

## Den Europæiske Arrestordre er en trussel mod retssikkerheden

*Med bl.a. med vedtagelsen af den Europæiske Arrestordre<sup>1</sup> kickstartede EU efter den 11. september 2001 kampen mod terror. Rammeafgørelsen eliminerede hidtil bestående retsprincipper for udlevering. Udlevering bygger nu på gensidig tillid mellem EU-medlemsstaterne, uanset at flere EU-lande konkret har vist, at de ikke respekterer retten til en retfærdig rettergang og begår overgreb mod fanger. Rammeafgørelsen omfatter selv bagatelagtige forbrydelser og en stor del af de faktiske udleveringsanmodninger omhandler netop mindre alvorlige forbrydelser. Rammeafgørelsen bliver således primært anvendt til at udvide det forpligtende strafferetlige samarbejde mellem EU-medlemsstaterne og altså til andet end bekæmpelse af terror. Dette forhold illustreres af, at ikke en eneste af de 110 udleveringer, som Danmark har foretaget i perioden 1. januar 2006 til 31. september 2010, har baggrund i mistanke om terror. Af disse udleveringer har 16 vedrørt danske statsborgere. De retssikkerhedsmæssige problemer med den Europæiske Arrestordre bør få regeringen til at arbejde på en revision af arrestordren.*

### Baggrund

Allerede Amsterdam-traktaten af 1997 traktakfæstede EU's målsætning om "et højt tryghedsniveau i et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed gennem udformning af fælles handling mellem medlemsstaterne inden for politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager m.v.<sup>2</sup>". Ved Det Europæiske Råds møde i Tampere i oktober 1999 blev rammerne for det fremtidige arbejde med henblik på gensidig anerkendelse af retsafgørelser i straffesager fastlagt, og medlemsstaterne opfordredes til snarest at ratificere EU-udleveringskonventionerne fra 1995 og 1996. Derudover blev der opfordret til, at der indføres hurtige udleveringsprocedurer<sup>3</sup>. På EU-niveau arbejdede man således allerede dengang for en udvidelse af det strafferetlige samarbejde herunder på udleveringsområdet, men den konkrete udmøntning udeblev. Dette skyldtes, at medlemsstaterne havde vist sig tilbageholdende med at overlade kompetence på det strafferetlige område til EU, hvilket for Danmarks vedkommende kom tydeligst til udtryk ved vedtagelsen af Maastricht-traktaten og det følgende retlige forbehold. Men Danmark var ikke alene om sine bekymringer for at overlade kompetence på det retlige område til EU<sup>4</sup>. Strafferetten og retsplejen betragtes nemlig traditionelt som et kerneområde for nationalstatens suverænitet, som EU før 2001 kun forsigtigt havde turdet nærmet sig. Tanken om en europæisk arrestordre var inden den 11. september 2001 så kontroversiel i flere medlemsstater, at det ville have været umuligt at opnå tilslutning dertil<sup>5</sup>.

Tre dage efter terrorangrebene den 11. september 2001 udsendte EU-landenes stats- og regeringschefer imidlertid en fælles erklæring, der opfordrede alle lande til at forstærke indsatsen i kampen mod terrorisme. Samtidig forsikrede EU, at der ville blive taget nogle hurtige beslutninger som reaktion på terrorangrebene og fremtidig bekæmpelse heraf, herunder inden for det retlige samarbejde. Det indebar bl.a. beslutningen om en fælles udleveringsretsakt<sup>6</sup>. På den baggrund vedtog Det Europæiske Råd den 13. juni 2002 en rammeafgørelse om Den

<sup>1</sup> 2002/584/RIA.

<sup>2</sup> Artikel K1, nu TEU artikel 29.

<sup>3</sup> Konklusionerne fra mødet, punkt 35.

<sup>4</sup> Straitjacket or Sovereignty Shield? The Danish Opt-Out on JHA and prospects after the Treaty of Lisbon, af Rebecca Adler-Nissen og Thomas Gammeltoft-Hansen, side 3.

<sup>5</sup> Oldrich Bures i European Arrest Warrant: Implications for EU Counter-terrorism efforts, side 4.

<sup>6</sup> EU Joint declaration: September 11 attacks in the US, af 14.09.01.

