagelse af de aktører, som på relevant måde kan bidrage til at sikre disse rettigheders overholdelse.

- (1) Begrebet arrestordre kendes bl.a. i den europæiske konvention af 1957 om udlevering art. 12, stk. 2, litra a; bki. 36, 1963. Udtrykket refererer sædvanligvis til en retslig afgørelse, som træffes i sigtedes fravær, og som giver politiet bemyndigelse til og pålæg om at anholde vedkommende (fransk: *mandat d'arrêt*; engelsk: *arrest warrant*). Artiklen er en opdateret og lettere forkortet version af forfatterens bidrag til *Festskrift til Hans Gammeltoft-Hansen*, Arne Fliflet et al. (red.), Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2004, s. 627-653. Den omhandler fortrinsvis strafforfølgning.
- (2) Rådets rammeafgørelse 584 af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurene for overgivelse mellem medlemsstaterne L 190/1 af 18. juli 2002. Rammeafgørelsen er gengivet i et bilag til lovforslag L 168 af 26. februar 2003.
- (3) Lov om udlevering af lovovertredere (lbk.) 110, 1998, som senest ændret ved lov 433, 2003, der tillige indeholder nogle konsekvensændringer i lov om udlevering af lovovertredere til Finland, Island, Norge og Sverige 27, 1960.
- (4) De nye bestemmelser i de danske udleveringslove trådte i kraft den 1. januar 2004. De finder anvendelse på anmodninger om udlevering, der fremsættes efter lovens ikrafttrædelse, jf. lov 433, 2003 § 3. Anmodninger fra de nye medlemslande er blevet behandlet efter de nye regler siden optagelsesdatoen den 1. maj 2004. Det er uden betydning, om rammeafgørelsen var gennemført i den anmodende medlemsstat ved anmodningens udstedelse. Primo maj 2004 blev en nederlandsk statsborger udleveret til Tyskland som den første efter de nye regler. Ved ØLK af 11. juni 2004 blev beslutningen om udlevering af 29-årig dansk statsborger sigtet for røveri i Flensborg fundet lovlig (dissens); efter afslag på ansøgning om tredjeinstansbevilling blev den pågældende udleveret den 22. september.
- (5) Frankrig, Østrig og Italien har på grundlag af rammeafgørelsens art. 32 forbeholdt sig at behandle sager om visse ældre forhold efter hidtil gældende regler.
- (6) Udleveringskonventionen er ratificeret af Danmark i 1962; bki. 36, 1963. Udleveringsloven er indført ved lov 249, 1967.
- (7) Således er forholdet med hensyn til den europæiske udleveringskonvention og dennes tillægsprotokoller af 1975 og 1978, EU-udleveringskonventionen af 1996 og udleveringsbestemmelserne i Schengen-konventionen.
- (8) Jf. f.eks. FN's folkedrabs-konvention af 1948 art. VI; bki. 22, 1952. Jf. FN's torturkonvention af 1984 art. 5, stk. 2, smh. art. 7; bki. 88, 1987. Jf. den europæiske udleveringskonvention art. 6, stk. 2 (ved afslag på udlevering af egne statsborgere). Se i øvrigt Knud Waaben i *Suum cuique. Retsvidenskabelige afhandlinger*, DJØFs Forlag 1991, s. 372 ff.; Frederik Harhoff i artiklen »Jurisdiktion ved retsforfølgning af internationale forbrydelser«, *Juristen* 2000, s. 18 ff.
- (9) Om aftaler med Belgien, Storbritanien, Canada og USA og England, se *Dansk Lovregister* afsnit 25.
- (10) Jf. rammeafgørelsens art. 34. Otte lande var klar med gennemførelseslovgivning inden for fristen. Hen over sommeren 2004 er Østrig, Nederlandene, Grækenland, Tyskland og alle nye medlemslande bortset fra Tjekkiet blevet klar.
- (11) Jf. rammeafgørelsens præambelbetragtning 10.
- (12) Jf. C 78, 1995 samt C 313, 1996.
- (13) Jf. bki. 106 og 108, 1986.
- (14) Jf. bki. 91, 1978.
- (15) Jf. lov 291, 1996 samt lov 417, 1997.
- (16) Wien-handlingsplanens punkt 45, litra f, jf. C 19/1, 1999.
- (17) Jf. Tammerfors-konklusionerne pkt. 33-37. Fem år efter Amsterdamtraktatens ikrafttrædelse har Kommissionen gjort status over Tammerfors-programmet og skitseret retningslinjer for fremtiden, se meddelelse af 2. juni 2004 til Rådet og Europa-Parlamentet, KOM (2004) 401. Seneste opdatering af Kommissionens resultattavle/scoreboard er ultimo 2003. I forfatningstraktaten er princippet om gensidig anerkendelse af domme og retsafgørelser i straffesager fastlagt i art. III-171.
