

Udlevering

- af lovovertrædere til retsforfølgning med særligt fokus på den politiske forbrydelse

Extradition

- Of a criminal offender for prosecution with particular emphasis on the Political Offense Exemption in International Extradition

af MINNA JEAN HELLES BJERRING HANSEN

Specialet er en kritisk gennemgang af udleveringsinstituttet og har således til formål at undersøge, hvad der nærmere karakteriserer udlevering mhp. udleveringens hjemmelskrav, idet den historiske redegørelse tydeliggør en manglende lovregulering for udlevering indtil 1960.

I dette specialet gives der først et overblik over, hvad udlevering er og hvordan det er reguleret. Derefter bliver udlevering som straffeprocessuelt tvangsindgreb analyseret, hvilket senere bliver relevant ifm. analysen af hjemmelskravet for udlevering inden 1960. Specialet behandler dernæst den politiske forbrydelse som undtagelse til udlevering. Som led i behandlingen analyseres to danske domme for derved at illustrere de overvejelser som domstolene er nødt til at foretage i udleveringssagerne.

Endeligt konkluderes det, at hjemlen for udlevering indtil 1960 lå i en retssædvane, hvilket var utilfredsstillende grundet indgrebet i den grundlæggende rettighed om frihed. Det fastslås desuden, at det afgørende for om udlevering vil afslås, er om udleveringen krænker personens grundlæggende rettigheder. Behandlingen af emnet viser, at domstolene ikke kan nøjes med at forholde sig til regelsættene, men tillige skal have forståelse for fremmede retskulturer og forholde sig til faktiske erklæringer om forhold i de enkelte stater. Den politiske forbrydelse viser sig endvidere at være dobbeltsidet, idet der på den ene side optræder humanitære hensyn og på den anden side en politisk modvillighed mod at blive indblandet i internationale politiske anliggender. For at undgå denne involvering tyder det på, at domstolene har fundet en flugtvej i EMRK

Indholdsfortegnelse

Indholdsfortegnelse	2
<i>Del 1: Indledning.....</i>	4
1.1 Emneovervejelse og afgrænsning	4
1.2 Centrale begreber og begrebsdefinition.....	5
1.2.1 Overgivelse vs. Udlevering	5
1.2.2 Den udstedende medlemsstat og den fuldbyrdende judicielle myndighed..	6
1.2.2 Udlevering til straffuldbyrdelse eller retsforfølgning.....	6
<i>Del 2: Historisk baggrund for reglerne om udlevering</i>	6
2.1 Historisk oversigt.....	6
2.1.1 Folkeretlige betragtninger.....	7
2.1.2 Enevælden og kongen som dommer.....	7
2.2 Statsborgerskab som afslagsgrund.....	8
2.3 Udviklingen af udleveringsreglerne	9
2.3.1 Nordisk samarbejde	9
2.3.2 1957-konventionen	9
2.3.3 EU-udleveringskonvention	10
2.3.4 Den Europæiske Arrestordre	10
2.4 Sammenfatning	12
<i>Del 3: Udleveringsinstituttets bestanddele.....</i>	12
3.1 Udleveringsprocedure.....	12
3.1.1 Fremgangsmåde	13
3.2 De materielle betingelser i rammeafgørelsen	13
3.2.1 Dobbelt strafbarhed	14
3.2.1.1 Positivlisten	14
3.2.1.2 Udenfor positivlisten	15
3.2.2 Afslagsgrunde	15
3.2.2.1 Obligatoriske	16
3.2.2.2 Fakultative	16
3.2.3 EMRK som begrænsning.....	16
3.2.4 Sammenfatning.....	17
3.3 Er 'udlevering' et straffeprocessuelt indgreb?.....	18
3.3.1 Indledning.....	19
3.3.2 Hvad beskriver nærmere et straffeprocessuelt tvangsindgreb?	19
3.3.3 I forhold til Retsplejeloven	20

3.3.4 EMRK.....	21
3.3.5 Praksis.....	23
3.3.6 Sammenfatning.....	24
3.4 Hjemmelskravet.....	26
3.4.1 Hvad forstås ved ”loven”?	26
3.4.2 Udlevering som en faktisk forvaltningshandling.....	27
3.4.3 Udleveringstraktater	29
3.4.3.1 Udleveringstraktater som gyldig national ret?.....	29
3.4.4 Sammenfatning.....	33
Del 4: Politiske forbrydelser.....	34
4.1 De rene og blandede politiske forbrydelser	35
4.1.1 Begrebet politisk forbrydelse.....	36
4.1.2 De rene politiske forbrydelser	38
4.1.3 De blandede politiske forbrydelser.....	38
4.1.3.1 Den Anglo-amerikanske test	38
4.1.3.2 Den franske tilgang.....	39
4.1.3.3 Den schweiziske tilgang	39
4.1.3.4 Nordisk tilgang	40
4.1.4 Afsluttende kommentarer til begrebsanvendelsen.....	41
Del 5: Udlevering af danske statsborgere.....	42
5.1 Sagen om Camilla Broe (CB).....	42
5.1.1 Forældelsespåstanden	43
5.1.2 Plea agreement.....	44
5.2 Sagen om Niels Holck (NH).....	46
5.2.1 Det politiske aspekt	46
5.2.2 Vurdering af dommen.....	48
Del 6. Konklusion:.....	49
Del 7: Litteratur:.....	51
Bøger:	51
Artikler og tidsskrifter:	53
Folketingstidende:	53
Love og bekendtgørelser:	53
Afgørelser:	54
ULR-adresser:.....	55
Del 8: Bilag.....	55
Bilag 1: Anholdelsesbegæring fra Distriktsretten i Florida (Arrestordre).....	78

Bilag 2: Justitsministeriets Bilag A til begrænsning af de amerikanske tiltaleforhold til perioden 1997 til medio 1998 i afgørelsen fra Retten i Lyngby	79
Bilag 3: Retten i Lyngbys bemærkninger og afgørelse til sagen d. 25. august 2008	83
Bilag 4: Østre Landsret kendelse af 2. juli 2009 (uddrag).....	89
Bilag 5: Rigsadvokatens udtalelse om forældelse og fortsat forbrydelse.....	97
Bilag 6: Mr. Rossens mail (svar til Forsvarsadvokat Michael Juul Eriksen)	102

Del 1: Indledning

1.1 Emneovervejelse og afgrænsning

Udlevering er den ældste form for international strafferetlig samarbejde og er med den stigende globalisering og mobilitet blevet yderligere centralt i det internationale rets-samfund i dets bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet. Selvom udlevering er foregået i mere end 3000 år, er udlevering stadig et obskurt emne, der sjældent har haft offentlighedens interesse. Således har hverken lovgiver eller den juridiske litteratur vist den manglende lovhjemmel til udlevering frem til 1960 nogen nævneværdig interesse. I dag kan man sige, at den manglende lovhjemmel til udlevering alene er af teoretisk betydning, men årsagen hertil er stadig interessant, idet den tvangsmæssige udlevering indebærer en frihedsberøvelse, der udgør en af de ukrænkelige personfriheder, der længe har krævet hjemmel i lov.

Som følge af udleveringens betydning for de udleveredes frihed og retssikkerhed er en række undtagelser til udlevering opstået igennem tiden. En af dem er undtagelsen om politiske forbrydelser. Denne undtagelse har længe været politisk betændt, idet den sætter staterne i en svær vurdering, der kan skabe diplomatiske spændinger. Der foreligger ikke en international konsensus omkring definitionen af begrebet, og det er af landene ofte overladt til domstolene konkret at vurdere. Undtagelsen er derfor meget kontroversielt og dens anvendelse kan få store konsekvenser, hvilket Danmark kom til at opdage i Niels Holck sagen og i Zakajev-sagen.

Specialet vil derfor nærmere bestå i:

En kritisk gennemgang af det omhandlede straffeprocessuelle indgreb ”udlevering”. I den forbindelse vil der blive foretaget en undersøgelse af, hvorvidt der reelt er tale om et straffeprocessuelt indgreb og hvorledes hjemmelskravet er opfyldt. Specialet vil tage afsæt i den historiske baggrund for udlevering, samt gennemgå de retlige betingelser for udlevering. Mit fokus vil særligt være på den politiske forbrydelse, og i den forbindelse vil jeg analysere to danske sager involverende to danske statsborgeres udleveringssager til et land uden for EU.

Reglerne på udleveringsområdet er mange og det har derfor været nødvendigt at afgrænse nærværende speciale på en række områder. Jeg vil derfor udelukkende beskæftige mig med udlevering til retsforfølgning, hvorfor udlevering til straffuldbyrdelse ikke er behandlet. Derudover har jeg indsnævret behandlingen af udleveringsinstituttet

til alene at angå Den Europæiske Arrestordre¹, som har været skelsættende i det internationale samarbejde i EU med sit princip om gensidig anerkendelse og som har gjort op med en del af den retskultur mange lande havde. I forbindelse med behandlingen af den politiske forbrydelse, er der yderligere sket en afgrænsning mellem de politiske forbrydere og de politiske flygtninge, selvom asylretten og undtagelsen har tæt sammenhæng.

Specialet indledes med en historisk indførelse i udleveringens oprindelse og udviklingen i det internationale retssamfund, hvilket er nødvendigt for at kunne forstå udleveringsinstituttet. **Del 2** vedrører dermed den historiske baggrund for udlevering og den udvikling og regulering, som har fundet sted på kort tid. **Del 3** går nærmere i dybden med udleveringsinstituttet i dag og rammeafgørelsens regler. Udleveringen som et straffeprocessuelt tvangsindgreb bliver herefter analyseret. Resultatet af analysen bliver relevant ifm. den efterfølgende analyse af hjemmelskravet for udleveringen inden indførelsen af udleveringsloven. Diskussionen er nok af akademisk karakter, men ikke desto mindre en central diskussion, idet det er relevant at undersøge, hvorfor netop dette indgreb er blevet behandlet så meget anderledes end andre indgreb, samt om dette stemte overens med hjemmelskravet. **Del 2 og 3** bidrager samlet til at give overblikket over, hvad udlevering er og hvordan det er reguleret. **Del 4** undersøger nærmere begrebet politisk forbrydelse og de teorier, der er blevet anlagt til behandlingen heraf. **Del 5** indeholder domsanalyse af to danske udleveringssager til lande uden for EU. Den første dom viser en forholdsvis 'enkel og almindelig' udleveringssag mellem Danmark og USA, men som alligevel resulterede i en udlevering trods forældelse. Den anden dom kompliceres yderligere af politiske elementer.

1.2 Centrale begreber og begrebsdefinition

1.2.1 Overgivelse vs. Udlevering

I Arrestordren er der i art. 1 angivet, at en medlemsstat har pligt² til at anholde og overgive en eftersøgt person. I stedet for ordet *udlevering* bruger Rammeafgørelsen udtrykket *overgivelse*. Grunden til at Rammeafgørelsen har valgt dette ordvalg skyldes, at Rådet for Den Europæiske Union har ønsket at understrege den gensidige anerkendelse, og at Arrestordren adskiller sig fra de øvrige udleveringsregler til eller mellem tredjelande. I præambelens nr. 5 er der angivet et ønske om at afskaffe udlevering mellem medlemsstaterne og indføre en ordning for overgivelse mellem judicielle myndigheder. Grunden til dette er, at vægten er flyttet i retningen af en pligt til at fuldbyrde, fremfor en ret til at overveje.

Selvom der er sket en ændring i de materielle regler og procedurerne, er kernen i retsfølgen, om hvorvidt der er truffet en eksigibel afgørelse, stadig i væsentligt omfang den samme som førhen i den traditionelle udleveringsret. Der vil i det følgende, for enkeltheds skyld, blive anvendt den traditionelle betegnelse "*udlevering*", hvilket også er anvendt i den danske udleveringslov³.

¹ Rammeafgørelse 2002/584 Den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne (Arrestordren)

² I det omfang betingelserne er opfyldt

³ LBKG 2005-08-25 nr. 833 om udlevering af lovovertrædere – forkortes UL

1.2.2 Den udstedende medlemsstat og den fuldbyrdende judicielle myndighed

Der findes mange navne for de implicerede stater, når man snakker om udlevering. En kort og ikke udtømmende gennemgang af Henricsons (2010) ”*International Politiret*” medførte fem forskellige navne for de involverede stater. F.eks: *Antræffelseslandet* (landet hvor den mistænkte opholder sig), *Gerningslandet*, *fuldbyrdende land* (det anmodede land, der effektuerer retsafgørelsen), *udstedende land* (udsteder af retsafgørelsen), *anmodede land* (modtager af anmodningen) og *anmodende* (udsteder af udleveringsanmodningen).

Af hensyn til enkeltheden vil der i specialet blive brugt følgende betegnelse for de involverede stater i EU: *udstedende* og det *fuldbyrdende land*. Årsagen hertil skyldes, at der i EU-regi er valgt denne betegnelse i Arrestordren, samt at dette stemmer godt overens med, at en udleveringsanmodning udstedes (beordres) i den udstedende stat og effektueres i den fuldbyrdende stat.

I forhold til stater udenfor EU, vil betegnelserne *anmodende* og *fuldbyrdende stat* blive anvendt, da der ikke på samme måde sker en udstedelse, men en anmodning om udlevering.

1.2.2 Udlevering til straffuldbyrdelse eller retsforfølgning

Udlevering til straffuldbyrdelse er et institut, som ligner udlevering til retsforfølgning. Forskellen er, at udlevering til straffuldbyrdelse sker, når der er truffet afgørelse i sagen og hvor domslandet har en interesse i, at afsoningen sker i landet, hvor forbrydelsen er begået.

Når der er tale om udlevering af en dansk statsborger eller en person med fast bopæl her i landet til en anden EU-medlemsstat mhp. retsforfølgning, vil udleveringen oftest være betinget af, at den pågældende efter domsfældelsen skal tilbageføres til Danmark til afsoning, jf. UL § 10b. Der er tale om en fakultativ bestemmelse, således at tilbageførelsen kan fravælges, hvis fx domfældtes tilknytning er større til det udstedende land end Danmark. I langt de fleste tilfælde vil Danmark dog stille krav om tilbageførelse til fuldbyrdelse af evt. afsoning pga. nærhedsprincippet og humanitære hensyn i øvrigt.

Som nævnt i indledningen er specialet afgrænset til kun at vedrøre retsforfølgning.

Del 2: Historisk baggrund for reglerne om udlevering

2.1 Historisk oversigt

Udlevering af lovovertrædere er et af de ældste samarbejdsformer lande imellem og har sit udspring i folkerettens princip om territorialhøjhed. Allerede inden Oldtiden blev udlevering af lovovertrædere benyttet af stater som udtryk for deres venskab. Den tidligste kendte udleveringsaftale er fra 1280 f.kr. mellem Ramses II af Ægypten og Prins Hattushilish III af Anatolien⁴.

⁴ J. Hartmann, *Udlevering – hvordan og hvorfor?*, J. 2011 nr. 9, s. 253. Samt A. Møller, *Folkeretten I*, 1933 s. 14, note 3

Forskellen fra dengang og nu er, at udleveringen fortrinsvist var rettet mod politiske forbrydelser, desertører og kættere⁵.

2.1.1 Folkeretlige betragtninger

Stater er som udgangspunkt ikke underlagt en folkeretlig forpligtelse til at udlevere lovovertrædere til retsforfølgning i andre stater⁶. Dette skyldes det folkeretlige princip om territorialhøjheden, der er grundsætningen om, at en stat har straffemyndighed vedr. alle forhold, som udøves på statens territorium, jf. her den danske straffelovs § 6, nr. 1⁷.

Efter denne folkeretlige regel har en stat alene kompetence til at udfolde sit magtapparat (politiet, militæret og domstolene) på eget territorium og kan derfor ikke udøve en sådan magt på andre staters territorium. Staten kan som følge heraf ikke eftersætte ind på en anden stats territorium for at arrestere gerningsmanden, men må i stedet begære denne udleveret.

Kompetencen til at afgøre et udleveringsanliggende hører til under staternes suverænitæt. En udleveringspligt opstår derved først, når der foreligger en traktatretlig forpligtelse enten i form af en bilateral eller multilateral aftale.

Udlevering kræver imidlertid ingen udleveringsaftale og udlevering kan således ske som følge af national ret⁸.

Tidligere i Danmark var hjemlen til at udlevere fundet i en retssædvane og intet krav forelå om, at udlevering skulle være bestemt i en traktat⁹.

Hensynene som lå bag udleveringsaftalerne, var hhv. udenrigspolitiske forhold, samt retshåndhævelsesprincippet. En stat kunne vælge at forholde sig passiv, imidlertid ville dette medføre muligheden for, at gerningsmænd slap ustraffet ved at unddrage sig retsforfølgningen ved at flygte til et andet land. Konsekvensen kunne da blive, at den pågældende ikke blev retsforfulgt, og at gerningslandet ikke havde mulighed herfor jf. territorialprincippet. Ved en sådan behandling af sagen ville retfærdigheden ikke ske fyldest, sådan som det bør være indenfor det folkeretlige samfund, og den enkelte stat ville risikere at blive et asyl for forbryderske personer. Dette ville stride mod både statens egen interesse og imod dens opgave om at medvirke til rettens håndhævelse indenfor det civiliserede samfund¹⁰.

