

Retsudvalget (2. samling)
REU alm. del - Bilag 145
Offentligt



JUSTITSMINISTERIET
Lovafdelingen

Dato: 22 januar 2008
Kontor: Strafferetskontoret
Sagsnr.: 2007-730-0509
Dok.: CKV40939

REDEGØRELSE

om lovovervågning af

lov nr. 433 af 10. juni 2003 om ændring af lov om udlevering af lovovertrædere og lov om udlevering af lovovertrædere til Finland, Island, Norge og Sverige (Gennemførelse af EU-rammeafgørelse om den europæiske arrestordre m.v.)

INDHOLD:

1. Baggrund	1
2. Udlevering på grundlag af en europæisk arrestordre.....	2
3. De hidtidige erfaringer	5
4. Sammenfatning.....	8
5. Hørte myndigheder og organisationer mv.....	9

1. Baggrund

Med lov nr. 433 af 10. juni 2003 (jf. lovforslag nr. L 168 af 26. februar 2003) gennemførtes de ændringer i udleveringslovgivningen, der var nødvendige for dansk opfyldelse af Rådets rammeafgørelse af 13. juni 2002 (2002/584/RIA) om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne.

Lov nr. 433 af 10. juni 2003 er omfattet af ordningen for lovovervågning.

Ifølge bemærkningerne til lovforslag nr. L 168 (jf. Folketingstidende 2002-03, Tillæg A, side 4316) vil lovovervågningen fokusere på overholdelsen i praksis af fristerne for behandlingen mv. af sager om udlevering af personer til andre EU-medlemsstater på grundlag af en europæisk arrestordre.

Justitsministeriet har på den baggrund udarbejdet denne redegørelse.

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon: 7226 8400
Telefax: 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

2. Udlevering på grundlag af en europæisk arrestordre

2.1. Anvendelsesområde

Efter udleveringslovens § 10 a kan personer (danske statsborgere eller udlændinge) udleveres fra Danmark til en anden EU-medlemsstat på grundlag af en europæisk arrestordre i følgende tilfælde:

a. Udlevering til *strafforfolgning* eller *straffuldbyrdelse* kan ske for en handling, der er omfattet af den såkaldte positiv-liste (der bl.a. omfatter terrorisme, manddrab og seksuel udnyttelse af børn), når handlingen kan straffes med fængsel mv. i mindst 3 år efter lovgivningen i den medlemsstat, som har udstedt arrestordren.

b. Hvis handlingen ikke er omfattet af positiv-listen, kan udlevering til *strafforfolgning* ske, hvis handlingen i den udstedende medlemsstat kan medføre fængsel i mindst 1 år, og en tilsvarende handling er strafbar efter dansk ret (dobbel strafbarhed).

c. Udlevering til *straffuldbyrdelse* af en dom for handlinger, som ikke er omfattet af positiv-listen, kan ske, hvis dommen lyder på fængsel mv. i mindst 4 måneder, og en tilsvarende handling er strafbar efter dansk ret.

2.2. Afslagsgrunde

Udleveringsloven indeholder i §§ 10 b-10 j en opregning af obligatoriske og fakultative afslagsgrunde (dvs. grunde, som enten altid *skal* eller efter en konkret vurdering *kan* føre til, at udlevering afslås).

De obligatoriske afslagsgrunde omfatter bl.a. tilfælde, hvor den eftersøgte var under den kriminelle lavalder på gerningstidspunktet, og tilfælde, hvor vedkommende er dømt eller frifundet for den samme handling her i landet eller i en anden medlemsstat. De fakultative afslagsgrunde omfatter bl.a. tilfælde, hvor den eftersøgte er dømt eller frifundet for handlingen i en stat uden for EU, og tilfælde, hvor handlingen er omfattet af dansk straffemyndighed, og strafansvaret eller adgangen til at fuldbyrde straf for den pågældende handling ville være forældet efter dansk ret.

Opregningen af afslagsgrunde er udtømmende. Det betyder, at der f.eks. ikke kan gives afslag med henvisning til, at der er tale om politiske lovovertrædelser, eller at sigtelsen vedrørende den handling, for hvilken der søges udlevering, savner tilstrækkeligt bevismæssigt grundlag.

2.3. Behandling af en europæisk arrestordre

Proceduren for behandling af en europæisk arrestordre er følgende:

A. Direkte fremsendelse til Justitsministeriet

Hvis den eftersøgte har kendt opholdssted i Danmark, kan arrestordren sendes direkte til Justitsministeriet (departementet), som kontrollerer, om arrestordren indeholder de fornødne oplysninger til at kunne danne grundlag for udlevering.