- (18) Jf. TEU art. 29.
- (19) Jf. TEU art. 31.
- (20) Jf. TEU art. 34, stk. 2, litra b.
- (21) Jf. Tammerfors-konklusionerne pkt. 33.
- (22) Jf. henvisningen i konklusionerne pkt. 35 til TEU art. 6, som der også henvises til i rammeafgørelsens art. 1, stk. 3, samt i rammeafgørelsens præambelbetragtning 12, der også præciserer, at rammeafgørelsen respekterer medlemsstaternes forfatningsmæssige regler om foreningsfrihed, pressefrihed og ytringsfrihed. Om risiko for dødsstraf, tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende behandling, se tillige præambelbetragtning 13.
- (23) Forløbet både forud for og efter den 11. september 2001 er nærmere beskrevet i forfatterens artikel i *Festskrift til Hans Gammeltoft-Hansen*.
- (24) I EU-strategien for begyndelsen af det nye årtusinde inden for forebyggelse og bekæmpelse af organiseret kriminalitet blev disse spørgsmål igen taget op, jf. anbefaling 28. I november 2000 godkendte Rådet et samlet program for gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse af afgørelser i straffesager, hvori arbejdet med reform af udleveringsordningerne igen blev fremhævet, se nærmere C 12/10, 2001, især vedrørende foranstaltningerne 8 og 15.
- (25) Se nærmere C 364/1, 2000. Jf. Wien-handlingsplanens pkt. 6 (frihedsbegrebet) og 19 (retspleje).
- (26) Jf. rammeafgørelsens præambelbetragtning 5.
- (27) Hidtidige ordninger har forudsat såvel en anmodning om anholdelse som en anmodning om udlevering, men en sådan sondring er ikke opretholdt i rammeafgørelsen. Her i landet er det dog fortsat politimesteren, der foretager vurderingen af, om der skal søges iværksat anholdelse eller varetægtsfængsling.
- (28) Således tales der om »den udstedende« og »den fuldbyrdende« part.
- (29) Udlevering skal så vidt muligt ske inden for 60 dage, ellers inden for yderligere 30 dage. I tilfælde af samtykke fra den pågældende til udlevering finder denne sted inden for 10 dage. For politiets afgivelse af indstilling til Justitsministeriet om udleveringsspørgsmålet gælder der i almindelighed en vejledende frist på 3 dage.
- (30) En indberetning til Schengen-informationssystemet SIS har samme retsvirkning som fremsendelse til den judicielle myndighed i et medlemsland. Fremsendelse gennem Interpol har særlig betydning for Storbritanien og Irland, der ikke er med i Schengen. Det officielle certifikat skal ikke nødvendigvis benyttes, hvilket nogle af medlemslandene alligevel kræver. Den judicielle myndighed i det anmodede land kan ikke stille krav om at modtage selve anholdelses- eller fængselsbeslutningen. Om sagsbehandlingen, se i øvrigt §§ 18 a ff. samt jm. vejl. 9498 af 19.12.2003.
- (31) I et summary fra Kommissionens embedsværk blev den foreslåede procedure betegnet som »an almost exclusively judicial one«; »the political and administrative phases of the procedure will be replaced by a judicial one«, hed det.
- (32) Dette gælder også i det nordiske udleveringssamarbejde.
- (33) Se nærmere lov 378, 2002. Den første beslutning om udlevering af en dansk statsborger efter disse regler blev fundet lovlig af Højesteret den 3. juni 2004, se U 2004.2229 HK vedrørende en sag om strafforfølgning af en advokat for bedrageri over for en pensionskasse i Storbritanien.
- (34) Reglerne svarer delvis til dem i den nordiske udleveringslov, idet der dog her ikke er noget strafferammekrav ved længerevarende bopæl i det andet land.
- (35) Spørgsmålet om udlevering fra Tyskland af tyske statsborgere til strafforfølgning her i landet for forhold begået under besættelsen har givet anledning til debat.
- (36) Som terrorisme betegnedes her flykapring og -sabotage, forbrydelser mod diplomater, gidseltagning, bortførelse, bombesprængning mv., og allerede dengang var sigtet bl.a. at lette adgangen til udlevering på dette område. Danmark tog på det tidspunkt forbehold og bevarede således retten til at nægte udlevering for alle slags politiske forbrydelser frem til ratifikationen af EU konventionen; forbeholdet er nu ophævet, jf. bki. 27, 2003. Ved ved ratifikationen af tillægsprotokol af 1975 til den europæiske udleveringskonvention blev der endvidere afgivet erklæring om, at Danmark ikke var bundet af protokollens kapitel 1, hvorefter forbrydelser omfattet af folkedrabs-konventionen og Genève-konventionerne vedrørende beskyttelsen af ofre i væbnede konflikter ikke skulle anses som politiske forbrydelser. Flere andre konventioner indebærer begrænsninger i, hvad der kan anses for politiske forbrydelser.