2.1.2 Enevælden og kongen som dommer

Allerede inden enevælden var det anerkendt, at kongen var den øverste dommer i det højeste retsorgan, *Kongens Retterting*, men ved enevældens indførelse blev kongens majestætsrettigheder *jura majestatis* til at benåde og idømme staf et lovfæstet faktum¹¹. Kongen var den egentlige bærer af den dømmende magt og retfærdighedens

⁵ Møller, 1933 s. 289

⁶ J. Vestergaard: *Udlevering til straffeforfølgning*, i festskrift til Gammeltoft-Hansen 2004 s. 628

⁷ LBKG 2014-07-04 nr 871 Straffeloven – forkortet STRFL

⁸ Møller, 1933 s. 295 note 5

⁹ Vestergaard, 2004 s.628

¹⁰ H. Matzen, *Den positive folkeret*, 1900 s. 131f

¹¹ Danmarks historiens leksikon (se ULR-listen)

øverste vogter i landet¹² og har i kraft heraf bestemt, hvorvidt en person skulle udleveres til eller fra Danmark. Som følge af at al magt var overdraget til Kongen¹³, stod det Kongen frit at regulere spørgsmålet om udlevering gennem indgåelse af traktater. Selvom det var kongen, der reelt havde det endelige ord, havde han ikke mulighed for at sidde alle sagerne overhør. Dette betød, at når sagen vedrørte almindelige forbrydelser, og især når det gjaldt udleveringssager mellem Sverige, var det politimesteren¹⁴ i København, som varetog udleveringen¹⁵.

I det 18. årh. kom der for alvor gang i brugen af udleveringstraktater, hovedsagelig rettet mod politiske forbrydelser¹⁶ (forræderi, oprør mv.) og desertører¹⁷. Først et stykke inde i 1800-tallet, vendte international udlevering sig bort fra at udlevere politiske og militære forbrydelser, for i større grad at forfølge almindelige forbrydelser. Udleveringstraktaterne begyndte at tage deres gængse form og udleveringsinstituttet som vi kender det i dag, begyndte at blive til.

2.2 Statsborgerskab som afslagsgrund

I folkeretlig sædvaneret foreligger der ikke noget forbud mod at udlevere egne statsborgere¹⁸. I stedet ses det ofte i multilaterale konventioner¹⁹, at der foreligger en *ret* til at nægte at udlevere egne statsborgere, hvilket var et forbehold, som de fleste stater indførte i deres udleveringsaftaler.

Årsagen til at udleveringstraktaterne indeholdt et forbud mod at udlevere egne statsborgere, kan søges afledt af forestillingen om forholdet mellem staten og dens borgere. Forestillingen som tog sit afsæt i indfødsretten, indebar ofte et krav om statsmagtens beskyttelse og særlige rettigheder i forskellige henseender, fx adgangen til at forblive i sit hjemland, ikke frygte forvisning eller udlevering, samt yderligere kravet om at blive stillet for en dansk domstol med de retssikkerhedsgarantier knyttet hertil. Begrebets betydning i folkeretten består i, at et land har personløjhed over sine statsborgere, samt at andre staters territoriale kompetence samtidigt begrænses²⁰.

De fleste stater tog derfor forbehold for, at de aldrig udleverede indfødte. Yderligere indskrænkede mange lande inkl. Danmark udleveringspligten ved at udstrække sit straffemyndighedsområde, således som sket i STRFL §§ 6-11. Danmark betingede yderligere ret til at nægte at udlevere udlændige med fast bopæl i Danmark forud for forbrydelsen og for de udlændige med bopæl i Danmark 2 år efter forbrydelsens fuldbyrdelse.

¹² D.Tamm: UfR. 1992B.241: *Kongen som dommer*. Samt S. Olden-Jørgensen m.fl.: *Magt og pragt – enevælden*, 2010 s. 69

¹³ Olden-Jørgensen, 2010 s. 71

¹⁴ Politimesteren var personligt udnævnt af kongen og svarede til kancelliet og kongen i betydningsfulde sager jf. R. Windfeld, *Enevælden*, s. 97 (ULR)

¹⁵ Ibid s. 93ff

¹⁶ Møller, 1933 s. 289f

¹⁷ G. Mathisen, *Udlevering for straffbare forhold*, 2009 s. 93f.

¹⁸ Ibid

¹⁹ Udleveringskonventionen 1957 (afsnit 2.3.2)

²⁰ Eva Ersbøll i *Grundloven og menneskerettigheder*, 1997 s. 185ff

2.3 Udviklingen af udleveringsreglerne

2.3.1 *Nordisk samarbejde*

Før 1960 var lovreguleringen for udleveringen ikke eksisterende i Danmark. Norden, der havde en lang tradition for tæt politimæssig og retligt samarbejde, havde i mange år udleveret forbrydere imellem sig med hjemmel i en retssædvane.

I årene efter den franske revolution kom der øget fokus på borgernes menneskerettigheder og retssikkerhed med kravet om sikker og klar hjemmel. Der forelå imidlertid ikke direkte nogle regler om udleveringen mellem de nordiske lande før 1809, hvor Danmark og Sverige indgik en traktat, hvor de præciserede hvilke forbrydelser, der var omfattet af udleveringsaftalen og fremgangsmåden herfor²¹.

I 1908 fik Norge deres Utleveringslov²², hvilket var deres første uniformerede lovregulering af udleveringsinstituttet i Norge²³. Loven indebar, at den uregulerede udleveringspraksis, som havde hersket hidtil mellem Danmark og Norge skulle ophøre. Udleveringen fandt dog stadig sted mellem de nordiske lande på mere eller mindre formløs fremgangsmåde på politiniveau.

Ønsket om et stærkere internationalt samarbejde opstod i tiden efter 2. Verdenskrig og et tættere nordisk samarbejde blev drøftet. Nordisk Råd blev som resultat heraf stiftet i 1952. Hensigten med samarbejdet var, at der skulle foreligge ensartede love om udlevering mellem de nordiske lande. Ønsket var en forenkling og effektivisering af udleveringsreglerne indenfor Norden, samt at bringe den udbredte, men stadig uformelle og lovstridige praksis inden for lovens rammer²⁴. Som følge af Rådets anbefalinger, blev de bilaterale aftaler ophævet og loven mellem Danmark, Sverige, Finland, Island og Norge vedtaget²⁵.

Den nordiske udleveringsordning og samarbejde kom derefter til at danne foregangsområde fsva. politi- og retssamarbejdet mellem flere lande og blev en inspirationskilde for princippet om gensidig anerkendelse, der kom til at danne udgangspunkt for mange af de lovtiltag, der efterfølgende kom og stadig kommer i EU-regi.

2.3.2 *1957-konventionen*

I 1957 blev Den Europæiske Konvention af 13. december 1957 også kaldet 1957-konventionen²⁶ vedtaget. Konventionen var den første multilaterale konvention om udlevering. Konventionen medførte, at reglerne blev ensartede og at det ikke længere var muligt at differentiere eller favorisere mellem Europarådets medlemslande²⁷, eller øvrige lande, der har ratificeret konventionen. Ydermere blev muligheden for at afslå

²¹ Windfeld s. 96

²² Lov af 13. juni 1908 om utlevering av forbrydere

²³ Mathisen, 2009 s. 101f

²⁴ Ibid s. 105ff

²⁵ Lov nr. 27 af 03/02/1960 – lov om udlevering af lovovertrædere til Finland, Island, Norge og Sverige jr. Bekg. Nr. 322 af 27. august 1960

²⁶ Jf. BKI nr. 36 af 28. september 1963. (Ratificeret af Danmark ved kgl. resolution d. 5. juli 1962). Gennemført i DK ved lov nr. 249 af 9. juni 1967 om udlevering af lovovertrædere.

²⁷ Europarådet består i dag af 47 lande bl.a. Rusland. (Europarådet må ikke forveksles med del af EU-institutionen)

udlevering under henvisning til politiske forbrydelser indskrænket af 1. tillægsprotokol (se afsnit 4.1).

1957-konventionen forpligter stadig ikke de kontraherende stater til at udlevere deres egne statsborgere, jf. art. 6, imidlertid nævner den princippet om *aut dedere aut judicare*²⁸, som betyder, at staterne enten skal udlevere eller retsforfølge selv.

Hvis en stat nægter at udlevere egne statsborgere alene med den begrundelse, at vedkommende er statsborger i fuldbyrdeslandet, skal denne stat efter en anmodning fra den anmodende stat forelægge sagen for sine kompetente myndigheder mhp. retsforfølgning i den fuldbyrdende stat. Disse har herefter et vist skøn mhp. at beslutte, hvorvidt der er anledning til at indlede retsforfølgning i den konkrete sag.

I praksis har myndighederne været tilbageholdende med at indlede retsforfølgning i disse situationer, og art. 6 har derfor ikke været et reelt alternativ til udlevering²⁹. Dette ses bl.a. af U 2011.2904Ø om Niels Holck.

2.3.3 EU-udleveringskonvention³⁰

Det Europæiske Råd ønsker, at udlevering skal ske endnu hurtigere og mere effektiv inden for EU. Man beslutter derfor at udarbejde en konvention, som skal supplere Europarådets 1957-konvention og som skal gælde mellem EU medlemsstater. Resultatet bliver EU's udleveringskonvention fra 1995 og 1996.

Konventionen ønskede at bryde med de gamle regler om undtagelse for udlevering ved de politiske forbrydelser. I art 5. gøres det gældende, at begæringer om udlevering ikke kan afslås med henvisning til, at der er tale om en politisk forbrydelse. Desuden blev de første skridt taget imod tilladelse af udlevering af egne statsborgere i art. 7. Danmark tog imidlertid forbehold imod art. 7, idet den dagældende UL § 2 forbød udlevering af danske statsborgere.

Konventionerne fik ingen større betydning, idet det gik sløvt med ratificeringen, hvor kun 9 medlemsstater ratificerede 1995-konventionen og kun 8 af 1996-konventionen³¹.

De mange forskellige konventioner havde dermed ikke opfyldt deres formål med at forenkle og effektivisere brugen af de internationale udleveringsregler.

2.3.4 Den Europæiske Arrestordre

I 1998 prøver Det Europæiske Råd at udføre en ny handlingsplan, som skal være med til at gennemføre Amsterdam-traktatens bestemmelser om frihed, sikkerhed og retfær-

²⁸ Princippet findes i dansk ret Strfl. § 8, stk. 1, nr. 5-6. Hvor der er konventionsmæssig forpligtelse til at udøve retsforfølgning hjemles der dansk jurisdiktionskompetence over for de pågældende handlinger efter nr. 5. samt for tilfælde, hvor en begæret udlevering afslås, men hvor der ikke er nogen konventionsmæssig forpligtelse til at udøve retsforfølgning jf. nr. 6. Det er en betingelse for dansk jurisdiktionskompetence efter denne bestemmelse, at handlingen er strafbar på gerningsstedet, og at den efter dansk ret kan medføre straf af fængsel i mindst 1 år.

²⁹ I. Gade m.fl., *Det politimæssige og strafferetslige samarbejde*, 2005, s. 494f

³⁰ EFT C 313 af 23.10.1996. DK gennemførte konventionen ved lov nr. 417 af 10. juni 1997. I kraft d. 1. juli 1997. For yderligere litteratur, se Gade m.fl., 2005 s. 498-502

³¹ Vestergaard, 2004 s. 632

dighed. Handlingsplanen går ud på, at der gennem en fælles foretagende inden for det politimæssige og det strafferetlige samarbejde, skal foretages en forøget indsats for at bekæmpe og forebygge organiseret kriminalitet, især terrorisme, menneskehandel, ulovlig våbenhandling, narkokriminalitet, korruption mv³².

Hjørnestenen i samarbejdet skulle være gensidig anerkendelse inspireret af det nordiske samarbejde, da afgørelsernes gennemførelse ofte var hæmmet af administrative problemer, langsomme procedurer eller manglende tillid mellem staterne.

I forsøget på at skabe ét retsrum udvikledes princippet om gensidig anerkendelse. Groft sagt betyder det, at selv om landenes regler er forskellige, skal landene anerkende hinandens regler og afgørelser, så myndighedernes endelige afgørelser om nødvendigt kan få virkning i de andre lande. Princippet om gensidig anerkendelse er generelt baseret på ideen om ligestilling og gensidig tillid til hinandens retssystemer. Grundtanken med det fælles retsrum og et nyt sæt regler var at samarbejdet på tværs af grænserne skulle gøres lettere.

Imidlertid var det først, da USA blev ramt af terrorangrebene den 11. september 2001, at der rigtig kom gang i samarbejdet om en fælles retsakt til bekæmpelse af terrorisme og den organiserede kriminalitet.

EU-rammeafgørelse om den Europæiske Arrestordre mv. blev vedtaget d. 18. juli 2002 og implementeret i den danske Udleveringslov i 2003. Med Rammeafgørelsen skete der yderligere en udvidelse af reglerne for udlevering, idet det fx ikke længere er muligt at nægte at udlevere med henvisning til, at personen er *dansk statsborger*, jf. dagældende UL § 2, der blev ophævet og ændret, således at danske statsborgere nu kan udleveres til retsforfølgning.

Yderligere medførte Arrestordren, at *kravet om dobbelt strafbarhed* blev opgivet for en række forbrydelser. Princippet om dobbelt strafbarhed blev ophævet for de opregnede groveste forbrydelser grundet ønsket om, at ingen lovovertrædere skulle kunne søge tilflugt i et andet land, hvor forbrydelsen ikke ville være kriminaliseret (se afsnit 3.2.1). En tredje relevant ændring er, at det heller ikke længere er muligt at afslå udlevering med henvisning til, at der er tale om en *politisk forbrydelse* (afsnit 4) eller med henvisning til, at handlingen savner *bevismæssigt grundlag*.

Ydermere afskaffede man den frie prøvelsesret for visse områder, både fsva. den udøvende og den dømmende magt. Udstedelsen af en arrestordre medførte dermed, at der hurtigt og uden indhentelse af yderligere informationer vedr. sagen skulle imødekommes udlevering, samt at kontrollen blev nedsat til et mindstemål³³.

Arrestordren er udtryk for en stor tillid til, at de andre lande har et retfærdigt retssystem, også i politisk henseende.

³² I. Henricson, *International Politiret*, 2010, s. 255f

³³ Vestergaard, 2004 s. 637f

I dag er det derfor nok mellem EU-medlemslande at udstede en arrestordre, idet den i sig selv udgør grundlaget for udleveringen.

2.4 Sammenfatning

Tilbageblikket på reglerne om udlevering afslører, at der er sket mange ændringer i årenes løb. Som gennemgangen viser, har de mange ændringer alle medført en stramning af de internationale regler ang. udlevering og bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet. Det er således blevet muligt at udlevere i større grad end før, særligt i EU-regi. Yderligere er det at være statsborger i den fuldbyrðende stat ikke længere ensbetydende med beskyttelse mod udlevering.

Udlevering er overgået fra at være et regeringsanliggende, ofte rettet imod desertører, kættere og politiske oprørere til sidenhen at være lovreguleret med større fokus på de grove internationale forbrydelser. Samtidigt er der kommet større fokus på retsstaten, borgernes retssikkerhed og beskyttelse af grundlæggende rettigheder.

Ud fra den historiske behandling bliver det endvidere tydeligt at se, at der i Danmark manglede lovregulering på området indtil 1960. Udlevering til andre lande skete fortsat med sædvaneretlig hjemmel. Udlevering til visse lande skete dog på grundlag af traktatmæssige bestemmelser, men det var ikke til alle lande at disse forelå. Dette var utilfredsstillende, idet udlevering var og er et alvorligt indgreb i den personlige frihed, som er beskyttet af Grundlovens (GRL) § 71, hvorfor udleveringen alene burde ske med lovhjemmel³⁴. Politikerne fandt, at ordningen forekom inkonsekvent til de andre lande efter 1960, hvor udleveringen til de nordiske lande var blevet lovreguleret.

Som følge af dette, fandt man det mest hensigtsmæssigt at gennemføre en almindelig lov om udlevering til ikke-nordiske lande.

I forbindelse med forberedelsen af 1957-konventionen kom der nye synspunkter vedr. udleveringsspørgsmålet frem. Efter disse synspunkter fandt man, at udlevering ikke alene skulle afgøres på grundlag af faste regler i lovbestemmelser og traktater, men at der burde åbnes op for muligheden for en friere afgørelse i hvert enkelt tilfælde. Afgørelsen skulle herefter træffes på grundlag af en vurdering af, på den ene side hensynet til retshåndhævelsens effektivitet og på den anden side hensynet til en rimelig beskyttelse af den person, om hvem udlevering var et spørgsmål³⁵.

I det følgende vil der blive redegjort for nogle af de hovedpunkter, som er blevet lavet for at sikre retsbeskyttelsen af den person, som søges udleveret. Ydermere skal der redegøres for nogle af de betingelser, der skal være opfyldt førend en udlevering kan ske.

Del 3: Udleveringsinstituttets bestanddele

3.1 Udleveringsprocedure

Behandlingen af udleveringssager afhænger af, hvem parterne er. Fremsættes begæringen fra Norge eller Island, der ikke er medlem af EU, er det den Nordiske Arrestordre,

³⁴ FT 1966-67, tillæg A, sp. 2540

³⁵ Ibid sp. 2541

som bliver relevant ift. udlevering fra Danmark. Hvad angår lande uden for EU, er det af betydning, om landet har ratificeret 1957-konventionen eller er en af Europarådslandene. Er der hverken tale om et Europarådsland, en EU-medlemsstat eller et nordisk land, da er det de evt. bilaterale aftaler, der skal anvendes.

