



Justitsministeriet
Lovafdelingen

Dato: 15. november 2006
Kontor: Procesretskontoret
Sagsnr.: 2006-730-0374
Dok.: HAA40137

KOMMENTERET OVERSIGT

over

Høringssvar vedrørende udkast til forslag til lov om ændring af lov om udlevering af lovovertrædere og om ophævelse af lov om udlevering af lovovertrædere til Finland, Island, Norge og Sverige (Gennemførelse af Konvention om overgivelse for strafbare forhold mellem de nordiske lande (Nordisk arrestordre) m.v.)

1. Hørte myndigheder og organisationer mv.

Et udkast til lovforslag har været sendt til høring hos:

Præsidenterne for Østre og Vestre Landsret, præsidenterne for Københavns Byret og for retterne i Århus, Odense, Aalborg og Roskilde, Den Danske Dommerforening, Domstolsstyrelsen, Dommerfuldmægtigforeningen, Rigsadvokaten, Rigspolicefene, Politidirektøren i København, Foreningen af Politimestre i Danmark, Politifuldmægtigforeningen, Politiforbundet i Danmark, Advokatrådet, Landsforeningen af beskikkede advokater, Institut for Menneskerettigheder, Nævnet for Etnisk Ligestilling og Dansk Retspolitisk Forening.

Justitsministeriets bemærkninger til høringssvarene er anført med kursiv.

2. Høringssvarene

Præsidenterne for Østre Landsret og Vestre Landsret, præsidenterne for Københavns Byret og for retterne i Århus, Odense, Aalborg og Roskilde, Domstolsstyrelsen, Dommerfuldmægtigforeningen, Rigsadvokaten og Politidirektøren i København har ikke bemærkninger til udkastet til lovforslag.

Rigspolitichefen anfører, at det er vigtigt tilstrækkelig tydeligt at sikre muligheden for at udsætte udlevering af den eftersøgte i tilfælde, hvor udsættelsen vil være nødvendig af hensyn til retsforfølgning eller straffuldbyrdelse her i landet for en anden overtrædelse end den, der ligger til grund for den nordiske arrestordre.

Rigspolitichefen anfører endvidere, at Rigspolitiets Kommunikationscenter ville kunne fungere som nationalt kontaktpunkt og varetage videreformidlingen af anmodninger i henhold til konventionen til rette myndighed, og at det under alle omstændigheder må anses for væsentligt, at Kommunikationscentret orienteres om sådanne anmodninger.

Foreningen af Politimestre i Danmark kan tilslutte sig Rigspolitichefens bemærkninger.

Efter den nordiske udleveringskonventions artikel 20, stk. 1, kan et nordisk land udsætte udleveringen af en person til et andet nordisk land med henblik på, at der i dette land kan gennemføres retsforfølgning eller straffuldbyrdelse mod den pågældende inden udleveringen. Efter stk. 2 kan det nordiske land – i stedet for at udsætte udleveringen efter stk. 1 – træffe beslutning om midlertidig udlevering af den pågældende.

Den nordiske udleveringskonventions artikel 20 svarer til artikel 24 i rammeafgårelsen om den europæiske arrestordre. Som det fremgår af pkt. 4.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger, er det i praksis fast antaget, at de involverede myndigheder – også uden en udtrykkelig lovbestemmelse herom – indbyrdes kan aftale, i hvilket omfang udleveringen skal udsættes med henblik på, at der inden udleveringen i det anmodede land kan gennemføres retsforfølgning eller straffuldbyrdelse for en anden lovovertrædelse, eller om der skal ske midlertidig udlevering. I overensstemmelse med det, der er anført af Rigspolitichefen, er det i lovforslagets bemærkninger præciseret, at dette tilsvarende vil gælde efter gennemførelsen af den nordiske udleveringskonvention.

Efter den nordiske udleveringskonventions artikel 3, stk. 3, kan hvert land vælge at udpege en centralmyndighed til at bistå de kompetente judicielle myndigheder. Som det fremgår af pkt. 4.2.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger, finder Justitsministeriet imidlertid ikke grundlag for at udpege en centralmyndighed, hvortil en nordisk arrestordre også ville kunne sendes.