Europæiske Arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne, der således blev et af de første virkeliggjorte initiativer i bekæmpelsen af terror. Dette har dog siden vist sig at være en sandhed med modifikationer. Retsudvalget har nemlig på en forespørgsel til Justitsministeriet med baggrund i oplysninger, som CEPOS har indhentet, fået oplyst, at 'terror' ikke i en eneste af de 110 europæiske arrestordre, som Danmark har efterkommet i perioden 1. januar 2006 til 30. september 2010<sup>7</sup>, har været den afgørende udleveringsårsag. Arrestordren har derfor i realiteten alene været en regulær (og meget omfattende) udvidelse af det strafferetlige samarbejde uden nærmere sammenhæng til terrorbekæmpelsen. Arrestordren er i øvrigt særdeles vidtgående for et område, det ellers tidligere havde været svært for EU at nærme sig. Af Justitsministeriets svar på CEPOS' anmodning om aktindsigt heri, fremgår det, at Danmark har efterkommet 144 udleveringer efter europæiske arrestordre, siden implementeringen af rammeafgørelsen trådte i kraft den 1. januar 2004 og indtil 30. september 2010<sup>8</sup>. Dette billede understøttes af tal fra Storbritannien, hvorfra erfaringer viser alvorlige retssikkerhedsmæssige brister i forhold til arrestordren.

### Rammeafgørelsens indhold

Rammeafgørelsens formål var at indføre en hurtigere, mere forenklet og effektiv procedure for overgivelse af dømte eller mistænkte personer mellem medlemsstaterne med henblik på straffuldbydelse eller retsforfølgning. Rammeafgørelsen fastlægger, hvornår en medlemsstat er forpligtet til at efterkomme en europæisk arrestordre udstedt af en anden medlemsstat, samt under hvilke forudsætninger en medlemsstat skal eller kan vælge at afslå en udleveringsbegæring. Rammeafgørelser er bindende for medlemsstater med hensyn til det tilsigtede mål, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen<sup>9</sup>. Den danske udleveringslov blev ændret i overensstemmelse med rammeafgørelsen med virkning fra 1. januar 2004<sup>10</sup>.

### Positivlisten

En europæisk arrestordre kan udstedes med henblik på enten straffuldbydelse eller strafforfølgning<sup>11</sup>. Ved anmodning om udlevering til straffuldbydelse skal der foreligge en endelig dom på *mindst fire måneders* fængsel eller anden frihedsberøvende foranstaltning. Ved anmodning om udlevering til strafforfølgning skal den pågældende lovovertrædelse kunne straffes med frihedsstraf eller en anden frihedsberøvende foranstaltning af en varighed på mindst et år. Herudover indeholder rammeafgørelsen en positivliste på 32 lovovertrædelser, der anses for så grove, at udlevering skal ske, såfremt overtrædelserne i den anmodende medlemsstat har en strafferamme af frihedsstraf *på mindst tre år* uden hensyn til det almindelige krav om dobbelt strafbarhed. Det vil sige, at den pågældende lovovertrædelse ikke behøver at være strafbar i den fuldbydende stat, hvor den mistænkte opholder sig, hvis blot den er strafbar i den anmodende stat og her har en strafferamme på mindst tre år. Denne liste omfatter bl.a.:

*“Deltagelse i en kriminel organisation, terrorisme, menneskehandel, menneskesmugling, seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi, ulovlig handel med narkotika, ulovlig handel med våben, bestikkelse, internetkriminalitet, racisme og fremmedhad, ulovlig handel med kulturgoder og efterligninger og fremstilling af piratudgaver af produkter”<sup>12</sup>.*

Kompetencen til at udvide eller ændre denne liste ligger hos Rådet<sup>13</sup>. For lovovertrædelser, der ikke er omfattet af positivlisten, kan en udlevering være betinget af, at der foreligger dobbelt strafbarhed for overtrædelser<sup>14</sup>.

<sup>7</sup> JM's svar på spm. 512 af 3. februar 2011. Der foreligger ikke oplysninger herom fra udleveringer foretaget i 2004 og 2005.

<sup>8</sup> JM's skrivelse til CEPOS af 7. december 2010. Sagsnr. 2010-947-0246, dok CNI40361.

<sup>9</sup> Jf. Traktaten om den Europæiske Union, art. 34, stk. 2, litra b.

<sup>10</sup> Lov nr. 433 af 10/06/2003

<sup>11</sup> Artikel 1, stk. 1.