- (37) EU-konventionen tilsigtede en generel afskaffelse af muligheden for at afslå udlevering med den begrundelse, at sagen vedrører en politisk forbrydelse, men gav mulighed for at tage forbehold, hvilket Danmark gjorde.
- (38) Med lov 1160, 2003 blev § 5, stk. 3, nr. 1, affattet således, at den omfatter ændringsprotokol af 2003 til den europæiske terrorismekonvention, hvilket indebærer en vis yderligere »depolitiserings« i forbindelse med udleveringssager.

- (39) Tilsvarende er det ikke efter rammeafgørelsen eller de nye bestemmelser i udleveringsloven en gyldig afslagsgrund, at der er tale om en *militær lovovertrædelse*, smh. udleveringslovens § 4 om forholdet til ikke-medlemslande.
- (40) Se nærmere udleveringslovens § 10 h, stk. 1.
- (41) Se nærmere art. 2. På engelsk er teksten »shall ... give rise to surrender« »without verification of the double criminality of the act«. På fransk hedder det »donnent lieu à rémise« »sans contrôle de la double incrimination du fait«. I udleveringsloven hedder det nu, at udlevering »kan ske på grundlag af en europæisk arrestordre, selv om en tilsvarende handling ikke er strafbar efter dansk ret«, jf. § 10 a, stk. 1. Sprogbrugen i udleveringsloven er egnet til at tydeliggøre, at der i en konkret sag godt kan foreligge afslagsgrunde, selv om der ikke stilles krav om dobbelt strafbarhed.
- (42) Jf. rammeafgørelsens art. 2, stk. 3, med henvisning til proceduren i TEU art. 39, stk. 1, herunder høring af Europa-Parlamentet.
- (43) Senest har Folketinget tilsluttet sig konceptet med en positivliste ved vedtagelsen af et beslutningsforslag vedrørende et udkast til rammeafgørelse om fuldbyrdelse af kendelser om indefrysning af formuegoder eller bevismateriale. Se nærmere folketingets beslutning af 4. juni 2003 vedrørende beslutningsforslag B 159 samt rammeafgørelse L 196 af 2. august 2003. En tilsvarende liste indgår i det udkast til rammeafgørelse om gensidig anerkendelse af afgørelser om konfiskation, som der i april 2004 er opnået politisk enighed om, jf. C 184/05 2002, samt i forslaget til rammeafgørelse om en europæisk bevissikringskendelse, jf. KOM (2003) 688. Se i øvrigt lovforslag L 5 af 6. oktober 2004.
- (44) Efter den nordiske udleveringslov kræves der dog dobbelt strafbarhed og en strafferamme på mindst fængsel i 4 år efter dansk ret som betingelse for udlevering af danske statsborgere, som ikke på gerningstidspunktet har boet to år i det andet land, samt i forbindelse med politiske forbrydelser, jf. § 2, hhv. § 4.
- (45) Se nærmere udleveringslovens § 10 f, der også giver adgang til afslag i sager vedrørende visse eksteritoriale forhold.
- (46) Jf. de overordentlig væsentlige tilkendegivelser i rammeafgørelsens art. 1, stk. 3, smh. præambelbetragtning 12, der tilsammen rummer det sluttelige udtryk for det politiske ønske om adgang til at afslå udlevering for lovovertrædelser, der ikke er omfattet af en fælles europæisk retsopfattelse af, hvad der kan betragtes som alvorlig kriminalitet. Rammeafgørelsen henviser bl.a. til TEU art. 6, der fastslår respekten for EMRK og medlemsstaternes fælles forfatningsretlige traditioner.
- (47) Smh. strl. § 114 som affattet ved lov 378, 2002. Fra den hjemlige debat herom kan der foruden forarbejderne til nævnte bestemmelse henvises til rapport fra Retsudvalgets høring den 30. januar 2002; Jørn Vestergaard i *Lov & Ret* 1/2002, s. 3 ff.; Ole Hasselgaard & Anne Kristine Axelsson i *Juristen* 4/2003, s. 135 ff.
- (48) Jf. L 185, 1996.
- (49) I øvrigt volder det stadig vanskeligheder at nå til enighed om fælles definitioner under forhandlingerne om det tre år gamle udkast til rammeafgørelse om bekæmpelse af racisme og fremmedhad, herunder begrænsninger i forbindelse med pressefriheden. Se KOM (664) 2001.
- (50) Kravet om dobbelt strafbarhed forudsætter, at forholdet var strafbart efter dansk ret både på gerningstidspunktet og på afgørelsestidspunktet, jf. princippet i strl. § 3, smh. EMRK art. 7, stk. 1.