Justitsministeriet har i den forbindelse navnlig lagt vægt på, at Danmark med den kommende politireform (lov nr. 538 af 8. juni 2006) vil være inddelt i 12 politikredse, således at der i mindre grad end i dag vil kunne opstå tvivlsspørgsmål for den anmodende udenlandske myndighed med hensyn til, hvilken politidirektør der er kompetent til at behandle arrestordren. Endvidere følger det af artikel 8, stk. 4, i den nordiske udleveringskonvention, at en myndighed, der modtager en nordisk arrestordre, men som ikke er kompetent til at behandle den, straks skal sende

arrestordren videre til den kompetente myndighed i sit land og underrette den anmodende judicielle myndighed herom.

Spørgsmålet om orientering af Rigspolitiet (Kommunikationscentret) om udleveringsanmodninger vil blive overvejet nærmere i forbindelse med udarbejdelse af de administrative retningslinjer om behandlingen af udleveringssager, som Justitsministeriet vil udstede, hvis lovforslaget vedtages.

Advokatrådet finder det på flere punkter betænkeligt, at den nordiske arrestordre indebærer betydelige udvidelser i forhold til den europæiske arrestordre, og anfører, at der ikke i forbindelse med lovudkastet er dokumenteret noget behov for at udvide adgangen til udlevering mellem de nordiske lande, ligesom der ikke er henvist til konkrete sager, hvor de gældende regler har forhindret effektiv kriminalitetsbekæmpelse eller straffuldbyrkelse.

Det er Advokatrådets opfattelse, at kravet om dobbelt strafbarhed som betingelse for udlevering bør gælde i samme omfang som i dag med hensyn til udlevering af danske statsborgere, ligesom de nuværende krav til strafferammen bør fastholdes. Endnu bedre bør der opstilles et krav til den konkret forskyldte straf, som må forventes, hvis den udleverede findes skyldig. Advokatrådet bemærker, at forstyrrelsen ved en udlevering ikke synes proportional i tilfælde, hvor den forseelse, der ønskes udlevering for, konkret vil resultere i en bøde eller en kortvarig frihedsstraf, hvor det ikke ville være muligt at varetægtsfængsle efter dansk ret.

Advokatrådet har noteret sig, at lovudkastet ikke indeholder en henvisning til udleveringslovens § 10 e, hvorefter udlevering for en strafbar handling, der er omfattet af dansk straffemyndighed, kan afslås, hvis strafansvaret eller adgangen til at fuldbyrde straf for den pågældende handling ville være forældet efter dansk ret. Advokatrådet anfører, at den nævnte regel må anses for en væsentlig retssikkerhedsgaranti. Herudover anfører Advokatrådet, at den manglende henvisning til reglen i udleveringslovens § 10 e sammenholdt med forslaget om, at § 10 d, stk. 3, hvorefter udlevering til strafforfølgning i visse tilfælde kan afslås, hvis retsforfølgning for den samme handling er indledt og findes at burde gennemføres her i landet, finder tilsvarende anvendelse ved en nordisk arrestordre, indebærer en potentiel risiko for, at myndighederne kan betjene sig af forum-shopping med henblik på at anvende den jurisdiktion, hvor den strengeste straf kan opnås.

Endelig finder Advokatrådet det betænkeligt, at lovudkastet ikke åbner mulighed for at afvise udlevering under henvisning til, at der er tale om en sigtelse for en handling, der udgør en politisk lovovertrædelse i det anmodende land, men som ikke samtidig anses for en politisk lovovertrædelse efter dansk ret.

Som det fremgår af pkt. 3.1.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger, indebærer den nordiske udleveringskonvention visse udvidelser i forhold til rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre. Under hensyn til den generelle nære tillid og det tætte samarbejde mellem de nordiske lande med hensyn til bl.a. kriminalitetsbekæmpelse og den betydelige ensartethed i landenes retssystemer er det efter Justitsministeriets opfattelse forsvarligt og velbegrundet, at reglerne om udlevering mellem de nordiske lande på visse punkter går videre end reglerne om udlevering til EU-medlemsstater bl.a. med hensyn til kravet om dobbelt strafbarhed, antallet af afslagsgrunde og fristerne for gennemførelse af afgørelsen om udlevering, jf. pkt. 4.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Særligt med hensyn til spørgsmålet om dobbelt strafbarhed bemærkes, at den gældende nordiske udleveringslov ikke indeholder et generelt krav om dobbelt strafbarhed, bortset fra sager vedrørende politiske lovovertrædelser og til dels for så vidt angår danske statsborgere.