Når alle nødvendige oplysninger foreligger, foretager ministeriet en foreløbig vurdering af, om udlevering bør nægtes (forhåndsafvisning). Det vil f.eks. kunne ske, hvis arrestordren angår en handling, som ikke kan medføre fængsel i mindst 1 år efter lovgivningen i den udstedende medlemsstat. Hvis der ikke sker forhåndsafvisning, sendes arrestordren til politidirektøren på det sted, hvor den eftersøgte opholder sig.

Politiet iværksætter uden ophold en undersøgelse af, om betingelserne for udlevering er opfyldt. For denne undersøgelse gælder reglerne i retsplejelovens 4. bog om strafferetsplejen med de fornødne lempelser (dvs. reglerne om fremgangsmåden ved politiundersøgelser og om erstatning for uforskyldt anholdelse mv.). Der skal beskikkes forsvarer for den eftersøgte, medmindre den pågældende selv vælger en forsvarer.

Når undersøgelsen er afsluttet, sender politidirektøren en indstilling til Justitsministeriet, som herefter træffer afgørelse i sagen og orienterer politidirektøren herom. Politidirektøren underretter den eftersøgte om afgørelsen og (hvis afgørelsen går ud på udlevering) om adgangen til domstolsprøvelse samt den frist på tre dage, der gælder for at begære domstolsprøvelse, jf. i øvrigt nærmere nedenfor under pkt. 2.4 om udleveringslovens vejledende frister for sagsbehandlingen.

Det lokale politi aftaler med den udenlandske myndighed, hvordan den praktiske overgivelse af den eftersøgte kan ske.

B. Indberetning til Schengen-informationssystemet

Som alternativ til direkte fremsendelse til Justitsministeriet kan den udenlandske myndighed indberette den eftersøgte til Schengen-informationssystemet. En sådan indberetning sker på grundlag af artikel 95 i Schengen-konventionen og sidestilles med en europæisk arrestordre.

Rigspolitiet indsætter indberetningen i den nationale del af Schengen-informationssystemet. Samtidig kontrolleres det, at indberetningen indeholder de fornødne oplysninger til at kunne danne grundlag for udlevering efter reglerne om den europæiske arrestordre.

Rigspolitiet underretter Justitsministeriet om indberetningen, hvis der er tale om en person med kendt opholdssted i Danmark. Eventuelle manglende oplysninger indhentes af Rigspolitiet efter høring af ministeriet. Herefter afgør ministeriet, om udlevering bør forhåndsafvises. I øvrigt følges den fremgangsmåde, som er beskrevet ovenfor under pkt. A.

Hvis det ikke vides, om den eftersøgte har opholdssted i Danmark, afgør Justitsministeriet først spørgsmålet om forhåndsafvisning mv., hvis personen anholdes her i landet.

C. Fremsendelse gennem Interpol

De EU-medlemsstater, som ikke deltager i Schengen-informationssystemet, kan anmode Interpol om at fremsende en arrestordre. Arrestordren sendes til Rigspolitiet, der sammen med Justitsministeriet kontrollerer, om arrestordren kan danne baggrund for udlevering. Herefter følges den fremgangsmåde, som er beskrevet ovenfor under pkt. A.

D. Sager af særlig hastende karakter

I sager, som modtages gennem Schengen-informationssystemet eller Interpol, og som er af særlig hastende karakter (dvs. hvor der er behov for en hurtig anholdelse af den eftersøgte), vil Rigspolitiet samtidig med fremsendelsen af arrestordren til Justitsministeriet sende arrestordren til politidirektøren i den politikreds, hvor den eftersøgte opholder sig.

Politidirektøren afgør herefter, om den eftersøgte skal anholdes. Justitsministeriet underrettes i givet fald straks om en sådan anholdelse med henblik på, at ministeriet – hvis der ikke allerede er taget stilling til spørgsmålet om forhåndsafvisning – hurtigst muligt kan tage stilling her til, inden den pågældende fremstilles i retten. Hvis Justitsministeriet finder, at arrestordren ikke bør forhåndsafvises, følges den fremgangsmåde, som er beskrevet ovenfor under pkt. A.

2.4. Tidsmæssige krav til sagsbehandlingen

Udleveringsloven indeholder en række vejledende frister for sagsbehandlingen i sager om udlevering fra Danmark til en anden EU-medlemsstat

på grundlag af en europæisk arrestordre. Fristerne er fastsat i overensstemmelse med de tilsvarende frister efter rammeafgørelsen¹.