I udleveringssager er det de mest vidtgående regler mellem parterne, der anvendes, jf. EU-Rammeafgørelsen § 31, stk. 2. Er bilaterale eller multilaterale aftaler mere vidtrækkende end målet med Den Europæiske Arrestordre og bidrager de til at forenkle eller lette procedurerne for overgivelse af personer, da vil disse regler skulle anvendes.

I UL § 1, stk. 2 angives der, at kap. 2a og 3a ikke finder anvendelse mellem Danmark, Sverige og Finland, idet de nordiske regler er mere vidtrækkende end rammeafgørelsen.

3.1.1 Fremgangsmåde

Indledningsvis er det vigtigt at fastslå, at Udleveringsloven kun finder anvendelse, når der er tale om udlevering *fra* Danmark, idet det er lovgivningen i fuldbyrdelseslandet, der er bestemmende for om udleveringen finder sted jf. territorialreglerne.

Fremgangsmåden er som nævnt ovenfor forskellig alt afhængig af, hvilken stat der anmoder om udlevering.

Det gælder for alle lande, undtagen de nordiske, at udleveringsanmodningen skal sendes til justitsministeren. Denne tager stilling til om, der på det foreliggende grundlag burde nægtes udlevering. Finder justitsministeren ikke grundlag for dette, sendes anmodningen til politiet i den politikreds, hvor den pågældende opholder sig. Herefter iværksætter politiet en undersøgelse, som er nødvendig for at afgøre om betingelserne for udlevering er opfyldt, jf. UL § 12. Efter undersøgelsen i § 12, forelægges spørgsmålet på ny for justitsministeren til afgørelse, jf. UL § 15, stk. 1.

Mellem de nordiske lande foreligger der yderligere den forenkling af proceduren, at Den Nordiske Arrestordre udstedes direkte til politidirektøren på det sted, hvor den, der søges udleveret opholder sig. Politiet iværksætter derefter uden ophold den undersøgelse, som er nødvendig for at afgøre, om betingelserne for udlevering er opfyldt, jf. UL § 18h. Afgørelsen om udlevering træffes derefter af politidirektøren.

I særlige tilfælde hvor der kan foreligge konkurrerende anmodninger fra andre ikke-nordiske lande, træffes afgørelsen af justitsministeren, jf. UL § 18h, stk. 4. Er der tale om to konkurrerende nordiske arrestordrer, da er det stadig politidirektøren, som træffer afgørelse³⁶.

3.2 De materielle betingelser i rammeafgørelsen

Af hensyn til afhandlingens længde vil der kun blive redegjort for reglerne i Den Europæiske Rammeafgørelse og UL kap. 2a.

UL § 10a vedrører de forhold, hvor der som udgangspunkt skal ske udlevering, når udlevering begæres. I UL § 10a, 1. led er der kun angivet udlevering af "personer", hvorfor der ikke længere skal sondres mellem udlændige og statsborgere. Dermed er

³⁶ UL § 18h, stk. 4, karnov note 92

der gjort op med forbuddet i den tidligere UL § 2 om ikke at udlevere egne statsborgere, når der er tale om udlevering mellem EU-medlemsstatslande.

I UL §§ 10b-10j er der anført en række tilfælde, hvor udlevering skal eller kan afslås. Disse afslagsgrunde er udtømmende opregnet. Som udgangspunkt kan udlevering ikke afslås med anden henvisning end dem, der er angivet i kap. 2a jf. den gensidige anerkendelse.

3.2.1 Dobbelt strafbarhed

Oprindeligt indebar Kommissionens forslag til Rammeafgårelsen ophævelse af kravet om dobbelt strafbarhed. Dette affødte en del kritik, selvom man til forslaget havde givet medlemsstaterne adgang til at udarbejde en negativliste, hvor de kunne vælge lovovertrædelser, som ikke ville blive imødekommet ift. udlevering. Et af disse kritikpunkter gik på, at det ville blive svært at forudse, hvad en sådan ordning ville medføre, samt at der ville forekomme risiko for, at udlevering skulle finde sted, for forhold der i fuldbyrdeslandet ville være lovlige. Dette ville stride mod legalitetsprincippet som kravet om dobbelt strafbarhed oprindeligt udspringer af, idet en person ikke kan straffes uden udtrykkelig hjemmel i loven. Dette betyder ift. udlevering, at en person ikke kan blive udsat for et strafferetligt indgreb, eksempelvis anholdelse og varetægtsfængsling mhp. udlevering, uden at de handlinger udleveringen vedrører, tilsvarende er lovovertrædelse i den fuldbyrdende stat.

Eksempelvis kunne man forestille sig, at udlevering skulle ske for mord. Dette giver i sig selv ikke grundlag til den store diskussion. Diskussionen opstår, når kulturforskellene medfører, at man ser forskelligt på lovovertrædelserne. Problemet kunne derfor opstå, når man i Irland, anser abort for at være mord. Dette kunne bevirke, at Danmark ville være forpligtet til at udlevere en dansk læge, når vedkommende havde udført et indgreb på en irsk kvinde.

Der blev derfor lagt et stort arbejde i fra dansk side på at få indskrænket området for, hvornår dobbelt strafbarhed var ophævet. I den forbindelse opstod forslaget om at udarbejde en positivliste. Positivlisten kom til at indeholde de groveste forbrydelser, som man kunne forliges om at undtage fra kravet om dobbelt strafbarhed, idet disse forbrydelser sandsynligvis ville være kriminaliseret i det fuldbyrdende land ligeledes. Yderligere blev der lagt vægt på at få indført en ”kattalem”³⁷, således at det blev muligt at afslå udlevering for visse lovovertrædelser, hvor der ikke forelå en fælles retsopfattelse af, hvad der karakteriseres som en alvorlig forbrydelse fx abort, men også fremmedhadske og racistiske ytringer³⁸. Denne nødbremse skulle gøre det muligt at undgå urimelige afgørelser, som ville stride mod statens grundlæggende rettigheder, jf. Rammeafgårelsen art. 1(3) smh. præambelen nr. 12.

3.2.1.1 Positivlisten

Positivlisten vedrører de alvorligste forbrydelser og er reguleret i Rammeafgårelsen art. 2(2) og i UL § 10a, stk. 1. De opregnede lovovertrædelser på positivlisten skal fuldbyrdes uden kontrol af dobbelt strafbarhed, når strafferammekravet er opfyldt med frihedsstraf på mindst tre år i det udstedende land. Det er vigtigt at have for øje, at de-

³⁷ Vestergaard, 2004 s. 635 og 644

³⁸ Tysk ret er fx mere vidtgående end dansk ret, hvor ytringsfriheden vægtes højt. Se U.1988.788V og U.1995.887H

initionsmagten tilkommer den *udstedende* stats lovgivning og denne stats fortolkning af de forskellige forbrydelser, jf. ordlyden i art. 2(2): "...som defineret i den udstedende medlemsstats lovgivning". Princippet med at definitionsmagten er hos den udstedende stat, har givet anledninger til en del uoverensstemmelser, idet det kan betyde, at småkriminalitet rubriceres ind under positivlisten. Især Polen har udstedt mange arrestordre, idet de fx har subsumeret at gentagende gange cykeltyveri er omfattet af organiseret kriminalitet³⁹.

Medlemsstaterne har dog adgang til at udøve kontrol med, om forbrydelsen med rette kan anses for omfattet af positivlisten. Er der tale om en klar omgåelse af positivlisten, bør det klart kunne afvises af den fuldbyrdende stat, idet den da ikke opfylder legalitetsprincippet.

Generelt set er fravigelsen af kravet om dobbelt strafbarhed, ikke udtryk for et brud på hverken legalitetsprincippet, lighedsgrundsætningen eller diskrimination i fht. personer, der begår forbrydelser, som ikke er anført på positivlisten, jf. C-303/05, *Adcoca* ten voor de Wereld. Behandlingen anses at være berettiget ud fra bedømmelsen af alvoren i positivlistens opregnede forbrydelser.

3.2.1.2 Udenfor positivlisten

Kravet om dobbelt strafbarhed er stadig aktuel for de lovovertrædelser, der ikke omfattes af positivlisten eller som ikke opfylder strafferammekravet på mindst tre år. Det kræves dog, at fuldbyrdelseslandet har betinget sig dette i deres nationallovgivning, jf. art. 2(4), hvilket Danmark har i UL § 10a, stk. 2 in fine.

Kravet om dobbelt strafbarhed er i Rammeafgårelsen et krav om dobbelt strafbarhed *in abstracto*^{40,41}, hvilket betyder, at handlingen formelt set er kriminaliseret i begge lande, men at gerningsbeskrivelsen ikke nødvendigvis behøver at være den samme, blot de i almindelighed har kriminaliseret forholdet. Som følge af at gensidig anerkendelse er hjørnesteinen i det retlige samarbejde, må vurderingen af om gerningsbeskrivelsen er strafbart i det fuldbyrdende land kræve en vis fleksibilitet fra det fuldbyrdende land.

Det er tilstrækkeligt, at lovovertrædelsen i den fuldbyrdende stat alene er strafbart med bødestraf, så længe den udstedende stat opfylder strafferammekravet i art. 2(1) med mindst 12 mdrs. varighed.

3.2.2 Afslagsgrunde

Arrestordren er dog ikke ensbetydende med, at udlevering skal imødekommes uden undtagelse. Det ville være utilfredsstillende, hvis arrestordren ville omgå de folkeretlige regler om fx *ne bis in idem* og staternes grundlæggende retsprincipper. Der er yderligere i præamblen nr. 12 angivet, at Rammeafgårelsen skal respektere de grundlæggende rettigheder og principper i traktaten om Den Europæiske Union (TEU).

Arrestordren skal derfor ikke ses som omnipotent. I visse tilfælde *skal* der ske afslag på at udlevere – de *obligatoriske* afslagsgrunde. Desuden tillader Rammeafgårelsen medlemsstaterne en mulighed for at vælge flere afslagsgrunde til. Dette sker på den

³⁹ Samt yderligere: The Economist (2009) *Extradition to Poland – Wanted, for Chicken rustling*. Polen udgør over 50% af alle de personer, der udleveres fra England. (ULR)

⁴⁰ I modsætning til *in concreto* der vedrører det konkrete tilfælde

⁴¹ Gade m.fl., 2005 s. 509

måde, at Rammeafgørelsen opregner nogle *fakultative* afslagsgrunde, som medlemsstaterne derefter har mulighed for at opretholde som fakultative eller indføre som obligatoriske i national ret.

3.2.2.1 Obligatoriske

De obligatoriske afslagsgrunde er de udleveringer, som *skal* afslås uden undtagelse, når angivne omstændigheder er til stede. De obligatoriske afslagsgrunde er opregnet i rammeafgørelsens art. 3 og UL §§ 10c-d og vedrører *amnesti, ne bis in idem* og den *kriminelle lavalder*⁴² i det fuldbyrdende land.

Af de af rammeafgørelsens fakultative afslagsgrunde i art. 4, som Danmark har valgt at gøre obligatoriske, kan nævnes:

UL § 10f, stk. 1⁴³, hvor der er indført en væsentlig begrænsning i form af en territorialklausul. Betydningen er, at udlevering ikke kan imødekommes, hvis lovovertrædelsen *helt eller delvist* er blevet begået i Danmark, samt at forholdet er kriminaliseret efter dansk ret⁴⁴. Danmark vil i disse tilfælde have jurisdiktion til at retsforfølge forholdet og det er dermed ligegyldigt om, handlingen er opført på positivlisten eller ikke.

Rammeafgørelsen nævner som anført i præamblen nr. 12, at Rammeafgørelsen skal respektere de grundlæggende rettigheder og principper, hvorfor Danmark i UL har tilføjet § 10h vedr. fare for forfølgelse, tortur og dødsstraf, jf. UL § 10, stk. 3 jf. § 10j, stk. 1. Man kan dog mene, at dette kan anses for overflødigt, idet EMRK i alle tilfælde vil være gældende som en del af dansk ret, da Danmark har inkorporeret EMRK i national ret.

3.2.2.2 Fakultative

Udlevering *kan* afslås af den fuldbyrdende stat i visse tilfælde. Dette kan fx være, hvor forholdet ikke er omfattet af positivlisten og ikke opfylder kravet om dobbelt strafbarhed, jf. art. 4(1). Det kan desuden være i de tilfælde, hvor der foreligger *forældelse*⁴⁵ efter dansk ret, jf. UL § 10e jf. Rammeafgørelsen art. 4(4), samt hvis forholdet *allerede forfølges* eller *påtalen er opgivet* i det fuldbyrdende land, jf. Rammeafgørelsen art. 4(2) og (3), og UL § 10d, stk. 2 og 3.

3.2.3 EMRK som begrænsning

I 1953 blev EMRK ratificeret i Danmark og var fra dette tidspunkt folkeretligt bindende. Imidlertid var EMRK ikke direkte anvendeligt, som følge af den traditionelle danske forfatningsteori, der hviler på et dualistisk synspunkt. I 1992 blev EMRK⁴⁶ dog inkorporeret i dansk ret og blev dermed direkte anvendelig.

Ligesom der ikke foreligger en folkeretlig regel mod at blive udleveret, foreligger der heller ikke en menneskeretlig regel mod at blive udleveret. Der er dermed ikke noget

⁴² Indsættelsen som obligatorisk afslagsgrund, skyldes ophævelsen af princippet om dobbelt strafbarhed for forholdene i positivlisten

⁴³ Jf. Rammeafgørelsen art. 4(7)

⁴⁴ Fx Oliver-sagen.

⁴⁵ Forudsat at den strafbare handling er omfattet af dansk straffemyndighed jf. STRFL §§6-9. Se Gadem.fl., 2005 s. 541f

⁴⁶ LBKB 1998-10-19 nr 750, Inkorporeringsloven

værn som sådan imod en udleveringsanmodning. Adgangen til udlevering kan dog være begrænset af menneskeretlige regler.

Der henvises som nævnt i præambelens nr. 12 til TEU art. 6, der fastslår respekten for EMRK og medlemsstaternes fælles forfatningsretlige traditioner. Selv uden denne tilføjelse ville EMRK finde anvendelse, da den går forud for UL's regler og for reglerne i Rammeafgørelsen, da menneskerettighederne er en integreret del af EU-retten.

Et af de værn, der findes mod udlevering, er det absolutte forbud i EMRK art. 3 vedr. forbud mod tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. Reglen findes ligeledes nedfældet i Rammeafgørelsen art. 1(3) og UL § 10h, stk. 2.

Bestemmelsens betydning som værn mod udlevering blev dog først rigtig fastslået i 1989, da EMD i *Soering vs. UK*⁴⁷ understregede den absolutte karakter af EMRK art. 3 og fandt det godtgjort, at den såkaldte "death row phenomenon" i den konkrete sag ville anses for omfattet af formuleringen af art. 3 vedr. umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. Udleveringen fra Storbritannien til USA ville dermed udgøre en krænkelse af art. 3. Dommen fastslog desuden, at den fuldbyrdende stat har ansvaret for behandlingen i strid med art. 3 i modtagerlandet, såfremt forholdet er kendt på udleveringstidspunktet. En stat kan dermed ikke påberåbe sig ansvarsfrihed ved at gøre gældende, at det var den modtagende stat, der krænkede art. 3.

Endvidere findes der i EMRK art. 6 et værn, som forhindrer udlevering i tilfælde, hvor "the fugitive has suffered or risks suffering a flagrant denial of a fair trial in the requesting country."⁴⁸. Der kan dermed ikke ske udlevering til et land, hvor man kan befrygte, at vedkommende ikke vil få en retfærdig rettergang fx hvis sigtede ikke vil få tilkendt en forsvarer eller hvor der foreligger åbenbare mangler på rettergangsgarantier⁴⁹.

Desuden må det principielle krav til legalitetsprincippet efter EMRK art. 7 være opfyldt. Forbud mod straf uden lov er antageligt også en del af folkeretlig sædvaneret⁵⁰ og vil dermed kunne yde værn mod udlevering.

Til slut kan EMRKs art. 8 om de humanitære hensyn nævnes, der vedrører respekten for privat- og familielivet. Er der et indgreb, der kan siges at påvirke dette, er det udlevering. Dette hensyn er reguleret i UL § 7 fsva. lande uden for EU, hvor der er angivet, at udlevering ikke må finde sted. Rammeafgørelsen afskærer dog ikke udlevering i disse tilfælde. Således har EMRK art. 8 fået en endnu mere begrænset betydning end førhen. Mellem EU-medlemslande udsættes udleveringen dermed kun midlertidigt, når tungtvejende humanitære forhold foreligger, jf. art. 23(4) og UL § 10i. Idet Rammeafgørelsen ingen frist angiver, kan ordningen i princippet udsættes på ubestemt tid.

3.2.4 Sammenfatning

Efter Rammeafgørelsens forpligtelse til medlemsstaterne om at fuldbyrde en udleveringsanmodning, har udleveringsbetingelserne og afslagsgrundene fået en større betydning. Imidlertid er de obligatoriske afslagsgrunde blevet færre.