<sup>12</sup> Listen er udarbejdet med udgangspunkt i de lovovertrædelser, som er omfattet af Europol-konventionen og bilaget til denne konvention.

<sup>13</sup> Artikel 2, stk. 3.

<sup>14</sup> Artikel 2, stk. 4.

## Afslagsgrunde

Rammeafgørelsen fastslår tre obligatoriske grunde til at afslå en udleveringsanmodning<sup>15</sup>: 1) hvis der foreligger amnesti i den fuldbyrdende stat, 2) hvis der foreligger endelig dom for samme handling i anden medlemsstat, eller 3) hvis den omhandlede person er under den kriminelle lavalder i fuldbyrdelseslandet. Foreligger en af disse omstændigheder, har den anmodede stat således pligt til at afvise arrestordren.

Udover de obligatoriske afslagsgrunde findes der en række fakultative grunde til ikke at efterkomme den europæiske arrestordre<sup>16</sup>. Det vil sige, at medlemsstaten kan vælge ikke at efterkomme anmodningen, såfremt en af disse grunde foreligger. Her kan eksempelvis stilles krav om dobbelt strafbarhed for lovovertrædelser, der ikke er omfattet af positivlisten<sup>17</sup>. Herudover kan den fuldbyrdende medlemsstat i særlige tilfælde kræve visse garantier fra den anmodende stat, førend udleveringsanmodningen efterkommes<sup>18</sup>.

## Afgørelse om udlevering

Det er grundtanken i rammeafgørelsen, at den anmodede stat på grundlag af de oplysninger, der fremgår af en europæisk arrestordre, skal kunne træffe afgørelse om anholdelse, varetægtsfængsling og udlevering af den eftersøgte person. Den fuldbyrdende stat vil således normalt ikke have behov for andre oplysninger fra den anmodende stat end de oplysninger, der følger af den europæiske arrestordre<sup>19</sup>. Hvis den fuldbyrdende stat imidlertid ikke finder, at de oplysninger, den udstedende medlemsstat har fremsendt, er tilstrækkelige til, at der kan træffes afgørelse om overgivelsen, skal den anmode om straks at få de nødvendige, supplerende oplysninger<sup>20</sup>. En europæisk arrestordre skal behandles og fuldbyrdes som en hastesag, og afslås fuldbyrdelse af en arrestordre, skal dette afslag begrundes<sup>21</sup>.

## Det manglende krav om dobbelt strafbarhed

Et af de store opgør med tidligere praksis er det manglende krav om dobbelt strafbarhed for de 32 lovovertrædelser, der er indeholdt af positivlisten. Selvom positivlisten har udgangspunkt i de lovovertrædelser, som er omfattet af Europol-konventionen, der er tiltrådt af alle EU-medlemsstater, indeholder listen en del begreber, som ikke ses anvendt i f.eks. dansk strafferet, eller som det generelt er vanskeligt – for ikke at sige umuligt – at kende samtlige EU-medlemsstaters definition på. Det drejer sig bl.a. om ‘deltagelse i en kriminel organisation’, ‘sabotage’, ‘terrorisme’ eller ‘racisme og fremmedhad’. Under sidstnævnte er det eksempelvis ulovligt i en række EU-lande at bestride eller groft bagatellisere folkedrab som Holocaust<sup>22</sup>, mens vi i Danmark tillader individer at ytre sig frit, også selvom dette indebærer en benægtelse af historiske forbrydelser, med mindre udtalelserne er omfattet af straffelovens § 266b, den såkaldte racismeparagraf.

I august 2008 blev en dansker og en tysker netop på denne baggrund krævet udleveret til Tyskland, for at have distribueret stærkt højreorienteret musik. Mændene var anklaget for at have udgivet nazistisk musik, udbredt nazistiske symboler og været medlemmer af en kriminel organisation<sup>23</sup> for distribution af racistiske udfald mod blandt andre jøder<sup>24</sup>, ligesom cd'erne

<sup>15</sup> Artikel 3.

<sup>16</sup> Artikel 4.

<sup>17</sup> For så vidt angår skatter, afgifter, told og valutahandel kan fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre dog ikke afslås med den begrundelse, at den fuldbyrdende medlemsstats lovgivning ikke foreskriver opkrævning af samme type skatter og afgifter eller ikke indeholder samme type regler om skatter, afgifter, told og valutahandel som den udstedende medlemsstats lovgivning.