Efter udleveringsloven skal Justitsministeriet så vidt muligt træffe afgørelse om udlevering *inden 10 dage* efter, at den eftersøgte er anholdt her i landet eller har meddelt samtykke til udleveringen (§ 18 d, stk. 1).

Træffer Justitsministeriet afgørelse om udlevering, og indbringes afgørelsen for domstolene, bør en endelig retsafgørelse så vidt muligt træffes *inden 60 dage* regnet fra anholdelsen af den eftersøgte her i landet (§ 18 d, stk. 2). Domstolene har således normalt 50 dage til at behandle sagen, idet Justitsministeriet som anført normalt har 10 dage til at træffe afgørelse (regnet fra anholdelsen).

Hvis afgørelsen går ud på udlevering af den eftersøgte, bør den faktiske overgivelse så vidt muligt ske *inden 10 dage* efter udløbet af fristen på tre dage for at indbringe afgørelsen for domstolene. Indbringes afgørelsen, regnes 10-dages fristen fra den endelige retsafgørelse (§ 18 e, stk. 2).

Efter udleveringslovens § 18 e, stk. 3, skal en eventuel fængsling ophæves, hvis udleveringen ikke har fundet sted inden udløbet af den vejledende 10-dages frist efter § 18 e, stk. 2, for gennemførelse af den faktiske overgivelse. I særlige tilfælde kan retten forlænge denne frist.

3. De hidtidige erfaringer

3.1. Antal modtagne arrestordrer

Danmark har i perioden fra den 1. januar 2004 til den 30. september 2007 modtaget i alt 115 europæiske arrestordrer.

Af de 115 sager har Justitsministeriet endnu ikke truffet afgørelse i 2 sager (pr. 31. december 2007). 34 sager er sluttet, uden at Justitsministeriet har truffet afgørelse om udlevering/afslag efter udleveringsloven. Dette skyldes bl.a., at arrestordren er blevet trukket tilbage, eller at den eftersøgte ikke opholdt sig i Danmark. I en række tilfælde, hvor arrestordren er modtaget fra Sverige eller Finland, er arrestordren behandlet efter de særlige regler i den nordiske udleveringslov i stedet for efter reglerne om udlevering på grundlag af en europæisk arrestordre.

Tabellen i bilag 1 til redegørelsen indeholder statistiske oplysninger om de i alt 79 sager, som Justitsministeriet har modtaget i perioden fra den 1.

¹ Der henvises til rammeafgørelsens artikel 17 og artikel 23.

januar 2004 til den 30. september 2007, og hvor ministeriet har truffet afgørelse efter udleveringsloven.

I det følgende redegøres nærmere for overholdelsen i praksis af udleveringslovens målsætninger for sagsbehandlingstiderne i sager om udlevering af personer på grundlag af en europæisk arrestordre.

3.2. 10-dages fristen for Justitsministeriets afgørelse (§ 18 d, stk. 1)

Det fremgår af tabellen i bilag 1, at den eftersøgte i 41 sager blev frihedsberøvet som led i behandlingen af arrestordren og/eller meddelte samtykke til udlevering. I 17 sager (svarende til 41,5 % af de 41 sager) har Justitsministeriet truffet afgørelse senere end 10 dage efter frihedsberøvelsen/samtykket.

Årsagen til, at Justitsministeriet i de 17 sager ikke har overholdt den vejledende 10-dages frist efter udleveringslovens § 18 d, stk. 1, er hovedsagelig, at ministeriet (i 10 tilfælde) har manglet nødvendige oplysninger fra den udstedende medlemsstat, f.eks. kopi af de relevante straffebestemmelser eller nærmere beskrivelse af de processuelle retsgarantier, og at disse oplysninger ikke er modtaget inden for 10 dage.

I 2 tilfælde har Justitsministeriets afgørelse afventet en udtalelse fra en kommune om anbringelse af børn, idet begge forældre var begæret udleveret. I 1 tilfælde afventede ministeriet den udstedende medlemsstats samtykke til, at den eftersøgte kunne føres tilbage til Danmark, hvis vedkommende blev idømt en fængselsstraf.

1 tilfælde gav anledning til principielle overvejelser om udlevering til en medlemsstat (Tyskland), som på daværende tidspunkt ikke havde gennemført rammeafgørelsen i national ret. Sagen blev senere indbragt for domstolene, hvor landsretten stadfæstede byrettens godkendelse af ministeriets afgørelse om udlevering. Procesbevillingsnævnet afslog efterfølgende en ansøgning om tredjeinstansbevilling². I 3 tilfælde forelå tilsyneladende ingen særlig begrundelse for Justitsministeriets sene afgørelse.