⁴⁷ *SOERING vs. UK*, Application no. 14038/88 pkt. 111

⁴⁸ Ibid pkt. 113. Samt EMD, *AHORUGEZE mod SVERIGE*, App. no. 37075/09

⁴⁹ J. Kjølbros: *Om udlevering til straffeforfølgning*, s. 209

⁵⁰ Mathisen, 2009 s. 185f

Det kan konstateres efter gennemgangen af de nugældende afslagsgrunde, at der ikke længere foreligger en gyldig afslagsgrund for politiske forbrydelser mellem EU-medlemsstaterne, hverken obligatorisk eller fakultativt. Forbuddet mod udlevering af politiske og militære lovovertrædelser i UL §§ 4 og 5, kan dermed ikke længere gøres gældende ml. EU-medlemsstater, og disse er derfor ikke længere at genfinde i kap. 2a.

Udlevering kan dog stadig afslås under henvisning til faren for forfølgelse bl.a. for politisk overbevisning e.l., jf. UL § 10h, stk. 1. Denne bestemmelse viderefører UL § 6 om udlevering til lande uden for EU. Årsagen for opretholdelsen i UL kap. 2a, trods den ikke fremgår i Rammeafgårelsen, skyldes som nævnt præambelen nr. 12 og art. 1(3) om respekten for de grundlæggende rettigheder og EMRK. Lovgiver har således ment, at forholdet omfatter en af de grundlæggende rettigheder i EMRK. Om dette er foreneligt med Rammeafgårelsen, kan diskuteres⁵¹.

EMRK kommer dermed til at spille en betydelig rolle for begrænsning af udleveringsadgangen, samt for landenes mulighed for at afslå, når der er objektive grunde til at formode, at en europæisk arrestordre er udstedt med det formål at retsforfølge en person, som er mere udsat end acceptabelt fx pga. sin race, religion eller politiske overbevisning mv.

3.3 Er 'udlevering' et straffeprocessuelt indgreb?

Udlevering kan være svært at skabe overblik over, da litteraturen ikke går i dybden med behandlingen af, hvad nærmere kendetegner udlevering og hvilken hjemmel, som har ligget til grund for udlevering.

Det er derfor interessant at undersøge, hvordan udlevering skal forstås i dag og hvad den oprindelige betragtning var, samt hjemlen for udleveringen.

I det følgende vil det blive undersøgt, om udlevering kan betragtes som et straffeprocessuelt indgreb. Årsagen for denne undersøgelse er, at hjemlen for udlevering afhænger af, hvilken type foranstaltning, der er tale om. Afsnit 3.4 undersøger nærmere hjemmelskravet for udlevering.

Inden undersøgelserne er det nødvendigt at tydeliggøre, hvordan udlevering kan betragtes. Det må antages, at to betragtninger kan fastlægges og som følge af dette er udleveringsinstituttet jævnlige blevet behandlet ufuldkommen. Litteraturen har ikke klart anskueliggjort, hvilken betragtning den har anlagt, hvilket har medvirket til at emnet fremstår rodet, kompliceret og til tider medført, at resultaterne forekommer ukorrekt.

Den første måde, hvorpå man kan beskue udlevering, er ved at betragte udlevering isoleret set. Denne form for udlevering, kan sammenlignes med overgivelse af lovovertrædere mellem stater, dvs. den blotte overdragelse.

Den anden betragtning består i at se udlevering i dens samlede form. Dette indebærer, at man ser på udleveringen, som værende udlevering plus dens 'naturlige tilbehør'. For nemheds skyld kan denne udleveringstype betegnes *tvangsmæssig udlevering*, idet der

⁵¹ Gade m.fl., 2005 s. 549f. Forfatterne mener ikke, at det ændrer ved den materielle retstilstand, idet de ikke mener, der kan herske tvivl om, at udlevering ikke kan tillades i disse situationer

er tale om udlevering uden lovovertræderens samtykke. Myndighederne er derfor af hensyn til fuldbyrdelsen af udleveringen, ofte nødsaget til at anholde og fastholde lovovertræderen indtil overgivelsen er mulig.

3.3.1 Indledning

Adgangen til straffeprocessuelle tvangsindgreb indeholder altid en afvejning af forskellig hensyn. På den ene side skal det sikres, at lovovertrædelser opklares og idømmes den sanktion som loven foreskriver – hensynet til retshåndhævelsen og kriminalitetsbekæmpelsen. På den anden side skal det sikres, at ingen uberettiget udsættes for overgreb fra statens side – retssikkerhedshensynet. Disse komplementære hensyn er essentielle i en retsstat. Der kan ikke reguleres på den ene uden, at det samtidigt vil få konsekvenser for den anden.

Som udgangspunkt er alle i princippet enige om, at tvangsindgreb skal undgås så vidt det er muligt og at det kun kan retfærdiggøres, når de er skønnet nødvendig af straffeprocessuelle grunde. Det er en balancegang, som består i at søge indgrebene begrænset, dog uden at det væsentligt forringer vilkårene for at håndhæve retten.

3.3.2 Hvad beskriver nærmere et straffeprocessuelt tvangsindgreb?

Definition på straffeprocessuelle tvangsindgreb beskrives som værende de:

”indgreb i den personlige frihed, integritet eller ejendomsret, der iværksættes af politiet, anklagemyndigheden eller retten i forbindelse med efterforskning af kriminalitet samt pågribelse og domfældelse”⁵²

Dette er ganske korrekt, men tydeliggør ikke, hvad tvangsindgreb reelt set er. I 1981 udformede Gammeltoft-Hansen følgende definition på tvangsindgreb:

”En foranstaltning der efter sit almindelige formål udføres som led i strafforfølgning, og hvorved der realiseres en strafbar gerningsbeskrivelse rettet mod legeme, frihed, fred, ære eller privatejendomsret”⁵³

Denne definition har vundet genklang mange steder og Strafferetsplejeudvalget har i en række af deres betænkninger tilsluttet sig definitionen, fx i KBET 1995 nr. 1298 om fotoforevisning, konfrontation, efterlysning og observation.

Politiets arbejde mhp. en tilbundsående efterforskning kræver, at de er udstyret med en række magtbeføjelser, som kan udgøre et indgreb i den sigtedes eller andre ikke-sigtedes rettigheder. Disse magtbeføjelser kræver lovhjemmel, for at godtgøre i hvilket omfang frihedsrettighederne for den enkelte borger må vige for samfundets interesse i at få opklaret en sag. Dette er en af hovedproblematikkerne i straffeprocessen, da det kræver afvejning af, hvor groft et indgreb der er tale om og hvor klar en hjemmel, som er påkrævet. Politiets beføjelser må ikke misbruges og i GRL § 71 er det ved reguleringen vist, hvor essentielt det er vedr. frihedsberøvelserne ’anholdelse’ og ’varetægtsfængsling’.

Definitionen rummer en god beskrivelse af kerneområdet for tvangsindgrebet, men som Toftegaard Nielsen kritiserer⁵⁴, så er den ikke altid egnet til at beskrive virke-

⁵² E. Smith m.fl. *Straffeprocessen*, 2008 s. 417ff

⁵³ H. Gammeltoft-Hansen, *Straffeprocessuelle tvangsindgreb*, 1981 s. 44f

⁵⁴ Toftegaard Nielsen ”Hvad er et tvangsindgreb?: om straffeprocess og forvaltningsret, i J. 2005, nr. 5 s. 153-160

ligheden af straffeprocessen, da definitionen er angivet for bredt og omfatter forhold, der efter almindelig opfattelse end ikke ville karakteriseres som tvangsindgreb fx fremsættelse af sigtelse, vidnepligt mv.

Det definitionen udtrykker, er at de tvangsindgreb, der medfører, at 'der realiseres en strafbar gerningsbeskrivelse', kræver lovhjemmel. Forstået på den måde at håndhævelsen, der foretages strider imod STRFL og andre straffebud i speciallove. Er handlingen strafbart for en almindelig borgere at udføre, er det et krav, at politiet har hjemmel til at udøve den selvsamme foranstaltning. Det er imidlertid kun tale om tvangsindgreb, når den strafbare handling krænker det enkelte individ. Dette ses ved, at begrebet er afgrænset til at vedrøre en krænkelse og forbrydelse mod 'legeme, frihed, fred, ære eller privat ejendomsret.' Gammeltoft fastslår, at de udøvende handlinger foretaget af politiet og som strider mod de objektive gerningsbeskrivelser i STRFL, bør have en særlig lovhjemmel.

Toftegaard påpeger, at politiets anvendelse af tvangsindgreb ikke bør behandles med udgangspunkt i, hvorvidt der er tale om strafbare forhold, som ville være strafbart uden lovhjemmel og han stiller sig uforstående overfor, hvorfor et forvaltningsretligt spørgsmål om lovhjemmel pludselig bliver til et strafferetligt problem. I stedet ville det have været lige så frugtbart⁵⁵ at tage udgangspunkt i det almindelige forvaltningsretlige legalitetsprincip og se, i hvilket omfang lovgiver ville give forvaltningen hjemmel til indgrebet overfor borgerne og i hvilket omfang det ellers er fundet nødvendigt at regulere i straffeprocessen. I forhold til almindelig forvaltningsret er det afgørende, hvornår der ved håndhævelsen er gjort indgreb i borgernes retsforhold og rettigheder. Definitionen efterlader dermed efter Toftegaards syn et uafklaret forhold mellem strafferetten og forvaltningsretten.

Gammeltofts definitionen har dog vundet indpas i praksis og er godtaget af hhv. Jørgen Jochimsen, domstolene, strafferetsplejeudvalget, Eva Smith⁵⁶ m.fl.

I forhold til den tvangsmæssige udlevering synes der ingen tvivl om, at udlevering er omfattet af Gammeltofts definition, idet lovovertræderen som led i straffeforfølgningen bliver anmodet anholdt og fængslet indtil udlevering kan ske. Den tvangsmæssige udlevering gør hermed indgreb i lovovertræderens frihed, hvilket udgør en strafbar gerningsbeskrivelse, som vil være strafbar at udøve uden lovhjemmel.

3.3.3 I forhold til Retsplejeloven

I retsplejeloven (RPL) er de materielle og formelle betingelser for hvert straffeprocessuel indgreb beskrevet (RPL kap. 69-75a). Jo mere intensivt et indgreb er, desto strengere er kravene hertil. Varetægtsfængsling værende det mest intensive, kræves både de formelle og materielle regler overholdt, uanset samtykke fra sigtede til varetægtsfængslingen. Dette skyldes dens karakter af anteciperet straf.

Udlevering er imidlertid ikke reguleret i RPL. I stedet er de straffeprocessuelle indgreb ifm. en udleveringssag reguleret i UL § 18b, stk. 2, der ligeledes afgrænser brugen af de straffeprocessuelle tvangsindgreb. De indgreb bestemmelsen hjemler, er, RPLs kap. 69 om anholdelse, kap. 70 om varetægtsfængsling, kap. 72 om legemsindgreb, kap. 73

⁵⁵ *Straffesagens gang*, 2007 s. 86

⁵⁶ Smith m.fl., 2008 s. 418

om ransgning, kap. 74 om beslaglæggelse og edition og kap. 75a om andre efterforskningsskridt. De opregnede indgreb anvendes i samme omfang som i sager vedr. lovovertrædelser af tilsvarende art, der forfølges her i landet, jf. UL § 18b, stk. 2 in fine. Såfremt Arrestordren vedrører en handling, som kan medføre udlevering i medfør af positivlisten i UL § 10a, kan varetægtsfængslingen dog ikke nægtes under henvisning til, at strafferammekravet i RPL § 762 ikke tillader varetægtsfængsling i sager vedr. lovovertrædelser af tilsvarende art, der forfølges her i landet. Ydermere kan der ske varetægtsfængsling for handlinger, der ikke er strafbart her i landet, så længe handlingen i medfør af UL § 10a, stk. 1 kan resultere i udlevering og betingelserne i RPL § 762 er opfyldt⁵⁷.

Strafferetsplejeudvalget har anført⁵⁸, at det er ønskværdigt, at egentlige straffeprocessuelle tvangsindgreb så vidt muligt bør hjemles og reguleres i RPL, således at der skabes den nødvendige fasthed, klarhed og ensartethed i retsanvendelsen. Som følge heraf fandt udvalget det bedst, at efterforskningsskridt der ikke kan karakteriseres som straffeprocessuelle tvangsindgreb, bliver indsat i særskilt lov. Herved søges der af udvalget at rubricere de straffeprocessuelle tvangsindgreb udtømmende i RPL.

Placeringen af reglerne om udlevering i en speciallov og dens manglende placering i RPL, kan vække undring og henlede én til at antage, at udleveringen ikke er anset for et straffeprocessuelt indgreb. Havde udlevering været at betragte som et straffeprocessuelt indgreb, ville henførelsen af reglerne om udlevering have været oplagt og naturligt at indføre i RPL. Skal RPL betragtes som et udtømmende katalog, vil konsekvensen blive, at udlevering ikke kan anses som et straffeprocessuelt tvangsindgreb.

Ikke desto mindre skriver Gammeltoft i U.1979B.1 s. 1, at opregningen i RPL langt fra er udtømmende, fx var legemsindgreb herunder fingeraftryk ikke nævnt i RPL, hvilket de sidenhen er blevet i RPL kap. 72. Denne betragtning har udvalget også overvejet og erkendt⁵⁹. RPL lader sig således vanskeligt udformes på en måde, at den til enhver tid udtømmende oplister anvendelsen af alle straffeprocessuelle tvangsindgreb.

Dermed ikke sagt, at myndighederne kan foretage uhjemlede indgreb og danne ny praksis, for derefter at få den indført i lov, idet den udøvede praksis da har været ulovlig. Det er således op til lovgiver at give forvaltningen den fornødne hjemmel til indgrebet.

3.3.4 EMRK

Formålet med EMRK art. 5 er at beskytte den personlige frihed imod vilkårlige og disproportionale indgreb. Bestemmelsen kræver, at indgreb i den personlige frihed har lovhjemmel og at frihedsberøvelsen skal overholde de ved loven 'foreskrevne fremgangsmåder'. Heri fastslår EMRK et tydeligt krav om legalitet, hvilket skyldes det generelle princip i konventionen om retssikkerhed særligt ifm. frihedsberøvelse. Personkredsen for bestemmelsen er "*enhver*" jf. art. 5(1), 1.pkt., dvs. enhver person er berettiget til beskyttelse mod ikke at blive eller forblive frihedsberøvet, med undtagelse af de tilfælde, hvor betingelserne i stk. 1 er opfyldt, men da skal sikkerhedsgarantierne i stk. 2-5 i det omfang de er relevante være overholdt.

⁵⁷ UL § 18b, stk.2, karnov note 80

⁵⁸ KBET 1995 nr. 1298 betænkning om fotoforevisning, mv. s. 2ff

⁵⁹ Ibid s. 3

EMRK fastsætter nogle krav til formålet med frihedsberøvelsen. For at en frihedsberøvelse kan være forenelig med konventionen, skal mindst ét af de formål og begrundelser angivet i litra a til f være varetaget. I forhold til GRL § 71 indeholder EMRK en positiv afgrænsning og udtømmende opremsning af de tilfælde, der kan udgøre en undtagelse fra retten til frihed og sikkerhed. EMRK udelukker ikke, at et forhold kan bringe flere litra i anvendelse og at der kan ske overlap mellem litraerne.

Art. 5(1) litra c regulerer situationen for frihedsberøvelse inden for strafferetsplejen, hvor formålet er at stille vedkommende for den kompetente retlige myndighed ifm. en 'begrundet mistanke' for en konkret lovovertrædelse eller af hensyn til flugtrisiko eller gentagelsesrisiko. Mistankekravet indebærer, at der i det mindste skal foreligge oplysninger, som objektivt set mistænkeliggør personen. Bestemmelsen minder om RPL § 762, stk. 1.

Derudover bestemmer EMRK art. 5(1) litra f, 2. led, at frihedsberøvelse kan ske ifm. udsendelse i form af udvisning og udlevering. Udsendelsen og frihedsberøvelsen kræver i modsætning til litra c ikke andet formål eller begrundelse end, at der er taget skridt til udlevering⁶⁰ og en udleveringssag verserer. Flugtrisiko og gentagelsesrisiko er således ikke nødvendige krav for at kunne frihedsberøve⁶¹.

Opdelingen kunne tyde på, at EMRK har haft til hensigt at sondre fsva. almindelig frihedsberøvelse ifm. straffesager og frihedsberøvelse ved udlevering, således at de to indgreb behandles forskelligt.

I Chahal-sagen, der dog vedrører en sag om udvisning, udtrykker EMD at: "*Article 5 para. 1 (f) provides a different level of protection from Article 5 para. 1 (c)*"⁶². Denne noget vage og elastiske formulering, må antages at indebære, at litra c yder en større beskyttelse for frihedsberøvelse, idet kravene for at kunne undtage retten til frihed er begrænset til de anførte grunde om en konkret lovovertrædelse eller af hensyn til flugtrisiko eller gentagelsesrisiko. Derimod indeholder litra f intet sådant krav, udover at en udleveringsbeslutning er afgivet. Grunden til denne forskel må skyldes, at EMRK har fundet litra c mest beskyttelsesværdigt, da litra c, der minder om RPL § 762 om varetægtsfængsling har karakter af anteciperet straf, hvorimod frihedsberøvelsen ifm. udlevering, kun er aktuel ved den tvangsmæssige udlevering, hvorefter frihedsberøvelsen ophører eller overgår til litra c igen.