<sup>18</sup> Artikel 5.

<sup>19</sup> Jf. bemærkningerne til gennemførelsesloven, LF 168 02/03, afsnit 3.2.

<sup>20</sup> Artikel 15, stk. 2.

<sup>21</sup> Artikel 17, stk. 1 og stk. 6.

<sup>22</sup> <http://www.holocaust.dk/sw352.asp>.

<sup>23</sup> Politiken 20. februar 2009, af Laura Maria Sørensen.

<sup>24</sup> Ekstrabladet 22. december 2008.

indeholdt benægtelser af Holocaust<sup>25</sup>. I Danmark er det hverken ulovligt at udgive nazistisk musik, udbrede nazistiske symboler, benægte Holocaust eller være medlem af nazist-partiet, der ikke anses for en kriminel organisation. Alligevel valgte Justitsministeriet at efterkomme den tyske udleveringsbegæring, da de formentlig har fundet, at selve ytringerne faldt under den danske straffelovs § 266b<sup>26</sup>. I Tyskland risikerer danskeren op til fem års fængsel, mens en retsforfølgelse i Danmark under racismeparagraffen formentlig ikke ville give over 60 dages fængsel og sandsynligvis alene en bødestraf<sup>27</sup>. Justitsministeriets afgørelse blev stadfæstet af både byret og landsret, og tilladelsen til at indbringe sagen for Højesteret blev afvist af Procesbevillingsnævnet. De to mænd blev i februar 2009 overført til tysk fængsel, og danskeren risikerer således en høj straf efter adskillige straffebestemmelser i tysk lov., som ikke er strafbare i henhold til dansk ret og en langt højere straf end strafferammen under dansk ret hjemler for lignende tilfælde.

Endvidere adskiller de 27 EU-medlemsstaters retssystemer sig fra hinanden på en række afgørende punkter i strafferetten, idet disse er baseret på forskellige traditioner og kulturer. Dette kan f.eks. være tilfældet indenfor strafferetlige kernebegreb som almene strafbarhedsbetingelser, forsøg, medvirken, etc., som er afgørende begreber ved bedømmelsen af eventuelle begåede forbrydelser. Med arrestordrens positivliste lukker man således en stor del af alle EU-medlemsstaternes forskelligartede strafferetstraditioner indenfor Danmarks grænser. I perioden 1. januar 2006 til 30. september 2010<sup>28</sup> foretog Danmark ingen udleveringer, hvor kravet om dobbelt strafbarhed ikke var opfyldt, og man kan derfor spørge sig selv, om et så indgribende instrument i retssikkerheden overhovedet er tvingende nødvendigt. Navnlig kan man undre sig over nødvendigheden af at fravige dette grundlæggende krav, for 32 mere eller mindre definerede forbrydelser, hvoraf 'terror', hvis bekæmpelse jo var det oprindelige og primære formål med arrestordren, alene udgør en enkelt.

### Politisk forfølgelse

Efter den gamle udleveringslov måtte udlevering for en politisk overtrædelse ikke finde sted<sup>29</sup> (med ganske få undtagelser i forbindelse med terrorisme). Rameafgørelsen giver derimod ikke mulighed for, at afslå udleveringsbegæring under henvisning til, at anmodningen vedrører en politisk overtrædelse<sup>30</sup>. Inden Litauen blev medlem af EU, forlangte de udlevering af en russisk statsborger, der havde søgt asyl i Danmark. Udleveringsbegæringen bar mistænkeligt præg af at bunde i politiskforfølgelse, trods de angivne grunde<sup>31</sup>, og begæringen blev afslået. I dag, hvor Litauen er blevet medlem af EU, ville det derimod som det klare udgangspunkt ikke være muligt at afslå en sådan begæring. Heller ikke hvis der havde været tale om en dansk statsborger.