De nordiske lande har generelt en meget ensartet straffelovgivning. De grundlæggende bestemmelser om f.eks. tilregnelighed (dvs. krav om forsæt eller uagtsomhed) og tilregnelighed (dvs. krav om en vis habilitet hos gerningsmanden) er således i vidt omfang identiske, og der er kun mindre forskelle i kriminaliseringen på centrale strafferetlige områder. Hertil kommer den høje grad af tillid og det tætte samarbejde mellem de nordiske lande også på dette område, jf. ovenfor. Justitsministeriet finder det på den baggrund velbegrundet, at der i den nordiske udleveringskonvention ikke er medtaget et krav om dobbelt strafbarhed som betingelse for udlevering, og at der ikke er fastsat et yderligere strafferammekrav ud over kravet om, at lovovertrædelser efter lovgivningen i det anmodende land kan medføre frihedsstraf. Det ændrede strafferammekrav skal endvidere sammenholdes med de korte frister, der fastsættes for behandlingen af en udleveringssag, jf. pkt. 4.2.7 og 4.2.8 i lovforslagets almindelige bemærkninger, og dermed den periode, hvor den pågældende vil kunne være anholdt eller varetægtsfængslet, inden udlevering til et andet nordisk land finder sted.

Den nordiske udleveringskonvention skelner ikke mellem udlevering af egne statsborgere og udlændinge, og konventionen indeholder ikke særlige regler om politiske lovovertrædelser. Dette svarer til, hvad der gælder efter rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre. Når der ikke gælder sådanne særlige regler i forhold til udlevering mellem EU-landene, bør dette efter Justitsministeriets opfattelse heller ikke være tilfældet i forhold til udlevering mellem de nordiske lande.

Udleveringslovens § 10 e, der gennemfører artikel 4, nr. 4, i rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre, indeholder en fakultativ (valgfri) afslagsgrund om forældelse. Bestemmelsen indebærer, at udlevering for en handling, der er omfattet af dansk straffemyndighed, kan afslås,

hvis strafansvaret eller adgangen til at fuldbyrde straf for den pågældende handling ville være forældet efter dansk ret. Den nordiske udleveringskonvention indeholder ikke en tilsvarende afslagsgrund.

De grundlæggende regler om forældelse af strafansvar er i store træk ens i de nordiske landes straffelovgivning. Der er endvidere tale om en efterfølgende strafophørsgrund, som den pågældende ikke på gerningstidspunktet kan henholde sig til på samme måde som f.eks. den kriminelle lavalder. Justitsministeriet har på denne baggrund ikke fundet det betænkeligt, at en regel svarende til artikel 4, nr. 4, i rammeafgåelsen om den europæiske arrestordre ikke er medtaget som en afslagsgrund i en ny nordisk ordning.

Med hensyn til Advokatrådets bemærkninger om forholdet mellem en manglende regel om forældelse (svarende til udleveringslovens § 10 e) og udleveringslovens § 10 d, stk. 3, bemærkes, at hvis strafansvaret eller adgangen til at fuldbyrde straf for den pågældende handling er forældet efter dansk ret, opstår der – uanset om § 10 e finder anvendelse eller ej – ikke spørgsmål om anvendelse af udleveringslovens § 10 d, stk. 3, om mulighed for retsforfølgning her i landet, idet strafansvaret for den pågældende handling netop er forældet efter dansk ret. Hvis strafansvaret mv. for en handling er forældet efter lovgivningen i et andet nordisk land, vil dette land tilsvarende ikke – hverken efter de gældende regler eller efter den nordiske udleveringskonvention – kunne begære udlevering for den pågældende handling. Det bemærkes endvidere, at udlevering kun kan afslås efter § 10 d, stk. 3, i tilfælde, hvor der her i landet er indledt retsforfølgning mod den pågældende for den handling, for hvilken der søges udlevering, hvilket forudsætter, at sagen er undergivet dansk straffemyndighed. Det er herudover en betingelse for at afslå udlevering, at de særlige forhold i § 10 d, stk. 3, er opfyldt, nemlig at retsforfølgning på grund af handlingens karakter, den pågældendes tilknytning til Danmark og omstændighederne i øvrigt findes at skulle gennemføres her i landet.