Opdelingen kan betragtes som en indikator for to forskellige situationer, hvor litra c regulerer forholdene internt i landet, imens litra f regulerer den administrative overlevering mellem to lande, hvilket er grunden til at overlap kan forekomme. Et ændret eksempel af Kjølbros: hvis en person varetægtsfængsles for derefter at begæres udleveret til strafforfølgning, for herefter at blive dømt til afsoning, da vil frihedsberøvelsen være omfattet af litra c, litra f og litra a i den nævnte rækkefølge⁶³.

⁶⁰ J.F. Kjølbros, *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention*, 2007 s. 264f

⁶¹ EMD, *CHAHAL v. UK*, app. No. 22414/96 præmis 112

⁶² *ibid*

⁶³ Kjølbros, 2007 s. 267

Placeringen af udlevering sammen med udvisning er endvidere et moment i retningen af, at udsendelsessituationen som udgangspunkt er en administrativ beslutning⁶⁴ og disse derfor falder udenfor litra c, der vedrører frihedsberøvelse inden for strafferetsplejen og derfor alene tillader frihedsberøvelse ifm. straffesager. Når en person derefter er udleveret til det udstedende land, er det herefter op til landet om frihedsberøvelse er nødvendig efter deres nationale lovgivning. Er dette tilfældet, vil litra c igen blive aktuel.

3.3.5 *Praksis*

I forbindelse med anholdelsen bliver borgeren oplyst om udleveringsanmodningen og samtidig sigtet for overtrædelsen af en bestemmelse omfattet af positivlisten i UL § 10a eller en af de tilsvarende bestemmelser i dansk ret (dobbelts strafbarhedskravet). Dette taler for at betragte udlevering, som et straffeprocessuelt indgreb, idet der er en forbindelse mellem frihedsberøvelsen og den forestående udlevering.

I **U.2004.2229H** fandtes justitsministerens (J) afgørelse om udlevering ikke at være omfattet af forvaltningsloven (FVL), men anset for at være en straffeprocessuel beslutning, som dermed ikke er undergivet FVL.

Sagen vedrørte Advokat (A), der var anmodet anholdt og udleveret til Storbritannien for bedrageri overfor en britisk bank. A indbragte sagen for byretten, jf. UL § 16 efter at J havde besluttet, at udlevering af A kunne ske.

Byretten afgjorde, at Js beslutning om udlevering ikke er undergivet FVL regler, da beslutningen må anses for at være en straffeprocessuel beslutning ifm. efterforskningen af en straffesag. Dermed fandt byretten, at beslutningen var lovlig.

Landsretten stadfæstede byrettens afgørelse, men fandt ift. spørgsmålet om, hvorvidt udleveringen var omfattet af FVL regler, at det var betænkeligt at antage, at Js afgørelser havde karakter af en straffeprocessuel beslutning, der ikke er omfattet af FVL regler. Dette skyldes afgørelsens indgribende karakter og at domstolene alene kan træffe afgørelse om, hvorvidt Js beslutning er lovlig, da det er J, der har kompetencen til at træffe afgørelsen om udlevering. Der ville således ikke ske en tilbundsgående prøvelse af beslutningen. Derfor fandt ØLR det betænkeligt, at den straffeprocessuelle beslutning ikke skulle være omfattet af FVL regler. ØLR fandt det kritisabelt, at Js afgørelse ikke indeholdt en nærmere begrundelse for de faktiske forhold og de hovedhensyn, der havde ligget til grund for udleveringsbeslutningen. Imidlertid havde A været fremstillet i grundlovsforhør og var her blevet bekendt med sagens faktiske og retlige forhold, samt begrundelsen for afgørelsen. ØLR fandt dermed ikke grund til at tilsidesætte den materielle vurdering og stadfæstede således byrettens afgørelse.

Efter tilladelse fra Procesbevillingsnævnet blev sagen indbragt for Højesteret. Her tiltrådte Højesteret ØLRs afgørelse af de grunde, der var anført af landsretten, både fsva. lovligheden af udleveringsbeslutningen, men også at Js afgørelse anses for en straffeprocessuel beslutning ifm. gennemførelsen af en straffesag, grundet ULs henvisning til RPLs straffeprocessuelle regler. Dermed fandt Højesteret, at beslutningen om udlevering ikke er en afgørelse omfattet af FVL, men en straffeprocessuel beslutning.

⁶⁴Tilsvarende justitsministeren eller udlændingestyrelsen der beslutter udsendelse jf. udlændingelovens §§ 25-25b

I **FOB 2012-2** fandt folketingets ombudsmand (FOB), at udlevering af en dansk statsborger til et andet lands myndighed, var en sag om strafferetlig forfølgning. Sagen drejede sig om en journalist, som påklagede Justitsministeriets (J) afslag om aktindsigt i en sag om udlevering.

Udleveringssagen var efter FOB opfattelse ikke omfattet af FVL regler om partaktindsigt, da der var tale om en sag om strafferetlig forfølgning af lovovertrædere og ikke tale om en afgørelsessag i FVLs forstand, jf. FVL § 11, stk. 1. FOB tilsluttede sig Js redegørelse om, at forholdet vedrørte en sag inden for strafferetsplejen, hvilket derfor var undtaget fra reglerne om partaktindsigt i såvel FVL og offentlighedsloven. FOB mente i stedet, at det var RPLs regler om aktindsigt i straffesager – eller i hvert fald principperne heri der skulle bruges.

Desuden blev det fastslået, at udlevering af lovovertrædere falder indenfor begrebet 'strafferetspleje'⁶⁵. Tilsvarende anføres det, at undtagelsen i den tidligere FVL § 9, stk. 3 (om at strafferetlig forfølgelse af lovovertrædere var undtaget FVL) også omfattede sager om udlevering af lovovertrædere til straffeforfølgning i udlandet⁶⁶. Afledt heraf konkluderer FOB, at sager om udlevering af lovovertrædere til strafforfølgning i udlandet ikke er omfattet af FVL regler om partsaktindsigt. Allerede som følge af **U.2004.2229H** fastslår FOB, at reglerne ikke finder anvendelse. FOB lægger endvidere vægt på, at i UL § 1, stk. 1 angives der, at "*den, der i udlandet er sigtet, tiltalt eller dømt for en strafbar handling, kan udleveres efter denne lov*", hvilket sandsynliggør, at der er tale om en sag om strafferetlig forfølgning af lovovertrædelser.

3.3.6 Sammenfatning

Indledningsvis fastslås det, at udgangspunktet for udleveringen er, at der er tale om en administrativ beslutning og indgreb, idet beslutningen som nævnt foretages af justitsministeren eller politidirektøren.

Samtykker den pågældende ikke til udleveringen og indbringes beslutningen for retten, jf. UL § 16, foreligger der pludselig et spørgsmål om, hvorvidt den tvangsmæssige udlevering kan finde sted.

Det er min opfattelse, at det er mest naturligt og retvisende at betragte den tvangsmæssige udlevering som et straffeprocessuelt tvangsindgreb, idet frihedsberøvelse ofte er nødvendig i form af anholdelse og varetægtsfængsling for at kunne gennemføre udleveringen. Som nævnt ovenfor finder disse straffeprocessuelle indgreb mv. anvendelse ved udlevering i samme omfang som sager vedr. lovovertrædelser af tilsvarende art, som forfølges her i landet, jf. UL § 18b, stk. 2 in fine, hvorfor en analogiseret betragtning må kunne retfærdiggøres.

Det kan dog diskuteres, hvorvidt den isolerede udlevering kan betragtes som et straffeprocessuelt indgreb. Selve udleveringen indebærer en territoriell overførelse til et andet lands myndigheder, hvor vedkommende for tiden er undergivet frihedsberøvelse med hjemmel i RPL eller i hvert fald UL med dens henvisning til RPL. Dette stemmer ligeledes godt overens med Greves definition på udlevering, som han definerer: "*som*

⁶⁵ Med henvisning til J. Vogter, *Kommenteret Offentlighedslov*, 3. udg. 1998, s. 77

⁶⁶ J. Vogter, *Forvaltningsloven med kommentarer*, 2008 s. 282 og 285f

*overgivelse af en person til en fremmed stats myndighed med henblik på en strafferetlig forfølgning.”*⁶⁷

Når dette er nævnt, så virker denne betragtning lige lovlig formel. Greve er endvidere af samme opfattelse, idet han anfører, at udlevering er et straffeprocessuelt indgreb, idet han angiver, at udlevering har karakter af at være en straffeprocessuel foranstaltning⁶⁸.

Resultatet af det nuancerede og globale samfund vi lever i er, at beskyttelsesinteressen overfor borgerne mod staten er blevet langt større end hvad den var for blot 100 år siden. Den isolerede udlevering, som indebærer en territorial overdragelse på tværs af landegrænser, vil således udgøre et åbenbart indgreb i borgernes frihed, samt rettighed til selv at vælge sit opholdssted og bevæge sig i normal kontakt med omverdenen, jf. FNs Universal Declaration of Human Rights art. 13.

Ud fra Gammeltofts definition kan der argumenteres for, at den isolerede udlevering vil være at betragte som et straffeprocessuelt indgreb i dag, idet overgivelsen er udført som led i strafforfølgning jf. EU's Arrestordre, samt indgrebet rettet mod borgernes frihed. Ulempen ved denne definition er, som Toftegaard anfører ovenfor, hvorvidt indgrebet er strafbart for privatpersoner at foretage, er ligegyldigt, da de ikke vil kunne foranstalte udleveringen til en fremmed stat. Hvorvidt man er enig eller ej i Gammeltofts definition, kan det konkluderes, at den isolerede udlevering til en fremmed stat klart er et indgreb overfor den enkelte borger.

Den tvangsmæssige udlevering indebærer, at myndighederne iværksætter frihedsberøvelsen for at sikre udleveringens praktiske gennemførelse mhp. en strafferetligfølgelse i det udstedende land. Myndighederne i fuldbyrdelseslandet frihedsberøver dermed lovovertræderen velvidende, at udleveringen sker til formentlig fortsat frihedsberøvelse i det udstedende land ifm. straffeforfølgning. Udlevering kan dermed opfattes som en fortsat og uafbrudt frihedsberøvelse, som yderligere har karakter af en anteciperet straf.

Konsekvenserne af udleveringen taler tillige for at betragte udlevering som et intensivt indgreb i den personlige frihed, idet frihedsberøvelse sker til et fremmed land, hvor sproget og kulturen ofte er vidt forskellig fra det fuldbyrdende land. De humane forhold bliver tilsvarende sværere at påse, især familietilknytningen bliver forringet. Idet den tvangsmæssige udlevering indeholder så mange momenter af indgreb, der har karakter af straffeprocessuelle tvangsindgreb, kan man argumentere for, at selve udleveringen analogiseres med disse og dermed bliver at betragte som et straffeprocessuelt tvangsindgreb.

Ud fra en pragmatisk tilgang må det endvidere findes mest hensigtsmæssigt at betragte udlevering som et straffeprocessuelt tvangsindgreb. Dette må ligeledes være støttet i **U.2004.2229H**, hvor Højesteret fandt, at afgørelsen om udlevering er en straffeprocessuel beslutning, idet UL henviser til de straffeprocessuelle regler i RPL. Når en beslutning om udlevering er en straffeprocessuel beslutning, da må udleveringen også være

⁶⁷ V. Greve, *Ansvar*, 1999 s. 113

⁶⁸ V. Greve, *Straffene*, 1996 s. 207

et straffeprocessuelt indgreb pga. det betydelige indgreb det har i den personlige frihed.

3.4 Hjemmelskravet

Idet det kan konkluderes, at den tvangsmæssige udlevering er et straffeprocessuelt indgreb, er GRL § 71, stk. 2 gældende fsva. frihedsberøvelsen mhp. udlevering.

Hvad angår den isolerede udlevering, så følger det af det ovenstående, at selv den isolerede udlevering udgør et åbenlyst indgreb i borgernes frihed i dag. Betragtningen er imidlertid forholdsvis ny, da litteraturen tyder på, at udlevering oprindeligt set har været anskuet anderledes (nærmere herom nedenfor).

I det følgende vil hjemmelskravet for udlevering fsva. den tvangsmæssige og den isolerede udlevering blive undersøgt nærmere. Baggrunden for denne undersøgelse skyldes, at udleveringsinstituttet helt op til 1960 ikke havde lovhjemmel, til trods for at alt tydede på, at GRL siden 1849 krævede lovhjemmel for at gøre indgreb i borgernes frihed og ejendom. I stedet skete udlevering som følge af bilaterale udleveringsaftaler i form af traktater, der som bekendt ikke udgør gyldig lovhjemmel for indgreb i borgernes rettigheder. Årsagen til den manglende lovhjemmel vil derfor blive undersøgt.

”Den personlige frihed er ukrænkelig” sådan indledes GRL § 71. Dette udtryk er rigt diskuteret i tidens løb og er normalt af statsretsjurister blevet fortolket som en programerklæring uden et retligt indhold, idet de resterende bestemmelser i § 71 opregner under hvilke betingelser, den personlige frihed ellers kan krænkes.

Finder myndighederne det nødvendigt at indespærre en person mhp. den tvangsmæssige udlevering, skal der foreligge en klar lovhjemmel, jf. GRL § 71, stk. 2. Kravet var ikke udtrykkeligt angivet i 1920-Grundloven, men blev fastslået ved grundlovsrevisionen i 1953. Det er herefter op til de uafhængige domstole at sikre, at kravet opfyldes, så borgerne ikke udsættes for arbitrært magtmisbrug. I 1953 blev der således indsat en bestemmelse i § 71, stk. 2, om at frihedsberøvelse kun kan ske med hjemmel i ”loven”.

3.4.1 Hvad forstås ved ”loven”?

GRL § 71, stk. 2 indeholder legalitetsprincippets hjemmelskrav. I Betænkning nr. 66/1953 s. 40 angives det, at de hidtidige retsprincipper grundlovsfæstes, og at frihedsberøvelse ikke kan ske uden hjemmel i lov. At læse hjemmelskravet således, at frihedsberøvelse kræver hjemmel i en af folketetinget vedtaget lov, er nærliggende, men svarer ikke til den retstilstand, der forelå inden grundlovsrevisionen, hvor det i et vist omfang var accepteret at retssædvane kunne danne hjemmel.

Hvad der nærmere forstås ved ”loven” har derfor været årsag til megen debat. Problemerne har primært vedrørt spørgsmålet om analogi fra en formel lov og om retssædvane kan danne hjemmel for frihedsberøvelse. Ross⁶⁹ afviser, at uskreven ret som sædvaneret kan danne grundlag for frihedsberøvelse, da bestemmelsen vil blive betydningsløs, hvis der er tale om en uspecificeret henvisning til al gældende ret, skreven som uskreven. Max Sørensen, Germer og Poul Andersen er imidlertid ikke så afvisende⁷⁰.

⁶⁹ Ross, *Dansk Statsforfatningsret*, bd. 2, 1980 s. 598

⁷⁰ M. Sørensen, *Statsforfatning*. 2. udg. 1987 s. 342f. Germer, *Statsforfatningsret*, 2012 s. 265ff. P. Andersen, *Dansk Statsforfatningsret* 1954 s. 603

Zahle afviser heller ikke, at udtrykket ”loven” kan være en henvisning til almindelige anerkendte retskilder, hvis udtrykket svarer til *loven* i GRL § 64. Loven skal således forstås som al gældende ret, skreven som uskreven. Hjemmelsgrundlaget skal derfor ikke blot findes i den formelle lov, men tillige i analogi og retssædvane⁷¹.

Frihedsberøvelser er som nævnt et alvorligt indgreb i borgernes frihed. De medfører ikke alene lidelser og afsavn, men tillige en tilstand af hjælpeløshed, når forbindelsen med verden udenfor afskæres. Frihedsberøvelse er tilmed et af de mest effektive indgreb for despotiske herskere til at terrorisere befolkningen og forfølge evt. politiske modstandere. Da frihedsberøvelse er et så alvorligt indgreb, er det væsentligt, at der foreligger en klar og bestemt hjemmel. Dette var grunden til, at Ross anførte⁷², at den meget vage, ubestemte og tvivlsomme hjemmel, der kunne søges i almindelig retsgrundsætninger, sædvane og dristige analogier, er udelukket som hjemmel for frihedsberøvelse. Hvad angår analogien, kan det ikke antages, at hjemlen ikke kan søges i denne, når analogien er fuldstændig, idet den kan afgive hjemmel for idømmelse af straf, jf. STRFL § 1⁷³. Ej heller kan det formodes, at GRL § 71, stk. 2 udelukker, at en retssædvane kan danne hjemmel for frihedsberøvelse, da det jo netop blev fastslået i betænkningen til grundlovsrevisionen, at § 71, stk. 2 er en grundlovsfæstelse af hidtidige retsprincipper og da havde det i århundrede været fast praksis at fastholde personer til udlevering i udlandet. Undertiden var udleveringerne hjemlet i traktater, men der må huskes på, at traktater ikke umiddelbart gælder som en bestanddel af dansk national ret og i de tilfælde, hvor udlevering skete uden traktatmæssig hjemmel, er det endnu klarere, at hjemlen må søges i retssædvanen.