### Udlevering af egne statsborgere

I modsætning til den tidligere udleveringslov, hvor danske statsborgere ikke kunne udleveres<sup>32</sup> (med en smal undtagelse i forhold til de nordiske lande), blev der ved implementeringen af rameafgørelsen åbnet op for udlevering af danske statsborgere både indenfor og udenfor EU<sup>33</sup>. Der kan med rimelighed argumenteres for, at der i en global verden forekommer situationer eksempelvis ift. terrorbekæmpelse, hvor det synes rimeligt at udlevere selv danske statsborgere til retsforfølgelse i et andet land. Men den Europæiske Arrestordre åbner ikke kun for muligheden af udlevering af danskere - den forpligtiger til udlevering til andre EU-

<sup>25</sup> Fyens Stiftstidende, 23. februar 2009 og Ekstrabladet 23. december 2008.

<sup>26</sup> Da Danmark ifølge Justitsministeriets egen opgørelse endnu ikke har gennemført udleveringer i sager, hvor kravet om dobbelt strafbarhed ikke var opfyldt, må der i sagen have foreligget en overtrædelse af en dansk bestemmelse. Ligeledes hjemler udleveringslovens § 10f forbud mod udlevering, såfremt den pågældende handling helt eller delvist er foretaget her i landet, og handlingen ikke er strafbar efter dansk ret. Det er svært at forestille sig andet, end at den strafbare danske bestemmelse i dette tilfælde har været racismeparagraffen.

<sup>27</sup> Mikael Skjødt, danskerens forsvarsadvokat, henviste til en opgørelse fra Rigsadvokaten over samtlige domme efter racismeparagraffen, hvor den hårdeste straf hidtil idømt efter bestemmelsen var 60 dages fængsel.

<sup>28</sup> Der foreligger ikke oplysninger herom fra udleveringer foretaget i 2004 og 2005.

<sup>29</sup> LBK nr. 110 af 18/02/1998, § 5.

<sup>30</sup> Bemærkningerne til folketingsbeslutning 2001/02, B 93, afsnit 5.1.6.

<sup>31</sup> Frit Norden nr. 2-3, 2010, side 3

<sup>32</sup> LBK nr. 110 af 18/02/1998, § 2.

<sup>33</sup> LOV nr. 433 af 10/06/2003.

medlemsstater, hvis ikke der foreligger en konkret afslagsgrund. Dette er uanset, om der er tale om danske statsborgere eller om en forbrydelse, som ikke engang er strafbar i Danmark.

Selvom rammeafgørelsen er ment som en tilnærmelse af EU-landenes retsstilling for så vidt angår udlevering, kan de mange fakultative afslagsgrunde give stor variation i beskyttelsen af EU-medlemsstaternes statsborgere. I Danmark har vi f.eks. valgt at gøre nogle af de fakultative afslagsgrunde obligatoriske såsom kravet om dobbelt strafbarhed for lovovertrædelser, som ikke er omfattet af positivlisten<sup>34</sup>. Andre er forblevet fakultative i den danske udleveringslov, såsom forældelse med hensyn til strafferetlig forfølgning eller fuldbyrdelse af straf i henhold til lovgivningen, hvor Danmark har jurisdiktionskompetence i medfør af sin egen strafferet<sup>35</sup>. Dette vil naturligvis variere fra stat til stat, eftersom det er op til de enkelte nationale regeringer at implementere rammeafgørelsen og dermed medfører, at retsstillingen ved udleveringsbegæring for eksempelvis britiske statsborgere, kan være ganske anderledes end dem, der gælder for danske, litauiske eller andre statsborgere<sup>36</sup>.

Af de 144 udleveringer foretaget i perioden 1. januar 2004 til 30. september 2006 har mellem 16 været af danske statsborgere<sup>37</sup>. Dette bør i en retsstat som Danmark følges op af en sikker domstolskontrol, så man ikke risikerer at udlevere statsborgere til andre landes straffemyndigheder uden garantier for retsbeskyttelse svarende nogenlunde til en dansk retssikkerhedsstandard.

### Domstolskontrol

Afgørelsen om udlevering ligger hos de fuldbyrdende judicielle myndigheder<sup>38</sup> (i sidste ende domstolene). Men om udleveringsbegæringen bygger på en rimeligt begrundet mistanke, skal de fuldbyrdende myndigheder ikke forholde sig til, da det ikke er muligt at afslå en udleveringsbegæring under henvisning til, at anmodningen savner tilstrækkeligt bevismæssigt grundlag<sup>39</sup>. Tidligere var det gældende, at hvis det på grund af særlige omstændigheder måtte antages, at sigtelsen eller dommen vedrørende en handling, for hvilken der søgtes udlevering, savnede tilstrækkeligt bevismæssigt grundlag, måtte udlevering for handlingen ikke finde sted<sup>40</sup>. Efter rammeafgørelsen er det imidlertid ikke muligt at afslå en europæisk arrestordre under henvisning til, at det bevismæssige grundlag må anses for utilstrækkeligt, hvorfor denne bestemmelse ikke længere finder anvendelse ved udlevering til en anden EU-medlemsstat<sup>41</sup> men alene ved udlevering til stater uden for EU<sup>42</sup>.