- (51) Strafferammekravet svarer til det i den europæiske udleveringskonvention af 1957.
- (52) Se i det hele bestemmelse i udleveringslovens §§ 10 b ff.
- (53) Jf. udleveringslovens § 10 h, stk. 2. Jf. EMRK art. 3; Europarådets tortur-konvention 126, 1987 med tillægsprotokoller 151 og 152, 2002; bki. 57, 1991. Jf. FN's tortur-konvention af 1984; bki. 88, 1987.
- (54) Jf. inkorporeringsloven, lov 285, 1992, smh. med rammeafgørelsens art. 1, stk. 3. EMRK art. 3 udelukkede udlevering fra England til USA af en yngre, psykisk medtaget tysk mand, som kunne forvente et belastende ophold på dødsgangen efter en drabsag, jf. den ledende afgørelse *Soering v. Great Britain* 7.7.1989, A/311. Domstolen fandt ikke, at udlevering i den konkrete sag ville krænke art. 6. Andre sager er omtalt i bemærkningerne til L 168. Der foreligger ikke praksis fra EMD, hvor udlevering i et konkret tilfælde er fundet at have været i strid med art. 6.
- (55) Se nærmere udleveringslovens § 10 j, jf. § 10, nr. 3.
- (56) Jf. udleveringslovens § 10 i.
- (57) Dette er lagt til grund i et svar fra til Folketingets Retsudvalg, se AD bilag 684 ad spm. 173 af 12. marts 2004.
- (58) Andre lande som f.eks. Spanien og Holland har placeret kompetencen hos en eller flere særlige undersøgelsesdommere, hvilket selvsagt bidrager til en både formel og reel uafhængighed af den politiske sfære på en måde, som ikke er gennemført i Danmark.
- (59) Jf. art. 11, smh. definitionen i art. 1, stk. 1.
- (60) Jf. art. 12.
- (61) I det oprindelige forslag fra Kommissionen indeholdt definitionen på en arrestordre ikke blot anholdelse, men også efterfølgende »tilbageholdelse«; men det forudsattes også da overladt til medlemsstaterne i national lovgivning at fastsætte nærmere bestemmelser om »den kontrol, der skal foretages i perioden mellem den fysiske anholdelse af den pågældende og vedkommendes fremstilling for de retslige myndigheder i fuldbyrdeslandet«. En række definitioner udgik eller undergik ændringer, og udtrykket »tilbageholdelse« indgår ikke i definitionen af arrestordren i rammeafgørelsens art. 1, stk. 1.
- (62) Bilag 26 til lovforslag L 168, svar på spørgsmål nr. 28.
- (63) Traktatgrundlaget for udvidelsen indeholder en nødbremse, jf. tiltrædelsesaktens art. 39, se L 236, 2003 samt lov 445, 2003. Såfremt der i en ny medlemsstat er alvorlige mangler eller overhængende fare for sådanne i gennemførelsen eller anvendelsen af rammeafgørelser eller andre relevante tilsagn, samarbejdsinstrumenter og afgørelser vedrørende gensidig anerkendelse på det strafferetlige område, kan Kommissionen efter begrundet anmodning fra en medlemsstat eller på eget initiativ og efter høring af medlemsstaterne træffe passende foranstaltninger. Foranstaltningerne vil kunne tage form af midlertidig suspension af anvendelsen af relevante bestemmelser og afgørelser i forbindelserne mellem en ny medlemsstat og en anden medlemsstat eller andre medlemsstater. Foranstaltningerne kan iværksættes indtil udgangen af en periode på op til tre år efter tiltrædelsen og vil kunne opretholdes, så længe det er ubetinget nødvendigt.
- (64) På et generelt plan kan grov og vedvarende tilsidesættelse af de grundlæggende forudsætninger for gennemførelsen af princippet om gensidig tillid på rammeafgørelsens område føre til suspension af denne i forhold til det pågældende land, se nærmere præambelbetragtning 10.
- (65) Jf. Tammerfors-konklusionerne pkt. 37. Efter forfatningstraktaten skal der ved rammelov kunne fastsættes minimumsregler om enkeltpersoners rettigheder inden for strafferetsplejen, jf. art. III 171, stk. 2, litra b.
- (66) KOM (2004) 328, se især afsnittene 6 og 7. Forslaget bygger på en grønbog om retssikkerhedsgarantier for mistænkte og tiltalte i straffesager, KOM (2003) 75.
- (67) Rådets program for gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse af afgørelser i straffesager, se nærmere C 12/10, 2001 vedrørende foranstaltningerne 9 og 10.
- (68) KOM (2004) 562 af 18. august 2004. Til grønbogen knytter der sig et arbejdsdokument med en analyse af de lovgivningsmæssige rammer samt Kommissionens overvejelser, se SEC (2004) 1046.