I 1953 ratificerede Danmark EMRK og blev folkeretlig bundet⁷⁴. Som nævnt indeholder EMRK art. 5(1) bestemmelser om frihedsberøvelse. I art. 5(1) er det indledningsvis angivet, at frihedsberøvelse skal ske ”i overensstemmelse med den *ved lov* foreskrevne fremgangsmåde” og yderligere er det i litra f anført, at frihedsberøvelsen skal være *lovlig*. Der er her tale om et kvalificeret hjemmelskrav, som skal ses i sammenhæng med præamblen, der udtrykker, at staterne skal respektere retsstatsprincippet, nærmere karakteriseret som lovens suverænitet (”rule of law”), der rummer et værn mod vilkårlighed. Art 5(1) stiller således krav til indholdet af de formelle og materielle regler i national ret, samt krav om, at enhver frihedsberøvelse skal overholde art 5’s formål om at beskytte personer mod vilkårlighed. Det er ikke nok, at der er hjemmel i national ret, der skal også være tale om en kvalificeret hjemmel, som er i overensstemmelse med retsstatsprincippet.

3.4.2 Udlevering som en faktisk forvaltningshandling

Allerede ved Grundloven i 1849 ansås det for tilstrækkeligt hjemlet i retsgrundsætningerne, at indgreb i personernes frihed, ligesom i hans ejendom, ikke kunne ske vilkårligt fra forvaltningens side, men kun iht. lovhjemmel. Dette fulgte af de gamle stænderforsamlinger, hvor kongen inden han udgav ”nogen lov” skulle lade udkastet fore-

⁷¹ Zahle, J, 1982 *Hjemmel for frihedsberøvelse* s. 151. Zahle, *Dansk forfatningsret*, bd. 3, 2007 s. 232f og bd. 2, 2001 s. 104f

⁷² Ross, bd. 2, 1980 s. 598f

⁷³ Andersen, 1954 s. 602

⁷⁴ Inkorporeringen først i 1992

lægge provinsialstænderne, for derved at gøre beslutningerne til en mere legitim del af samfundslivet⁷⁵.

K. Berlin⁷⁶ nævner kort, at udlevering af her bosatte personer for forbrydelser begået i udlandet, altid er blevet behandlet rent administrativt gennem udleveringstraktater, selvom det burde have været et lovgivningsanliggende tilsvarende udvisning af her bosatte personer. Især når Højesteret i Berningsagen U.1925.277 udtaler, at den grund-sætning, der danner hjemmel for indgreb i den personlige frihed, må anses for således lovfæstet, at en ”*direkte og utvetydig Lovhjemmel maa udfordres for enhver Friheds-berøvelse*,” kan det virke underligt, at der ikke fandtes nogen udleveringslov i Danmark før 1960.

I en lang årrække var det regeringen, der egenhændigt afsluttede udleveringstraktater, hvilket statsretligt ikke kan sidestilles med formelle love. Desuden var Danmark et af de lande, som udleverede uden en afsluttet udleveringstraktat. Hjemlen for forvaltningen til at udøve dette indgreb ved udlevering, kunne derfor alene bygge på en lang anerkendt retssædvane og skyldes formentlig, at det kun var udlændige og aldrig danske statsborgere der udleveres. Idealet fastsat i U.1925.277H kan dog ikke bestrides og retsudviklingen burde så vidt muligt have søgt en *direkte og utvetydig Lovhjemmel*.

Ser man frihedsberøvelsen ifm. udlevering og den isolerede udlevering, som en faktisk forvaltningshandling, vil det endvidere være en selvfølge, ligesom andre forvaltnings-afgørelser, at de skal have hjemmel i loven, jf. princippet om forvaltningens lovmæssighed. Fandtes GRL § 71, stk. 2 ikke, ville politiet stadig ikke kunne berøve borgerne deres frihed efter forgodtbefindende. Legalitetsprincippet, som et af de væsentligste principper i den demokratiske samfundsorden, sikrer, at indgreb i borgernes forhold skal kunne legitimeres ved at være hjemlet direkte eller indirekte i lovgivning vedtaget efter de regler, der fremgår af GRL. Hjemmel kan dog efter omstændighederne findes i en retssædvane.

Således gælder der ved siden af GRL § 71, stk. 2 om hjemmelskravet – stadig det almindelige forvaltningsretlige synspunkt, at jo mere dybtgående og intensivt forvaltningen gør indgreb i borgernes frihed og retsforhold, desto klarere og sikrere må hjemlen være⁷⁷. Uanset under hvilke omstændigheder frihedsberøvelsen sker, er frihedsberøvelse og indgreb i handlefriheden et alvorligt indgreb⁷⁸, hvorfor kravet til udleveringen må være, at der foreligger en klar hjemmel. Imidlertid er frihedsberøvelse mhp. udlevering netop anvendt som argument for, at retssædvaner igennem tiden har kunnet danne hjemmelsgrundlag for frihedsberøvelse. Dette ikke kun i Danmark, men desuden andre europæiske lande fx Tyskland⁷⁹.

Hjemlen i retssædvanen er blevet karakteriseret som utilfredsstillende ud fra principielle synspunkter, idet udlevering udgør et alvorligt indgreb i den personlige frihed, og

⁷⁵ Berlin, *Den danske statsforfatningsret*, 1939 s. 376 og Meyer, *Centraladministrationen*, 1948 s. 181

⁷⁶ Ibid s.199

⁷⁷ Andersen, *Dansk Forvaltningsret*, 1963 s. 392

⁷⁸ Germer, *Statsforfatningsret*, 2012 s. 265

⁷⁹ Berlin, 1939 s. 382 note 26, Tyskland havde ingen udleveringslov. Deres praksis byggede på en lang anerkendt retssædvane

som alene burde ske med lovhjemmel⁸⁰. Desuden har den manglende lovgivning på området været uheldig, da den har resulteret i forskelligartet udleveringstraktater som til tider ikke kunne anses lige betryggende⁸¹.

3.4.3 Udleveringstraktater

Da Poul Andersens i 1954 undersøger lovgivningsmagts og regeringens enekompetence, nævner han kort udleveringstrakter ifm. regeringsprærogativet i GRL § 19⁸².

Det interessante i den forbindelse er, at han anfører, at traktater førhen blev afsluttet uden nødvendigvis at være forenelig med dansk ret og uden at lovgivningsmagten medvirkede til gennemførelsen. Årsagen til dette skyldes tidligere tids transformationslære, hvor traktater indgik under iagttagelse af GRL (1863) § 15⁸³, opfattedes som umiddelbar gyldig national ret, selvom de stred mod en bestemt lovregel. Andersen henviser derefter s. 539 note 1 til Meyer og Berlin om, at udleveringstraktater ligeledes i nutiden havde umiddelbar gyldighed som national ret. Noten skurrer i ørerne, idet traktater efter datidens betragtning ej heller var at betragte som national gældende ret. Inden man for hurtig fordømmer denne note, er det vigtigt at have for øje, at det ikke er traktater i generel form, som Andersen nævner. Andersen nævner udtrykkelig udleveringstrakter og noten indikerer dermed, at hvad angår udleveringstraktater, var den almindelige opfattelse af traktatretten fraveget.

3.4.3.1 Udleveringstraktater som gyldig national ret?

Som udgangspunkt gælder reglen *pacta sunt servanda* og betyder, at aftaler er bindende, imidlertid skaber traktater ikke retsvirkninger for andre end de involverede parter⁸⁴. Efter den traditionelle forfatningsteori er traktater ikke direkte anvendelige i dansk ret og ikke umiddelbart en del af dansk ret, idet dansk forfatningsret anvender et dualistisk synspunkt, hvor dansk og internationalt ret er to separate retssystemer⁸⁵. Som resultat af dette, er det efter dansk forfatningsret påkrævet at foretage en særlig retsakt, der kan bringe intern ret i overensstemmelse med traktaterne, når disse skal have retsvirkninger på det internretlige niveau⁸⁶. Traktaterne får derfor ikke umiddelbart gyldighed som en bestanddel af national ret.

Det virker derfor divergerende, når Andersen på s. 539 anfører, at udleveringstraktater har umiddelbar gyldighed som national ret. Det forekommer endvidere paradoksalt, at forfatteren kommer med to så kontradiktoriske bemærkninger i bogen, idet han på hhv. s. 480 og 603 støtter det dualistiske synspunkt, hvor han anfører, at udlevering undertiden har traktatmæssig hjemmel, men at traktater ikke er umiddelbart gældende som national dansk ret. Det ville have været ønskværdigt, at Andersen havde brugt et par linjer ekstra til at gå i dybden med denne bemærkning, så læseren ikke kom til at stå med en fornemmelse af, at Andersen var på afveje.

Imidlertid er der noget i Andersens behandling af emnet, der gør, at man foranlediges til at tro, at Andersen alligevel er inde på noget af det formentlige rigtige, idet at han

⁸⁰ FT 1966-67 tillæg A, sp. 2540

⁸¹ Berlin, 1939 s. 379

⁸² Andersen, 1954 s. 538ff

⁸³ nu § 19

⁸⁴ Germer, *Folkeretten*, 2010 s. 58

⁸⁵ Ibid s. 82

⁸⁶ M. Sørensen, *Traktater som bestanddel af dansk ret*, 1966 s. 109

nævner GRL § 19. Kritisabelt er blot, at han ikke nærmere får præciseret og færdiggjort denne betragtning.

3.4.3.1.1 Historisk baggrund for GRL § 19

Det har som nævnt af Andersen været den tidligere tids opfattelse efter transformationslæren, at traktater, der var indgået under iagttagelse af GRL (1863) § 15 umiddelbart fik gyldighed som national ret⁸⁷.

I den folkeretlige sædvaneret findes der ingen almene regler for, hvordan internationale traktater indgås⁸⁸ og det var først med Wienerkonventionen af 23. maj 1969⁸⁹ om traktatretten, at sådanne regler blev optaget. I dag er gennemførelse påkrævet for at folkeret og EU-ret kan blive en fast del af dansk national ret, jf. GLR § 19, stk. 1, 2. pkt. Sådan har det ikke altid været.

I forbindelse med Max Sørensens behandling i TfR1949.s. 105ff⁹⁰ vedr. den historiske baggrund for GRLs § 19, redegør han for Junigrundlovens § 23, der har følgende ordlyd:

”Kongen har den høieste Myndighed over Land- og Sømagten. Han erklærer Krig og slutter Fred, samt indgaaer og ophæver Forbund og Handelstraktater; dog kan han derved ikke uden Rigsdagens Samtykke afstaae nogen Deel af Landet, raade over nogen Statsindtægt eller paadrage Staten nogen anden bebyrdende Forpligtelse”

Bestemmelsen indeholder en positiv bestemmelse om kongens prerogativ i udenrigspolitiske forhold, som til dels svarer til kompetencen han havde under enevælden, alene begrænset af, at Rigsdagens samtykke blev påkrævet for visse foranstaltninger. Kongen havde dog en ubegrænset kompetence til traktatafslutninger.

Det fremgår ikke med sikkerhed, hvilken opfattelse af forholdet mellem folkeret og national ret, der bestod, men det synes mest nærliggende, mener Max Sørensen, 'at en traktat, så snart den var gyldigt afsluttet efter folkeretten, eo ipso blev bestanddel af dansk ret, uden at nogen særskilt transformationsakt var nødvendig'⁹¹. Det syntes derfor forudsat, at uden Rigsdagens tilføjelse til bestemmelsen ville kongen kunne afslutte alle traktater vedr. et lovgivningsanliggende med det resultat, at traktaterne uden videre blev national dansk ret. Rigsdagens samtykke blev derfor påkrævet ved visse traktatafslutninger, for at værne mod, at der skete indgreb i Rigsdagens legislative kompetence. Ørsted bestred⁹² denne forudsætning, idet han hævdede, at selv hvis kravet ikke var indført i bestemmelsen, ville Kongen ikke uden, at spørgsmålet fremlagdes Rigsdagen, kunne pålægge undersåtterne pligter ved traktat, som der måtte en lov for at gøre gældende. Ørsteds kritik blev imidlertid ikke taget til følge og den grundlovgivende Rigsdag syntes stiltiende at have tilsluttet sig den beskrevne forudsætning.

⁸⁷ Andersen, 1954 s. 538

⁸⁸ KBET 1973 nr. 682: om kundgørelse og opfyldelse af traktater

⁸⁹ Ratificeringen ved kgl. Resolution d. 10.05.1976.

⁹⁰ M. Sørensen, *Den danske grundlovs regler om parlamentarisk kontrol med udenrigspolitikken* s. 97-140

⁹¹ Ibid s. 107

⁹² Ibid s. 108

3.4.3.1.2 Udlevering et udenrigspolitisk anliggende?

Kompetencen til at handle på rigets vegne i udenrigspolitiske anliggender ligger hos regeringen, jf. § 19, stk. 1, 1. pkt. Kompetencen er et regeringsprærogativ og indebærer, at regeringen kan handle uden lovhjemmel og indgå udleveringstraktater. Den gængse opfattelse var, som anført ovenfor, at traktater ikke indeholdt national ret, men krævede en af lovgivningsmagten udfærdiget transformationslov for at blive gældende national ret. Efterlevelsen af disse udleveringstraktater uden transformationslov kan dermed vække undring, idet udleveringsloven først blev indført i 1960.

Meyer beskriver, hvordan udleveringen i samtiden udelukkende blev bekendtgjort til fuldbyrdelse for de administrative myndigheder ved en simpel ministeriel deklaration⁹³. Det kunne dermed tyde på, at man tidligere havde den betragtning af udlevering, at der alene var tale om en handling af administrativ beskaffenhed. Yderligere viser Meyers undersøgelser omkring udleveringstraktater, at man efter Grundlovens indførelse i 1849 havde visse tvivl om, hvordan traktater skulle behandles i forbindelse med kundgørelsen og hvordan rigsdagens samtykke skulle forme sig. Imidlertid diskuteres spørgsmålet om de grundlovsmæssige indgåede traktaters bestemmelser som gyldig national ret ikke, hvilket Meyer anfører, skyldes samtidens antagelse om, at dette var tilfældet, ligesom det altid havde været⁹⁴. Fremgangsmåden fortsatte fsva. udleveringstraktater tillige efter, at den nævnte opfattelse af traktatrettens statsretlig karakter blev forladt⁹⁵.

Meyer mener, at forklaringen til udleveringstraktaternes fremgangsmåde, må søges i sædvanesynspunktet⁹⁶. Ydermere anfører Meyer, at allerede i tiden før fremmedloven af 1875 havde regeringen en skønsmæssig adgang til at udvise uønskede fremmede⁹⁷, og han vurderer, at måske har forvaltningen anvendt denne tvivlsomme hjemmel til udlevering, hvilket må bero på en misforståelse af hjemlen.

Højst sandsynlig har forvaltningen dog slet ikke skænket hjemlen en tanke og har derfor været uopmærksom på, at den nye forfatning ændrede den tidligere fremgangsmåde⁹⁸. Den fulgte udleveringspraksis, efter indførelsen af den nye forfatning, kunne således have været statueret ulovlig.

De opståede statsretlige uregelmæssigheder, kan efter Meyers mening være følger af overgangstidens vanskeligheder fra enevælde til folkestyre⁹⁹.

En anden betragtning der kan overvejes, som forklaring på udleveringstraktaternes fremgangsmåde, er, at udlændinges retsforhold før 2. Verdenskrig ikke har haft den store årvågenhed i Danmark. Ud fra den læste litteratur, har udlændingens isolerede udlevering ikke forinden haft den store opmærksomhed og beskyttelsesinteressen gik alene på statens egne borgere. Desuden tyder det på, at man ikke tidligere anså den

⁹³ Meyer, *Centraladministrationen*, 1948 s. 200

⁹⁴ Ibid s. 202

⁹⁵ Ibid

⁹⁶ Ibid

⁹⁷ Ibid s. 203f

⁹⁸ Ibid s. 213

⁹⁹ Ibid s. 215

isolerede udlevering som et indgreb, idet der [blot] var tale om en hjemsendelse til kontrahentstaten og at udlændingen ikke havde retskrav på at være i landet¹⁰⁰.

Først i tiden efter 2. Verdenskrig og som resultat af jødeforfølgelsen, opstod der en øget interesse for andre befolkningsgrupper end egne statsborgere.

I øvrigt kan Andersen og Meyer være på sporet af forklaringen, når de nævner GRL § 19. Meget tyder på, at tilgangen til udleveringstraktaterne i flere år var den samme som under enevælden og at udleveringstraktaterne blev anset for et udenrigspolitisk anliggende, hvor traktaten var en aftaleretlig regulering af, hvordan forvaltningen skulle agere, når sagen drejede sig om kriminelle udlændinge. Udleveringstraktaterne fik dermed tilnærmelsesvis karakter af et cirkulære, da udleveringstraktaterne omhandlede forvaltningens håndtering af udlændige og formentlig kan anses som en intern tjenestebefaling fra regeringen til forvaltningen om håndteringen af udleveringssagerne - som de folkeretligt og intern har været forpligtet til at behandle. Hele udleveringsproblematikken må derfor formodes at have haft karakter af et udenrigspolitisk anliggende, som før og et godt stykke efter GRLs indførelse var et regeringsprærogativ, som ikke krævede lovhjemmel. Hvis udleveringen har kunnet gennemføres administrativt, kan det endvidere begrunde, hvorfor forholdet ikke nødvendigvis fandtes omfattet af GRL § 19s krav om folketingets medvirken, da eksekveringen af den isolerede udlevering var mulig uden.