Af tabellen fremgår endvidere, at Justitsministeriet i gennemsnit har været 12,1 dage om at træffe afgørelse i de 41 sager, hvor den eftersøgte blev frihedsberøvet som led i behandlingen af arrestordren og/eller meddelte samtykke til udlevering.

² Sagen udgør det eneste tilfælde, hvor der ikke er truffet afgørelse i anledning af en anmodning om udlevering på grundlag af en europæisk arrestordre inden for den 90-dages frist, der følger af artikel 17, stk. 4, i rammeafgørelsen.

3.3. 60-dages fristen for domstolsprøvelse (§ 18 d, stk. 2)

Det fremgår af tabellen i bilag 1, at Justitsministeriets afgørelse om udlevering blev indbragt for domstolene i 35 sager. I 14 af sagerne var den eftersøgte frihedsberøvet som led i behandlingen af arrestordren. I 2 sager (svarende til 14,3 % af de 14 sager) blev den endelige retsafgørelse truffet senere end 60 dage efter, at den eftersøgte blev frihedsberøvet som led i behandlingen af arrestordren.

Begge de to tilfælde, hvor der ikke forelå en endelig afgørelse inden for den vejledende 60-dages frist efter udleveringslovens § 18 d, stk. 2, vedrørte sager, der blev prøvet i to instanser. Den ene sag blev udsat af byretten i 4 uger med henblik på indhentelse af yderligere oplysninger hos den udstedende medlemsstat. I den anden sag ansøgte vedkommende om tredjeinstansbevilling, hvilket Procesbevillingsnævnet afslog. Afslaget (dvs. den endelige retsafgørelse) forelå ca. 3 måneder efter landsrettens kendelse (sagen er også omtalt ovenfor ved note 2).

Af tabellen fremgår endvidere, at domstolsprøvelsen i gennemsnit har varet 43,1 dage i de 14 sager, hvor den eftersøgte var frihedsberøvet som led i behandlingen af arrestordren, og hvor Justitsministeriets afgørelse om udlevering blev indbragt for domstolene.

3.4. 10-dages fristen for den faktiske overgivelse (§ 18 e, stk. 2)

Det fremgår af tabellen i bilag 1, at den faktiske overgivelse i 14 sager³ er sket senere end 10 dage efter, at der forelå en endelig afgørelse om, at den eftersøgte skulle udleveres. Dette svarer til, at overgivelsen ikke skete inden for den vejledende 10-dages frist efter udleveringslovens § 18 e, stk. 2, i 22,2 % af de i alt 63 sager, hvor anmodning om udlevering blev imødekommet, og hvor den faktiske overgivelse er gennemført⁴.

Årsagen hertil skyldes i 5 tilfælde, at Justitsministeriets afgørelse først blev forkyndt for den eftersøgte flere dage efter, at ministeriet traf afgørelse. Det indebar, at den eftersøgte stilledes til afgørelsen (herunder om afgørelsen ønskedes domstolsprøvet) først forelå flere dage efter, at ministeriet havde truffet afgørelse. Det bemærkes, at den faktiske overgi-

³ Omfatter ikke sager, hvor overgivelsen ikke kunne gennemføres inden for 10 dage som følge af, at den eftersøgte var frihedsberøvet i forbindelse med en anden sag end udleveringssagen (f.eks. som led i afsoning af en dom).

⁴ I 13 af de 76 sager, hvor Justitsministeriet har truffet afgørelse om udlevering, er den faktiske overgivelse (endnu) ikke gennemført. Dette skyldes bl.a., at arrestordren er blevet trukket tilbage efter ministeriets afgørelse, eller at den eftersøgte er frihedsberøvet i forbindelse med afsoning af en dom her i landet.

velse i alle 5 tilfælde fandt sted inden 10 dage efter, at den eftersøgte havde oplyst, at ministeriets afgørelse ikke ønskedes indbragt for retten.

I 3 tilfælde havde de udenlandske myndigheder ikke mulighed for at afhente den eftersøgte inden for 10-dages fristen, mens sygdom hos den eftersøgte i 2 tilfælde var årsag til overskridelsen. Endelig var helligdagene i julen i 1 tilfælde årsag til overskridelse af fristen. I 3 tilfælde forelå tilsyneladende ingen særlig begrundelse for den sene gennemførelse af den faktiske overgivelse.

Af tabellen fremgår endvidere, at der i gennemsnit er gået 9,5 dage fra den endelig afgørelse til den faktiske overgivelse i de 63 sager, hvor den faktiske overgivelse er gennemført.