Landsforeningen af Beskikkede Advokater finder det for så vidt angår udlevering af egne statsborgere betænkeligt, at kravet om dobbelt strafbarhed opgives, og at strafferammekriteriet ændres således, at der alene stilles krav om, at den handling, der ønskes udlevering for, skal kunne medføre frihedsstraf. Efter foreningens opfattelse forekommer det navnlig betænkeligt, at retsplejelovens kapitel 69 og 70 om anholdelse og varetægtsfængsling kan anvendes, uanset om strafferammekravet i retsplejelovens § 762 er opfyldt, og uanset om handlingen er strafbar efter dansk ret.

Der peges endvidere på, at udleveringslovens § 10 g om udeblivelsesdomme efter lovudkastet ikke finder anvendelse, selv om der er tale om en bestemmelse, der beskytter mod udeblivelsesdomme uden personlig forkyndelse. Bestemmelsen indebærer, at udlevering med henblik på fuldbyrdelse af en udeblivelsesdom, hvor den pågældende er idømt fængsel mv., kun kan finde

sted, hvis indkaldelsen til domsforhandlingen har været forkyndt for den pågældende personlig eller den pågældende på anden måde har fået underretning om tid og sted for domsforhandlingen. Selv om sådan underretning ikke måtte være givet, kan udlevering dog alligevel ske, hvis den pågældende kan kræve sagen genoptaget og under den nye domsforhandling har adgang til at være til stede.

Foreningen finder det uacceptabelt med en 3-dages frist for fremsættelse af anmodning om domstolsprøvelse af beslutningen om udlevering. Der henvises i den forbindelse bl.a. til, at der efter den gældende nordiske udleveringsordning ikke gælder en frist for fremsættelse af anmodning om domstolsprøvelse, og at en 3-dages frist ikke giver den person, der ønskes udleveret, tilstrækkelig tid til at få kontakt til en advokat og drøfte sagen med denne.

Den foreslåede 3-dages frist for politidirektørens/justitsministerens afgørelse er endvidere unødvendig kort og indebærer en alvorlig risiko for, at afgørelserne ikke bliver truffet efter kvalificeret og moden overvejelse. Den foreslåede frist på 30 dage for rettens afgørelse i sagen er efter foreningens opfattelse en uacceptabel indblanding i domstolenes arbejde, ligesom fristen er for kort henset til, at der skal beskikkes advokat, sagen skal berammes, og en domsforhandling skal gennemføres.

Endelig tager foreningen afstand fra, at udlevering så vidt muligt skal gennemføres inden 5 dage. Det vil i praksis betyde, at fristen for kære af rettens afgørelse om udlevering i strid med retsplejelovens almindelige regler er indskrænket til 5 dage.

Med hensyn til spørgsmålet om dobbelt strafbarhed og ændring af strafferammekriteriet henvises til bemærkningerne ovenfor til Advokatrådets høringssvar.

Hvad angår spørgsmålet om anvendelsen af reglerne i retsplejelovens kapitel 69 om anholdelse og kapitel 70 om varetægtsfængsling, uanset at bl.a. strafferammekravet i retsplejelovens § 762, hvorefter varetægtsfængsling alene kan ske for en lovovertrædelse med en strafferamme på fængsel i 1 år og 6 måneder eller derover, ikke er opfyldt, bemærkes, at udlevering – og dermed varetægtsfængsling – fortsat er betinget af et vist strafferammekrav, nemlig at der skal være tale om en lovovertrædelse, som efter lovgivningen i det anmodende land kan medføre frihedsstraf, hvilket skal sammenholdes med de korte frister, der fastsættes for behandlingen af en udleveringssag og dermed den periode, hvor den pågældende vil kunne være anholdt eller varetægtsfængslet, inden udlevering til et andet nordisk land finder sted, jf. pkt. 4.2.7 og 4.2.8 i lovforslagets almindelige bemærkninger. Det bemærkes endvidere, at der allerede efter de gældende regler også ved udlevering til EU-lande på baggrund af en europæisk arrestordre vil kunne ske anholdelse og varetægtsfængsling, uanset at strafferammekravet i retsplejelovens § 762 ikke er opfyldt, jf. udleveringslovens § 18 b, stk. 2.