Myndighederne kan derfor alene tage stilling til de rent formelle betingelser ved en europæisk arrestordre. Det følger dog af rammeafgørelsen<sup>43</sup>, at personer ikke må udleveres til en stat, hvor der er alvorlig risiko for, at de vil blive udsat for dødsstraf, tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, ligesom reglerne i rammeafgørelsen er fastsat under iagttagelse af de grundlæggende rettigheder og grundlæggende retsprincipper<sup>44</sup>.

Et eksempel på de åbenlyse retssikkerhedsmæssige farer ved den formelle domstolsbehandling findes i sagen om engelske Garry Mann, som efter et fodboldlagsmål under en rejse i Portugal blev anholdt og indenfor 24 timer idømt to års fængsel uden mulighed for at forberede et forsvar

<sup>34</sup> Udleveringsloven § 10 a, stk. 2.

<sup>35</sup> Udleveringsloven § 10 e.

<sup>36</sup> Se mere i artiklen "Britain left to count cost of European Arrest Warrant" af Andrew Gilligan, The Telegraph 28.08.10 <http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/law-and-order/7969981/Britain-left-to-count-cost-of-European-Arrest-Warrant.html>.

<sup>37</sup> Der findes ingen eksakt opgørelse, men tallene er fundet ud fra Justitsministeriets svar på spm. 512 af 3. februar 2011 sammenholdt med tallene fra 2004 og 2005 i den lovovervågning, der var vedlagt som bilag til svaret. Der kan, grundet forskellige statistikopførslser, være et vist overlap mellem 2005-tallet og opgørelsen fra 2006 og fremad.

<sup>38</sup> Artikel 15.

<sup>39</sup> Bemærkningerne til folketingsforslag 2001/2, BSF 93, afsnit 2 nederst.

<sup>40</sup> LBK nr. 110 af 18/02/1998, § 3, stk. 5.

<sup>41</sup> Bemærkningerne til beslutningsforslag 2001/2 BSF, 93, afsnit 5.1.5.

<sup>42</sup> Udleveringsloven § 3, stk. 4.

<sup>43</sup> Præambelbetragtning nr. 13.

<sup>44</sup> Som fremgår af TEU art. 6: Principperne om frihed, demokrati og respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder samt retsstatsprincippet.



eller tilstrækkelig tolkning i forbindelse med retssagen. Garry Mann fik lov til at rejse tilbage til England på betingelse af, at han ikke viste sig i Portugal igen indenfor det næste år, men alligevel blev der efterfølgende udstedt en europæisk arrestordre. Trods dommer Lord Justice Moses' udtalelse om, at beviserne gav grund for at tro, at en alvorlig uretfærdighed var overgået Garry Mann, var der ikke grundlag for at nægte udlevering<sup>45</sup>. Garry Mann blev i maj 2010 overført til et fængsel i Portugal.

## Gensidig tillid

Kongstanken bag Den Europæiske Arrestordre er en høj grad af tillid mellem medlemsstaternes strafferetlige systemer<sup>46</sup>. En sådan tillid er dog ikke givet indenfor en ramme som den europæiske, der nu rummer 27 forskellige stater med hver sit retssystem, der naturligvis opererer med forskellige retstraditioner og derfor adskiller sig fra hinanden på mange områder. Netop strafferetten er et udtryk for en regulering med særdeles store konsekvenser for de berørte, hvorfor man i Danmark traditionelt har haft en tilbageholdende tilgang til at fastsætte vidtgående sanktioner og holder hårdt på de retssikkerhedsmæssige garantier, som vi anser for selvfølgelig. Selvom rammeafgørelsen angiver at være fastsat under iagttagelse af grundlæggende rettigheder og retsprincipper, garanterer dette ikke det enkelte individ mod at få krænket sine rettigheder i forbindelse med en udlevering og efterfølgende strafforfølgning i et andet EU-land. Dette er netop grunden til, at Danmark med indførelsen af Den Europæiske Arrestordre, mister magten/kontrollen over de deraf følgende pligtmæssige udleveringer til andre EU-medlemsstater.