4. Sammenfatning

4.1. Som anført ovenfor under pkt. 3 er udleveringslovens vejledende frister for sagsbehandlingen ikke overholdt i forhold til et antal af de europæiske arrestordrer, der er modtaget i perioden fra den 1. januar 2004 til 30. september 2007. Baggrunden for, at fristerne i de enkelte sager ikke har kunnet overholdes, er nærmere beskrevet ovenfor.

Selv om fristerne i nogle tilfælde ikke er overholdt, har fristoverskridelserne alene bevirket, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid er højere end udleveringslovens målsætninger for så vidt angår den vejledende 10-dages frist for Justitsministeriet til at træffe afgørelse (jf. udleveringslovens § 18 d, stk. 1). Som anført ovenfor under pkt. 3.2 er ministeriets gennemsnitlige sagsbehandlingstid i disse sager 12,1 dage set over den samlede periode fra den 1. januar 2004 til 30. september 2007.

Derimod ligger den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for gennemførelse af domstolsprøvelse (43,1 dage) og for den faktiske overgivelse (9,5 dage) under de vejledende frister på henholdsvis 60 dage og 10 dage (jf. udleveringslovens § 18 d, stk. 2, og § 18 e, stk. 2).

4.2. Justitsministeriet finder på ovennævnte baggrund, at de tidsmæssige målsætninger efter udleveringsloven må anses for generelt at være indarbejdet i den daglige sagsbehandling, således at man i vid udstrækning lever op til målsætningerne.

Samlet set finder Justitsministeriet, at sagsbehandlingstiderne ligger på et acceptabelt niveau. Ministeriet vil imidlertid fortsat følge udviklingen i sagsbehandlingstiderne med henblik på at sikre, at udleveringslovens

målsætninger efterleves i videst mulige omfang. Dette vil bl.a. ske som led i de årlige orienteringer af EU-Kommissionen om medlemsstaternes erfaringer med den praktiske anvendelse af den europæiske arrestordre.

Særligt for så vidt angår politiets forkyndelse for den eftersøgte af Justitsministeriets afgørelse om udlevering vil ministeriet som opfølgning på denne lovovervågning understrege over for politikredsene, at ministeriets afgørelse (og en eventuel domstolsafgørelse) bør forkyndes for den pågældende så hurtigt som muligt. En hurtig forkyndelse vil kunne bidrage til at mindske antallet af dage, hvor den eftersøgte er varetægtsfængslet. Samtidig vil en hurtig forkyndelse medvirke til, at den eftersøgte kan overgives til de udenlandske myndigheder så hurtigt som muligt.

Med henblik på at sikre, at de vejledende tidsfrister for den faktiske overgivelse af den eftersøgte overholdes, vil Justitsministeriet endvidere som opfølgning på lovovervågningen understrege over for politikredsene, at det i alle tilfælde bør tilkendes over for den EU-medlemsstat, der har udstedt arrestorden, at den eftersøgte skal afhentes inden 10 dage efter, at den endelige afgørelse foreligger (jf. herved udleveringslovens § 18 e, stk. 2, og rammeafgørelsens artikel 23, stk. 2).

5. Hørte myndigheder og organisationer mv.

Redegørelsen har i udkast været i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Østre Landsret, Vestre Landsret, samtlige byretter, Domstolsstyrelsen, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Rigsadvokaten, Foreningen af Offentlige Anklagere, Rigspolitiet, Politiforbundet i Danmark, Advokatrådet, Landsforeningen af beskikkede advokater, Institut for Menneskerettigheder, Retssikkerhedsfonden og Dansk Retspolitisk Forening.

De modtagne høringssvar er medtaget som bilag 2 til redegørelsen.

Hovedparten af de hørte myndigheder og organisationer mv. har ingen bemærkninger til redegørelsen. **Dansk Retspolitisk Forening** kan ikke tiltræde Justitsministeriets vurdering af sagsbehandlingstiderne, mens **Retssikkerhedsfonden** bemærker, at fristerne i det store og hele overholdes, og at der med enkelte undtagelser gives en rimelig forklaring på fristoverskridelserne. Retssikkerhedsfonden foreslår i øvrigt, at der (i EU-regi) gennemføres en overvågning af sagernes videre forløb, efter udlevering er sket.

Justitsministeriet kan i anledning af høringsvarene henvise til de sammenfattende bemærkninger ovenfor under pkt. 4, der indeholder ministeriets vurdering af sagsbehandlingstiderne. Justitsministeriet kan herudover oplyse, at der blandt EU-medlemsstaterne er etableret en ordning med en løbende evaluering af, hvordan udlevering til andre EU-medlemsstater i praksis sker på grundlag af den europæiske arrestordre.