Den nordiske udleveringskonvention indeholder ikke en bestemmelse, der svarer til rammeafgørelsen om den europæiske arrestordres artikel 5, nr. 1, hvorefter der kan fastsættes regler om, at udlevering til straffuldbyrdelse af en udeblivelsesdom kun kan ske, hvis der gives visse garantier f.eks. om adgang til genoptagelse. Afslagsgrundene i konventionen er udtømmende, og efter lovforslaget skal udleveringslovens § 10 g, der gennemfører rammeafgørelsen om den europæiske arrestordres artikel 5, nr. 1, således ikke finde tilsvarende anvendelse i relation til en nordisk arrestordre.

Mulighederne for genoptagelse af udeblivelsesdomme i straffesager er i store træk identiske i de nordiske lande. Efter Justitsministeriets opfattelse har der på denne baggrund ikke været behov for at medtage en regel svarende til rammeafgørelsen om den europæiske arrestordres artikel 5, nr. 1, og udleveringslovens § 10 g vedrørende udeblivelsesdomme i den nordiske udleveringskonvention.

Den nordiske udleveringskonvention indeholder ikke udtrykkelige regler om domstolsprøvelse af en afgørelse om udlevering. Forslaget til udleveringslovens § 18 i (lovforslagets § 1, nr. 7) indebærer, at den gældende adgang til domstolsprøvelse af afgørelser om udlevering til de andre nordiske lande opretholdes. Den gældende nordiske udleveringslov indeholder ikke en udtrykkelig frist for fremsættelse af en anmodning om domstolsprøvelse. Derimod indeholder udleveringsloven en 3-dages frist for fremsættelse af en anmodning om domstolsprøvelse både i forhold til udlevering til EU-lande og lande uden for EU, jf. udleveringslovens § 18 b, stk. 4, 2. pkt., jf. § 16, stk. 2, og lovforslaget vil alene indebære, at denne frist fremover også skal gælde i forhold til udlevering til de nordiske lande.

Med hensyn til de foreslåede frister i udleveringslovens § 18 k (lovforslagets § 1, nr. 7) for sagsbehandlingen i sager om udlevering til de nordiske lande bemærkes, at disse er fastsat på baggrund af artikel 14 i den nordiske udleveringskonvention. Den gældende nordiske udleveringslov indeholder ikke frister for behandlingen af en udleveringsanmodning, men i praksis behandles disse sager dog meget hurtigt. Fristerne i den nordiske udleveringskonventions artikel 14 er væsentlig kortere end i rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre, men som det fremgår af pkt. 4.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger, er dette efter Justitsministeriets opfattelse forsvarligt og velbegrundet bl.a. under hensyn til den generelle nære tillid og det tætte samarbejde mellem de nordiske lande med hensyn til bl.a. kriminalitetsbekæmpelse og den betydelige ensartethed i landenes retssystemer. Det bemærkes endvidere, at fristerne kun er vejledende, men at de dog så vidt muligt bør overholdes.

Det bemærkes, at fristen på 5 dage i forslaget til § 18 l, stk. 2, først regnes fra det tidspunkt, hvor beslutningen om udlevering kan anses for endelig. Hvis sagen indbringes for byretten, og rettens

kendelse kæres, regnes fristen således først fra landsrettens afgørelse i sagen. I øvrigt er fristen for kære af rettens afgørelse om udlevering efter forslaget til udleveringslovens § 18 i, stk. 4, der indeholder en henvisning til § 16, 3 dage, hvilket svarer til, hvad der allerede i dag gælder efter den nordiske udleveringslovs § 10, stk. 2.