Udleveringsinstituttet er dermed foregået uden den store interesse og skyldes formentligt, at det ikke er blevet anset retssikkerhedsmæssigt betænkeligt, da det var kriminelle udlændinge, der udleveres og ikke danske statsborgere.

Disse udenrigspolitiske aftaler og den hundrede år gamle administrative praksis, er det eneste, som kan danne grundlag for, at frihedsberøvelsen har fundet sted selv efter 1953¹⁰¹.

Lovgivningsmagten må desuden have anerkendt denne praksis, idet straffelovskommissionens betænkning af 9. nov. 1917, anfører, at den danske straffemyndighedskompetence i STRFL §§ 6-8 (i dag §§6-11) kan begrænses, når der foreligger en folkeretlig hindring fx udleveringsregler, samt at § 12 skulle medføre, at disse fik forrang¹⁰². STRFL § 12s ”i folkeretten anerkendte undtagelser” må således forstås som sædvane-retten, samt jurisdiktionsfritagelser iht. traktat¹⁰³. Lovgivningsmagtens intention med bestemmelsen i STRFL § 12, der kan karakteriseres som en ’blankoregel’ for folkerettens skiftende indhold, har dermed været en vidtgående virkning i retning af umiddelbar opfyldelse af traktater.

I forhold til den tvangsmæssige udlevering er det kritisabelt, at man ikke ifm. diskussionen omkring frihedsrettighederne i GRL og den beskyttende personkreds, kom nærmere ind på udlændinge og udlevering. Berlin angiver¹⁰⁴, at i 1849 betød ”borgere” i retighedsbestemmelserne ikke kun de danske statsborgere i skrap forstand. ’Borgerne’

¹⁰⁰ Først i 1974 fastslog EF-Domstolen arbejdskraftens frie bevægelighed for medlemslande

¹⁰¹ Zahle bd. 3, 2007 s. 233

¹⁰² Espersen, *Traktater*, 1970 s. 278

¹⁰³ Ibid

¹⁰⁴ Berlin, 1939 s. 333f

omfattede alle i landet fastboende personer, hvorfor beskyttelsesrettighederne i GRL ikke kun beskyttede de indfødte statsborgere, men tillige angik de bosatte udlændinge. Dermed var udlændingene ligeledes omfattet af beskyttelseshensynene i GRL. Ydermere hed det sig i Junigrundloven 1849 § 85 vedr. frihedsberøvelse, at den gjaldt for ”enhver” og der kan derfor ikke have været tvivl omkring bestemmelsens beskyttelsesomfang.

Andersen finder det dog tvivlsomt, hvorvidt GRL § 71 finder anvendelse på frihedsberøvelse overfor udlændinge, som skal udleveres til udlandet og derfor ikke underkastes strafforfølgning her i landet. Andersen anfører, at det er overvejende sandsynligt, at førhen har man kun tænkt på strafforfølgning i Danmark, men mener, at en analogi formentlig vil finde anvendelse i dag¹⁰⁵. Hurwitz finder tillige, at GRL § 78 (1920) ud fra grundlovens ord og de retsstatslige grundsætninger, må fortolkes således, at § 78 også omfattede retsforfølgelse gennemført i udlandet¹⁰⁶. Berlin er imidlertid ikke enig i betragtningen¹⁰⁷, da anholdelser alene har til hensigt at fastholde personen, indtil formaliteterne vedr. udleveringen er i orden og derfor mener han ikke, at GRL § 78 er anvendelige i disse tilfælde, da den alene angår retsforfølgning her i landet. I dag er det almindelig antaget, at GRLs regler for anholdelse og varetægtsfængsling også omfatter frihedsberøvelse mhp. udlevering¹⁰⁸.

3.4.4 Sammenfatning

Det må som Germer skriver, fastholdes, at frihedsberøvelse er et alvorligt indgreb, uanset under hvilke omstændigheder frihedsberøvelsen iværksættes¹⁰⁹. Ud fra det ovenstående står det klart, at frihedsberøvelse kræver en kvalificeret hjemmel, hvor loven skal have en særlig klarhed og bestemthed, for at den sikrer borgerne mod vilkårlighed, og tyranniske hersker. Netop for frihedsberøvelse er kravet om lovhjemmel kvalificeret og specificeret i GRL § 71, stk. 2.

I Berningsagen blev det fastslået, at ethvert indgreb i den personlige frihed krævede en direkte og utvetydig lovhjemmel. Ud fra denne betragtning kan man nemt sympatisere med Ross' mening omkring, at uskreven ret ikke er tilstrækkelig hjemmel til at opfylde GRLs krav om kvalificeret hjemmel. Imidlertid er retssædvane anerkendt som hjemmel til GRL § 71, stk. 2 jf. betænkningerne til grundlovsrevisionen.

Da udleveringsinstituttet ikke har været lovreguleret i dansk ret før 1960, idet udleveringstraktater ikke er gældende dansk ret, kan det konkluderes, at hjemlen til at fastholde udlændige ved tvangsmæssig udlevering, er sket med hjemmel i en praksis, der var fulgt almindeligt, stadigt og længe.

Det er ikke desto mindre kritisabelt, at der ikke har været udfærdiget skreven lov på området, når der er tale om så betydelige indgreb i borgernes frihed, og da ordningen ellers forekommer inkonsekvent. Især efter at Højesteret i Berningsagen klart udtrykte deres mening omkring indgreb i borgernes forhold uden lovhjemmel.

¹⁰⁵ Andersen, 1954 s. 604f

¹⁰⁶ Hurwitz, *Den danske Strafferetspleje*, 1949 s. 657f

¹⁰⁷ Berlin, 1939 s. 379

¹⁰⁸ Zahle, *Grundloven*, 2006 s. 440

¹⁰⁹ Germer, 2012 s. 265

Selv hvis den tvangsmæssige udlevering ikke betragtedes som et straffeprocessuelt indgreb omfattet af GRL (hvilket nok var tilfældet i første halvdel af 1900-tallet), gælder de forvaltningsretlige regler stadig. Et skærpet hjemmelskrav er dermed påkrævet, jo mere intensivt et indgreb er. Det må derfor undre én, at myndighederne i mere end 100 år fra grundlovens indførelse ikke har interesseret sig mere for lovhjemlen til fastholdelsen og udleveringen.

I forbindelse med behandlingen af det ovenstående, har jeg kunnet konkludere, at hverken regeringen, lovgivningsmagten eller professorerne har haft en nævneværdig interesse i de udleveredes retsforhold og litteraturen på området har været sparsomt.

En forklaring for den manglende lovhjemmel, kan ligge i udenrigspolitikken, hvor der ikke kræves lovhjemmel for regeringen, jf. GRL § 19 til at udøve dens prærogativ. Både udenrigspolitikken og udlevering var i flere århundreder underlagt kongens kompetence og enevældige magt. Udlevering var således i lang tid en almindelig udenrigspolitisk aftale mellem statsoverhoveder, og bidrog til det gode forhold landene imellem.

Det skal endvidere erindres, at udlevering indtil 2002 kun drejede sig om *fremmede lovovertrædere*. Staten har derfor ikke haft den store interesse i at behandle retssikkerhedsspørgsmålet for disse, da det ikke angik danske indfødte, men alene vedrørte udlændinge og endda kriminelle udlændinge, for hvem man ikke havde samme beskyttelsesinteresse overfor.

Interessen for retssikkerheden opstod først rigtigt efter 2. Verdenskrig, hvor der kom øget opmærksomhed på borgernes retssikkerhed og statsoverhovedernes magtmisbrug. Ikke desto mindre skulle der gå flere årtier, før udleveringsområdet blev lovreguleret i Danmark, hvilket er ganske kritisabelt retssikkerhedsmæssigt og iht. legalitetsprincippet.

Del 4: Politiske forbrydelser

Som beskrevet ovenfor i afsnit 2.1, gjaldt det tidligere for udlevering, at det fortrinsvis var politiske forbrydelser, der var baggrunden for udlevering mellem stater. Dette ændrede sig i løbet af 1800-tallet, hvor staterne indførte klausuler i udleveringstraktaterne, således at der som udgangspunkt ikke kunne ske udlevering af politiske forbrydere, idet opholdsstaten forbeholdt sig ret at yde beskyttelse efter Asylretten. Ændringen skete som følge af den stigende interesse for demokrati, retsstat og rettigheder for borgere. Retten til at være politisk aktiv, begyndte at spire og er i det moderne samfund blevet en grundlæggende rettighed. Dette ses ved de mange menneskerettigheder, der bl.a. beskytter borgernes meningstilkendegivelse og forsamlingsfrihed.

Den første politiske klausul blev indgået efter junirevolutionen mellem Frankrig og Belgien i deres udleveringstraktat af 1834. Klausulen blev senere begrænset af en at-

tentat-klausul, idet det fandtes uhensigtsmæssigt, at belgieren som havde forsøgt at myrde Napoleon d. III og dennes familie i 1854 ikke kunne udleveres til Frankrig¹¹⁰.

Formålet med den politiske undtagelse til udlevering var oprindeligt at gøre det muligt for de nye liberale demokratier at støtte demokratiske tendenser i andre lande og at beskytte politiske oprørere og frihedskæmpere, der flygtede fra undertrykkende diktatoriske regimer. Den historiske baggrund for denne praksis, var den velfunderede frygt for, at udleveringen ville resultere i personernes henrettelse, tortur, uretfærdig rettergang og straf. Beskyttelsen bestod i, at disse politiske 'flygtninge' ofte fik asyl. Asylretten har derfor tæt tilknytning til spørgsmålet omkring udlevering af politiske forbrydere. Førhen supplerede asylretten og udleveringsreglerne hinanden, således at en person enten ville blive betragtet som politisk flygtning og derfor beskyttet i asyllandet eller som en kriminel og derfor udleveret. Der er siden sket en splittelse af de to retsområder, som har udviklet sig ad forskellige veje. Af hensyn til afhandlingens længde, vil der ikke blive gået nærmere i dybden med asylretten.

Beskyttelse af politiske forbrydere er stadig aktuel og relevant i dag¹¹¹. I 2013 blev amerikaneren Edward Snowden verdensberømt for at være bagmanden bag historiens største lækage af statshemmeligheder i USA.

USA mente, at Snowden var kriminel og anklagede ham for landsforræderi, spionage og tyveri af statens ejendom. Andre lande og især journalister fandt, at han havde karakter af Whistleblower og politisk lovovertræder, der havde ret til asyl og beskyttelse mod stormagten USA.

Snowden-sagen viser, kompleksiteten af beskyttelsen og vurderingen af at karakterisere et forhold som en politisk forbrydelse og den anklagedes mulighed for at opnå asyl, samt beskyttelse mod udlevering. Snowden ansøgte ikke mindre end 21 forskellige lande om asyl, hvor det mest iøjefaldende er, at de europæiske lande slet ikke reagerede på hans anmodning¹¹². Snowden opnåede først politisk asyl i Rusland efter, at USA havde tvunget det Bolivianske diplomatfly med præsident Morales ombord til at lande i Østrig for at gennemse det i jagten på Snowden. Rusland fandt, at denne krænkende og diplomatisk overskridende handling udført af USA, viste, at Snowden var et offer forfulgt af sit hjemland.

4.1 De rene og blandede politiske forbrydelser

Den fuldbyrðende stat afgør, hvorvidt der er tale om en strafbar handling, for hvilke der skal foretages udlevering eller om der er tale om en politisk lovovertrædelse, for hvilken udlevering kan nægtes¹¹³. Udlevering for politiske forbrydelser eller forbrydelser, der har tilknytning til en politisk lovovertrædelse må, jf. 1957-konventionen art. 3(1) ikke ske. Tilsvarende gør sig gældende, hvis der er grunde til at antage, at en udleveringsbegæring er udstedt med formålet, at forfølge pågældende pga. hans race, religion, nationalitet eller politisk overbevisning, jf. art. 3(2). Art. 3(3) indeholder der-

¹¹⁰ Møller, 1933 s. 202

¹¹¹ Yderligere Whistleblower Julian Assange, som tillige var anmodet udleveret pga. en politisk forbrydelse, samt for voldtægt af to kvinder

¹¹² TV2, *Så mange lande søgte Snowden asyl i* (ULR)

¹¹³ Foighel, *Politisk forbrydelser*, 1971 s. 245

næst en attentatklause, hvorved modifikationen til politiske forbrydelser præciseres. Drab eller drabsforsøg af et statsoverhoved eller dennes familie er dermed ikke undtaget fra udlevering. 1. tillægsprotokol til 1957-konventionen indskærper begrebet politisk forbrydelse og undtager visse krigsforbrydelser og forbrydelser mod menneskeheden.

Danmark har taget forbehold til 1. tillægsprotokol og derved opretholdt kompetencen til at afgøre de politiske forbrydelser ved en konkret vurdering. Kompetencen er dog kun opretholdt for lande uden for EU og Norden, idet Rammeafgårelsen forpligter medlemslandene til at udlevere uden hensyn til politiske forbrydelser, jf. gensidighedsprincippet.

4.1.1 Begrebet politisk forbrydelse

Bredt kan begrebet 'politisk forbrydelse' defineres som en forbrydelse mod statens sikkerhed. Mere uddybende er det objektivt set en forbrydelse rettet mod statens integritet, forvaltningen, organisationen eller mod borgernes heraf afledte rettigheder. Almindelige forbrydelser kan også tænkes omfattet i forbindelse med iværksættelsen eller når forbrydelsen sker for at hjælpe med udførelsen eller som middel til at unddrage sig strafforfølgningen for den politiske forbrydelse.

Der findes ingen international konsensus om begrebet, og definitionen af politisk forbrydelse er i international ret upræcis og har skiftende indhold i forskellige lande og i forskellige relationer¹¹⁴. Som følge af disse uensartede vurderinger har mange af de nationale lovgivninger, heriblandt Danmark, valgt ikke at foretage en general definition af begrebet. I stedet står begrebet åben til nærmere definering i praksis¹¹⁵. Dette støtter Foighel, idet han mener, det er at foretrække, at begrebet er genstand for en 'konkret pragmatisk fortolkning'¹¹⁶. Dette giver jeg forfatteren medhold i, da sagerne ofte er meget komplekse og ikke nemt lader sig passe ind i en generel definition. I stedet bør den ses som en retlig standard, der fleksibelt ændrer indhold proportionalt med ændringerne i samfundsforholdene.

En begrebsdefinition af politisk forbrydelse sammenholdt med terrorisme ville være interessant, idet politiske forbrydelser ofte er svær at afgrænse fra terroraktioner, da begge begreber mangler en generel accepteret definition. Det er således næsten umuligt at fastslå om en person er frihedskæmper eller terrorist.

Efter de internationale forarbejder er det vigtig for sontringen, om handlingen er rettet mod et demokratisk samfund, som respekterer retsstatsprincippet, og mod civilisationen, hvilket samfundet er bygget på¹¹⁷. Som modsætning til dette anses adfærd, der har til formål at bevare eller genskabe demokratiske værdier, ikke at være omfattet af terrorisme, men betragtes i stedet af de vestlige demokratiske lande som værende frihedskæmper, der skal beskyttes. En afgørende faktor er dermed, om handlingen er bestemt mod et demokratisk samfund, eller om handlingen er sigtet mod det diktatoriske

¹¹⁴ Ibid s. 246f. Samt Bassiouni, *International Extradition*, 2014 s. 672f

¹¹⁵ Ibid s. 247

¹¹⁶ Ibid s. 253f

¹¹⁷ Henricson, 2010 s. 123

styre eller besættelsesmagt. Desuden er det afgørende, at handlingen skal indeholde klare elementer af politisk karakter¹¹⁸.

Der er en logik i denne opstilling af hensyn, men de står dog ikke uden kritik. De fleste lande i dag vil tilkendegive sig som værende demokratiske for at beskytte sig mod terror og derfor vil de fleste handlinger rettet mod disse lande blive anset som skadende og derfor opnå en mindre beskyttelse under begrebet politisk forbrydelse. Man må erindre, at hensynene er skabt af det demokratiske samfund som beskyttelsesværdigt.

De demokratiske lande er dermed med til dels at legalisere oprør i tredjelande og give dem asyl, når politiske forbrydelser er begået. De egentlige suverænitetstrængselser af tredjelandenes ret til at retsforfølge kan således skjules under dække af undtagelsen til udlevering af politiske forbrydelser. Det er en svær diskussion og når det således er svært at sondre mellem terrorisme og frihedskamp, skyldes det hovedsagligt, at de pågældende handlinger altid vil blive bedømt forskelligt, alt efter hvilken politisk tradition og overbevisning, beskueren har og tidspunktet for vurderingen. Man kan dog ikke undlade at tænke, at de demokratiske lande ved denne undtagelse håber at omforme verdenssituationen til at blive mere lig deres egen, som i deres optik er den eneste rigtige. Samtidig mener de, at en person som Snowden, har begået en forbrydelse mod et demokratisk styre og dermed ikke en politisk forbrydelse, der skal beskyttes. Af hensyn til nærværende speciales omfang vil der ikke blive gået mere i dybden med definitionerne af de to begreber, men blot erindres, at hvorvidt en handling karakteriseres som terror eller en politisk forbrydelse har stor betydning for om udlevering skal ske eller kan afslås. Det beror derfor altid på en konkret helhedsvurdering om handlingen kan karakteriseres som en politisk forbrydelse¹¹⁹.