Udover forskellige retssystemer og retsgarantier har nogle europæiske lande også problemer med at overholde den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK). Eksempelvis er Italien utallige gange blevet dømt for overtrædelse af retten til en retfærdig rettergang grundet urimeligt lange retssager<sup>47</sup>. Grækenland er flere gange blevet dømt for menneskerettighedskrænkelser i form af nedværdigende behandling af mistænkte romaer i politiets varetægt<sup>48</sup>. Flere gange er Bulgarien blevet dømt for menneskerettighedsovertrædelser som følge af forholdene i landets fængsler<sup>49</sup>, ligesom Rumænien flere gange blevet dømt for tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling af personer i politiets varetægt<sup>50</sup>.

Et konkret eksempel vedrører briteren Andrew Symeou, der i 2008 blev begæret udleveret af de græske myndigheder for en anklage om mord. Det viste sig, at arrestordren var baseret på fejlagtige beviser, bl.a. fremtvunget gennem brutal mishandling af to vidner, som siden har tilbagekaldt deres forklaringer. Ikke desto mindre efterkom de britiske domstole udleveringsbegæringen, og Andrew Symeou måtte sidde 10 måneder i et græsk fængsel, før han blev løsladt mod kaution. Han har dog ikke kunnet forlade Grækenland, og han afventer stadig retssagens gennemførelse, som er udskudt til marts 2011<sup>51</sup>. Danske borgere, der rejser til eksempelvis Grækenland, Rumænien eller Bulgarien og efterfølgende begæres udleveret af en lokal domstol, er totalt i fremmede myndigheders vold, uanset at disse lande, som det ses, har systematiske problemer med overholdelsen af grundlæggende rettigheder, hvilket udleverede danskere vil risikere at blive berørt af.

På denne baggrund må det anses for yderst tvivlsomt, hvorvidt det er forsvarligt at opretholde en så grundlæggende tillid til alle 27 medlemmers retssystemer, som rammeafgørelsen foreskriver. Det bør i den forbindelse holdes for øje, at det er enhver stats pligt at beskytte sine borgere imod overgreb. Deltagelsen i internationalt samarbejde er en nødvendighed i den moderne globaliserede verden, også på dette følsomme område. Men alle borgere bør kunne have en

<sup>45</sup> Fair Trials International - European Arrest Warrant: Cases of Injustice, side 3.

<sup>46</sup> Ligeledes fremhævet i præambelbetragtning nr. 10.

<sup>47</sup> Se f.eks. 22644/03, Simaldone v. Italy, 64886/01, Cocchiarelli v. Italy hvor en retssag i et tilfælde havde strukket sig over mere end 26 år eller senest 45867/07, Gaglioni and others v. Italy, hvor EMD i i alt 475 sager tildelte de pågældende en kompensation plus et samlet beløb til sagsomkostninger.

<sup>48</sup> Se 2954/07, Stefanou v. Greece og 15250/02, Bekos and Koutropoulos v. Greece.

<sup>49</sup> Se f.eks. 55712/00, Kostadinov v. Bulgaria og 46317/99, Ognyanova and Choban v. Bulgaria.

<sup>50</sup> Se f.eks. 45661/99, Carabulea v. Romania og 42722/02, Stoica v. Romania. I sidstnævnte tilfælde var der tale om en blot 14-årig dreng.

<sup>51</sup> Fair Trials International - European Arrest Warrant: Cases of injustice, side 2.

forventning om, at deres egen stat hverken aktivt eller passivt medvirker til, at de stilles i en retssikkerhedsmæssig uacceptabel situation. Netop på dette område bør respekten for borgernes grundlæggende rettigheder medføre, at der udvises forsigtighed i forbindelse med samarbejder med stater med anderledes retstraditioner og retskulturer end vores egen. Dette gælder uanset, at der er tale om stater, som vi sædvanligvis sammenligner os med og samarbejder med.