Institut for Menneskerettigheder finder, at det bør anføres direkte i udleveringsloven, at udlevering ikke må finde sted, hvis det ville være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Instituttet henviser i den forbindelse bl.a. til præambelbetragtningerne i den nordiske udleveringskonvention sammenholdt med, at konventionen indeholder en række afslagsgrunde, hvorefter det anmodede land enten kan eller skal afslå udlevering. Endvidere indeholder den svenske udleveringslov en generel bestemmelse om, at udlevering ikke må ske, hvis det ville være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Som det fremgår af pkt. 4.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger, overvejede Justitsministeriet i forbindelse med lovforslaget om gennemførelse af den europæiske arrestordre (L 168/2002), jf. Folketingstidende 2002-03, Tillæg A, s.4297, om der burde indsættes en generel bestemmelse i udleveringsloven om, at udlevering ikke må finde sted, hvis udlevering ville stride mod Danmarks internationale menneskeretlige forpligtelser. Justitsministeriet lagde bl.a. vægt på, at Danmark er forpligtet til at overholde Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, som er gjort til en del af dansk ret ved lov nr. 285 af 29. april 1992. Justitsministeriet fandt det ikke nødvendigt eller hensigtsmæssigt at foreslå en mere generelt holdt bestemmelse om, at Danmark er forpligtet til at overholde Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, indsat i udleveringsloven. En sådan bestemmelse ville ikke give yderligere vejledning, men ville derimod kunne give anledning til urigtige modsætningslutninger i forhold til anden lovgivning. Disse hensyn gør sig efter Justitsministeriets opfattelse fortsat gældende, og Justitsministeriet har derfor heller ikke i dette lovforslag fundet grundlag for at medtage en udtrykkelig bestemmelse om, at udlevering ikke må finde sted, hvis det ville stride mod Danmarks forpligtelser efter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Dansk Retspolitisk Forening har grundlæggende ikke betænkeligheder ved udlevering mellem de nordiske lande og er enig i, at der bør være samme adgang og pligt til udlevering mellem de nordiske lande som mellem EU-landene. Foreningen har imidlertid svært ved at se, hvorfor de nordiske lande skulle have behov for at gå videre end de i forvejen ganske vide regler om udlevering mellem EU-landene, og foreningen havde hellere set, at man i Norden havde holdt sig til regler svarende til de, der gælder inden for EU.

Foreningen foreslår, at der gives mulighed for at afslå udlevering af humanitære grunde i stedet for alene at kunne udsætte udleveringen, hvis sådanne grunde foreligger.

Med hensyn til bemærkningerne om, at reglerne i den nordiske udleveringskonvention på visse punkter går videre end reglerne om udlevering til EU-medlemsstater, henvises til bemærkningerne ovenfor til Advokatrådets hørings svar.

De afslagsgrunde, der opregnes i den nordiske udleveringskonvention, er udtømmende. Konventionen indeholder ikke mulighed for at afslå udlevering af humanitære grunde, men efter artikel 19, stk. 6, kan udlevering udsættes, hvis sådanne grunde foreligger. Konventionens artikel 19, stk. 6, gennemføres ved de foreslåede bestemmelser i udleveringslovens § 10 n og § 18 l, stk. 2 (lovforslagets § 1, nr. 5 og 7), der indeholder en henvisning til § 10 i om udsættelse af udlevering af humanitære grunde. Det svarer til, hvad der gælder efter rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre.

3. Lovforslaget

Det fremsatte lovforslag adskiller sig fra lovudkastet, som var i høring, på følgende punkter:

1. Lovudkastets forslag til udleveringslovens § 18 m (lovudkastets § 1, nr. 7) om en bemyndigelse for justitsministeren til at fastsætte nærmere regler om behandlingen af sager om udlevering på grundlag af en nordisk arrestordre er ikke medtaget i lovforslaget, idet sådanne regler vil kunne fastsættes af Justitsministeriet i kraft af det administrative over/underordningsforhold.
2. Der er foretaget redaktionelle ændringer af forslaget til udleveringslovens § 18 h, stk. 2-4, § 18 i, stk. 4, og § 18 k, stk. 1 (lovforslagets § 1, nr. 7).