### Proportionalitetsprincippet

Endelig har der vist sig stor variation i de lovovertredelser, som medlemsstaterne føler det nødvendigt at kræve udlevering for. Af et notat fra EU-formandskabet fra 2007<sup>52</sup> fremgår der eksempler, hvor udlevering er blevet begæret på baggrund af lovovertredelser såsom besiddelse af 0,45 gram cannabis, besiddelse af 0,15 gram heroin, besiddelse af tre ecstasy tabletter, tyveri af to bildæk, bilkørsel i påvirket tilstand, hvor promillegrænsen kun var minimalt overskredet og tyveri af en pattegris. Dette førte til en overvejelse hos det daværende EU-formandskab om indførelsen af et proportionalitetsprincip for at forhindre udleveringsbegæring for bagateller, som rent juridisk dog falder indenfor rammeafgørelsens artikel 2<sup>53</sup>. I erkendelse af, at hele systemet imidlertid står og falder med den gensidige tillid EU-staterne imellem ville en eventuel proportionalitets-vurdering i givet fald udelukkende skulle foretages i det udstedende land, hvorfor det ikke ville medføre nogen procedureændring for den udleverende stat.

Scotland Yards udleveringsenhed anslår, at omkring 40 pct. af de polske udleveringsbegæring i England omhandler så bagatelagte lovovertredelser, at de i England enten ville føre til en bøde eller slet ikke medføre nogen undersøgelse<sup>54</sup>. I en sag havde polske myndigheder således anmodet om udlevering på baggrund af tyveri af en dessert, hvor den europæiske arrestordre havde indeholdt en liste over ingredienserne<sup>55</sup>. Et anslag over antallet af europæiske arrestordre viser, at dette har været voldsomt stigende fra omkring 3.000 i 2004 til omkring 13.500 i 2008<sup>56</sup>.

I England er der således blevet varslet en parlamentarisk gennemgang af og høring om landets udleveringslovgivning, og the "Joint Human Rights Committee" er således i gang med at gennemføre en undersøgelse af de menneskeretlige implikationer i udleveringslovgivningen. Komitéen vil bl.a. undersøge, om den europæiske arrestordre strider imod bestemmelser i den Europæiske Menneskerettighedskonvention<sup>57</sup>.

### Konklusion

Den Europæiske Arrestordre er uacceptabel både ud fra et retssikkerhedsmæssigt synspunkt og ud fra en ressourcemæssig betragtning. Det er yderst betænkeligt, at en europæisk retsakt, der har sit udspring i behovet for effektiv terror-bekæmpelse, nu bruges i flæng til at sikre udlevering for bagatelagte overtrædelser. Med de forskelligartede europæiske retssystemer, deraf varierende strafferammer og afsoningsforhold forekommer en sådan anvendelse af Den Europæiske Arrestordre snarere at medføre en høj grad af strafferetlig vilkårlighed indenfor EU's grænser, end at bidrage til et område præget af frihed, sikkerhed og retfærdighed, hvilket EU ellers foregiver at efterstræbe. På den baggrund anbefales det, at regeringen forpligtiger sig til at arbejde for, at EU reviderer Den Europæiske Arrestordre således, at den alene retter sig mod de mest alvorligt forbrydelser som terrorisme og indeholder tilstrækkelige retssikkerhedsgarantier, herunder krav om at de nationale domstole i den udleverende stat har ret til at afslå en anmodning om udlevering grundet utilstrækkelige beviser og manglende respekt for grundlæggende rettigheder i modtagerlandet.

<sup>52</sup> Notat af 9. juli 2007 fra EU-formandskabet: Proposed subject for discussion at the expert's meeting on the application of the Framework Decision on the European arrest warrant on 17 July 2007 - the proportionality principle

<sup>53</sup> Se dokument 12053/07 af 23. Juli 2007 tilgængelig her:

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st12/st12053.en07.pdf>.

<sup>54</sup> Notat fra the House of Common Library, SN/HA/4979 af 23. februar 2009, afsnit 2.3.

<sup>55</sup> Notat fra the House of Common Library, SN/HA/4979 af 23. februar 2009,, afsnit 2.3.

<sup>56</sup> [www.lifesitenews.com/news/critics-say-eu-wide-arrest-warrants-violates-human-rights](http://www.lifesitenews.com/news/critics-say-eu-wide-arrest-warrants-violates-human-rights), af Hilary White, 4/1-11.

<sup>57</sup> <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/joint-select/human-rights-committee/news/evidence-session-on-1-february/>.