I den vesteuropæiske doktrin, som Danmark falder ind under, foretages der en klassificering af de politiske forbrydelser i to hovedgrupper¹²⁰. Den første gruppe: *De egentlige og rene politiske forbrydelser* og den anden gruppe: *De blandede eller relative politiske forbrydelser*. Den sidste gruppe er ofte i den europæiske doktrin yderligere inddeelt i *komplekse og konnekse forbrydelser*. Det har yderligere været diskuteret i tidens løb om politiske forbrydelser burde fortolkes iht. objektiv og subjektiv teori¹²¹.

Ved den subjektive teori er der lagt afgørende vægt på motivet, medens den objektive teori lader beskyttelsesobjektet være afgørende for, om handlingen kan karakteriseres som politisk forbrydelse. Det må antages, at der i dag anlægges en mere objektiv teori, hvor navnlig beskyttelsesobjektet vægtes ved overtrædelsen, men det subjektive motiv har stadig indflydelse på om handlingen kan karakteriseres som en politisk forbrydelse¹²². Motivet er ikke i sig selv tilstrækkeligt til at karakterisere handlingen som en politisk forbrydelse¹²³.

Siden indførelsen af undtagelsen til udlevering ved de politiske forbrydelser, er der sket ændringer i de internationale retlige rammer. Handlinger, der således anses som værende så alvorlige og til skade for menneskeheden, at de skal retsforfølges og straf-

¹¹⁸Ibid

¹¹⁹UL § 5, Karnov note 15

¹²⁰Bassiouni, 2014 s. 675f

¹²¹Hurwitz, 1966 s. 112f

¹²²UL § 5 note 15

¹²³U.1995.887H

fes på vegne af hele det internationale retssamfund, er ikke omfattet af undtagelsen til politiske forbrydelser. Der kan derfor opstilles en negativ definition af, hvad der ikke omfattes af politisk forbrydelse ifm. udlevering. Disse er bl.a. attentat-klausulen fsva. statsoverhoveder, krigsforbrydelser, folkemord, forbrydelser mod menneskeheden, terrorisme, hijacking, mv. Det skal dog erindres, at Danmark har opretholdt kompetencen til at foretage en konkret vurdering af, hvorvidt omstændighederne kan udgøre en politisk forbrydelse.

4.1.2 De rene politiske forbrydelser

De rene politiske forbrydelser kan ikke medføre udlevering, jf. UL § 5, stk. 1. Forbrydelserne er her rettet mod statens organer eller forvaltning, eller de af borgerens heraf afledte rettigheder, og hvor der ikke sker angreb på individuelt retsgode¹²⁴. Der er objektivt tale om et politisk gerningsindhold, som fx forræderi, oprør, spionage mv¹²⁵, idet målet for handlingen er at ændre en given politisk situation, samtidig med at regeringen søges ramt, dog uden at der ikke sker krænkelse af private personer, men alene offentlige interesser.¹²⁶

Subjektivt må motivet til handlingen tillige være rettet mod det politiske øjemed, og ikke foretaget ud fra egen egoistiske motiv, som fx hævn eller berigelse.

4.1.3 De blandede politiske forbrydelser

Omfatter handlingen ligeledes en lovovertrædelse, der ikke er af politisk karakter, vil udleveringen kunne finde sted for denne del, så længe den samlede handling overvejende er af ikke-politisk karakter, jf. UL § 5, stk. 2. Findes handlingen derimod at være af overvejende politisk karakter, bør udlevering nægtes UL § 5, stk. 2 e.c.

De blandende politiske forbrydelser bringer ofte domstolene i et svært dilemma, da handlingen indeholder et element af en strafværdig handling, for hvilken udlevering kan ske. Samtidig medfører dens forbindelse til den politiske forbrydelse, at udlevering vil være uhensigtsmæssigt og stride imod princippet om ikke at udlevere for politiske forbrydelser. Da der heller ikke findes fælles regler for disse sammenstødsforbrydelser, har tre metoder udviklet sig:

4.1.3.1 Den Anglo-amerikanske test

I den Anglo-amerikanske praksis føres en "Political-Incidence test"¹²⁷, hvilket primært bygger på den engelske sag *Castioni*¹²⁸, som har vundet præcedens i England og USA. Som resultat heraf opstilles der to momenter for at anse handlingen som en politisk forbrydelse;

- 1) *There must be a political disturbance, and 2) the political offense must be incidental to or form a part of that disturbance*¹²⁹.

Betragtningen fastslår vigtigheden af, at et politisk beskyttelsesobjekt rammes. Kriminalitet begået under et politisk opgør, men med et personligt motiv, er dog ikke omfat-

¹²⁴Wijngaert, *The political offence exception to extradition*, 1980 s. 106f

¹²⁵ Accepteret omfattet jf. Cantrell, *The Political Offense*, 1977 s. 780

¹²⁶ García-Mora, *Political Offenses*, 1962 s. 1237

¹²⁷ Nærmere herom se: Bassiouni, 2014 s. 683-711, García-Mora, 1962 s. 1240-1249, Cantrell, 1977 s. 784-801

¹²⁸ [1891] 1 Q.B. 149

¹²⁹ Cantrell, 1977 s. 785f

tet af begrebet. Senere modificeres begrebet ved *Meunier*¹³⁰, hvor der for første gang skete retslig afvisning af anarkisme og terrorisme, som en legal international politisk metode at protestere.

Den største liberalisering og ændring i testen, skete dog i *Kolczynski*¹³¹. Sagen involverede ikke et direkte politisk oprør, men handlede om syv polakkers kapring af en båd for at flygte til England og hvor der ikke kunne siges at være 'incidental to or forming a part of a political disturbance'. I stedet udgjorde handlingerne delikter, der alle var kriminaliseret og hvortil udlevering normalt kunne ske. Den gamle test fra slutningen af det 19. årh., fandtes således uanvendelig¹³².

Dette var et problem, idet flygtningene ved deres udlevering til Polen ville blive anklaget for forræderi, idet det var ulovligt at forlade Polen til et vestligt land uden tilladelse. Retten fastslog hurtigt, at begrebet politisk forbrydelse altid må bero på en konkret vurdering ud fra en undersøgelse af den eksisterende tids omstændigheder og selve situationen. Resultatet af sagen blev, at praksis blev udvidet til at tage større hensyn til de humanitære forhold og at retten skulle foretage en mere konkretiseret undersøgelse af forbindelsen mellem den almindelige forbrydelse og den politiske handling.

4.1.3.2 Den franske tilgang

Fransk ret har indført en mere objektiv test, hvor den almindelige forbrydelse skal være rettet mod et politisk beskyttet objekt eller staten selv¹³³. Der er ikke tale om en absolut regel, men derimod et supplement til den politiske motivations teori¹³⁴ (nedenfor). Den førende sag for den objektive teori, er *Giovanni Gatti*¹³⁵. I sagen beskrev retten selve naturen af politisk forbrydelse og statuerede herefter, at det subjektive motiv ikke selvstændigt medfører, at handlingen har karakter af en politisk forbrydelse.

Sagen omhandlede en mand, som krævedes udleveret efter at have forsøgt at dræbe en kommunist. Årsagen lå i gerningsmandens politiske følelser, som motiverede ham, men som retten fandt ikke i sig selv kunne medføre, at forbrydelsen udgjorde en politisk forbrydelse. Lovovertrædelsen kan ikke aflede sin politiske karakter fra gerningsmandens motiv, men fra karakteren af de rettigheder, der krænkes. Dommen fastslog, at motivet for forbrydelserne skal indgå i vurderingen om udlevering, når der er tale om de relative politiske forbrydelser. Det politiske motiv er således vigtigt, men ikke afgørende. Yderligere er det en betingelse, at der på ingen måde må ske krænkelser af individer¹³⁶.

4.1.3.3 Den schweiziske tilgang

I Schweiz har retten anlagt en mere subjektiv og modificerende udgave af 'the Political-Incidence theory'. I Schweiz er det vigtigt, at motivet for handlingen er politisk¹³⁷.

¹³⁰ [1894] 2 Q.B. 415

¹³¹ [1955] 1 Q.B. 540

¹³² García-Mora, 1962 s.1243f

¹³³ Bassiouni, 2014 s. 711f, García-Mora, 1962 s. 1249-1251

¹³⁴ Bassiouni, 2014 s. 711

¹³⁵ [1947] 14 Ann. Dig. 145 (Court of Appeal of Grenoble, Fr., 1947)

¹³⁶ Gilbert, *Aspects of Extradition Law*, 1991 s. 127

¹³⁷ Bassiouni, 2014 s. 712-717, García-Mora, 1962 s. 1251-1256

I forhold til ovenfor ser retten ikke strengt på, hvilke politiske beskyttelsesobjekter der krænkes, men mere på de ideologiske motiver.

I øvrigt kendetegnes den schweiziske test ved dens prøvelse af proportionaliteten, idet den politiske forbrydelse kræver en vis proportionalitet mellem den objektive politiske forbrydelse og den almindelige kriminalitet¹³⁸. Jo grovere krænkelsen er, desto klarere og mere direkte forbindelse kræves der mellem forbrydelsen og det politiske mål. Kun i de tilfælde hvor det politiske element dominerer, kan udleveringen ikke ske¹³⁹. Det tyske og belgiske retssystem har valgt at følge en lignende tilgang¹⁴⁰.

4.1.3.4 Nordisk tilgang

Som nævnt ovenfor har Vesteuropa indført sondringen mellem de *komplekse* og *konnekse* forbrydelser¹⁴¹ ved behandlingen af, hvornår der foreligger en politisk forbrydelse. Denne tilgang har Norden tilsluttet sig og begreberne har stor lighed med strafferechtsreglerne omkring udmåling af forbrydelser begået i sammenstød¹⁴². Sondringen mellem de komplekse og konnekse er dog kun af teoretisk vigtighed og ikke af større praktisk betydning, men en nærmere indførelse i begreberne vil alligevel kort blive givet.

UL § 5, stk. 2 omfatter de blandede politiske forbrydelser og bestemmer, at udlevering bør nægtes, hvis handlingen er af overvejende politisk karakter, jf. § 5, stk. 2 e.c.

Udformningen af lovbestemmelsen er ens fsva. Danmark, Norge og Sverige¹⁴³. Selvom ordlyden af bestemmelsen kan indikere, at der er tale om et fakultativt afslagsgrund, så må resultatet blive, at afslaget er obligatorisk, når den ses i sammenhæng med 1957-konventionens art. 3(1), som foreskriver, at udlevering ikke må tillades fsva. de politiske forbrydelser. I norsk ret er den ligeledes anset som en obligatorisk afslagsgrund¹⁴⁴.

Bestemmelsen i UL § 5, stk. 2 regulerer således situationen med de komplekse og konnekse forbrydelser.

De komplekse forbrydelser kan beskrives som en forbrydelse, der sammen med den politiske forbrydelse tilsammen udgør hele gerningen. Dette er fx tilfældet, hvis lovovertrædelsen er begået i lige- eller uligeartet idealkonkurrence og dermed udgør én og samme gerning. Den politiske forbrydelse er dermed en almindelig forbrydelse, men på samme tid tilsvarende en politisk lovovertrædelse.

Hurwitz har fsva. de nærmere kendetegn for de komplekse forbrydelser anført, at forbrydelsen på en gang gør angreb på et individuelt retsgode, (liv, legeme, personlig frihed, ære m.m) samt krænker et politisk beskyttelsesobjekt, fx drab på en statslig funktionær¹⁴⁵. Der bliver således ved den komplekse forbrydelse begået en *consursus idea-*

¹³⁸ DeFabo, *Terrorist or Revolutionary*, 2012 s. 78

¹³⁹ Gilbert, 1991 s. 128

¹⁴⁰ DeFabo, 2012 s. 78

¹⁴¹ Hurwitz, 1966 s. 114f. Bassiouni, 2014 s. 675f

¹⁴² KBET2003.1424 Straffelovrådets betænkning om straffastsættelse og strafferammer I, kap. 13

¹⁴³ Norsk Utleveringslov § 5, nr. 2. Svensk lag om utlämning för brott 6 § 2 st.

¹⁴⁴ Mathisen, 2009 s. 303

¹⁴⁵ Hurwitz, 1966 s. 114

lis, idet der ved det ene forhold sker flere lovovertrædelser - den almindelige forbrydelse og den politiske forbrydelse.

De konnekse forbrydelser er de forbrydelser, som udføres som *led* i eller som *middel* til udførelsen af en politisk forbrydelse eller for at forberede, gennemføre eller for at undgå strafforfølgning for en sådan lovovertrædelse, fx flugt i et stjålet køretøj¹⁴⁶. Forskellen mellem den konnekse og den komplekse er, at den komplekse kun består af en enkel kriminel handling, medens den konnekse politiske forbrydelse altid forudsætter to overtrædelser; en ren politisk forbrydelse og en almindelig forbrydelse med tæt forbindelse til den politiske forbrydelse. Denne form for sammenstød ville kunne karakteriseres som *consursus realis* eller efter dansk terminologi realkonkurrerende forbrydelser, idet en person ved flere handlinger har begået flere forskellige lovovertrædelser. Idet der er tale om konnekse forbrydelser og at udleveringspraksissen skal ses i lyset af mere fleksible standarder, har domstolene accepteret, at de konnekse tilstande er opfyldt, når de er en generel del af den politiske konfliktsituation¹⁴⁷. Forbrydelser begået ifm. oprør eller borgerkrig er derfor ofte blevet anset som en politisk forbrydelse på baggrunden af deres kontekstuelle sammenhæng¹⁴⁸.

4.1.4 Afsluttende kommentarer til begrebsanvendelsen

På baggrund af det ovenstående kan det konkluderes, at fælles for begrebet og de forskellige teorier skal den politiske forbrydelse dominere og opveje den almindelige forbrydelse¹⁴⁹. Ydermere synes afslagsgrundene for de politiske forbrydelser i stadig større udstrækning at blive afskaffet eller i hvert fald indskrænket. Dette er særligt tilfældet indenfor EU og det nordiske samarbejde, hvor retningen går mod helt at afskaffe denne afslagsgrund.

Der er tale om en retlig standard, der ændrer indhold proportionelt med ændringerne i samfundsforholdene, hvilket er årsagen til, at der i dansk ret ikke er udarbejdet en generel definition af begrebet. I stedet er det overladt til domstolene og retspraksis nærmere at definere begrebet. Fordelen ved dette er, at begrebet på denne måde bliver genstand for en konkret pragmatisk fortolkning. Et håb er, at domstolene fornuftig vurderer på ændringerne i samfundsforholdene, således at begrebet politisk forbrydelse, der har en vis tvetydighed - også bliver vurderet i forhold til politiske forbrydelser begået mod et evt. demokratisk land fx en sag som Snowden. Der var og er en tendens til ikke at anse en person som politisk lovovertræder, når det er demokratiet, der angribes på baggrund af andre ideologier. Når der anlægges en sådan indskrænkende fortolkning risikerer man at overse, at andre ideologier ligeledes har karakter af en politisk position. Definitionen i denne retning er ofte ikke eksisterende. I teorien foretager den politiske forbrydelse imidlertid ingen sondring¹⁵⁰. Alle ideologier er på den måde berettiget til politisk asyl. Alligevel ses det stadig i praksis, at begrebet afhænger af ideologien af beskueren, den anmodede person og staten der kræver udlevering.

¹⁴⁶ Ibid

¹⁴⁷ Wijngaert, 1980 s. 109f

¹⁴⁸ Ibid s. 110

¹⁴⁹ Cantrell, 1977 s. 780f

¹⁵⁰ Wijngaert, 1980 s. 100ff

Domstolene skal derfor foretage en konkret helhedsvurdering af, hvorvidt udlevering vil resultere i en *fair trial* eller hvorvidt det er bedst at nægte udlevering og selv føre sagen jf. princippet om *aut dedere aut judicare*.

Del 5: Udlevering af danske statsborgere

Indtil 2002 var udlevering af danske statsborgere fuldstændig udelukket, hvorfor praksis fsva. udlevering af danske statsborgere stadig er forholdsvis ny og begrænset, specielt til lande uden for EU.

I det følgende vil fokus være lagt på særligt to sager. Bevæggrunden herfor skyldes formodningen om, at når sagerne drejer sig om danske statsborgere, vil beskyttelses-hensynene være særligt iagttaget.

Den første sag behandlet er sagen om Camilla Broe (CB), som er den første udleveringssag af en dansk statsborger til USA. Dette er ganske sensationelt, idet udgangspunktet er, at udlevering af danske statsborgere kræver en overenskomst med landet, hvilket ikke foreligger, da USA og Danmark ikke har indgået en overenskomst gældende for udlevering af *egne* statsborgere.

Baggrunden for at tage fat i CB skyldes dens traditionelle karakter af en udleveringssag og de generelle hensyn der overvejes ifm. udlevering af danske statsborgere. Der vil dog ikke blive givet en redegørelse af alle hensynene i sagen. I stedet er to problematikker blevet udvalgt, og i den forbindelse vil ikke-offentligt tilgængeligt sagsmateriale medvirke til belysningen af problematikkerne.

Dernæst undersøges sagen om Niels Holck. Sagen er udvalgt, idet den tillige tager stilling til udlevering af en dansk statsborger til et land uden for EU. Holck-sagen indeholder ift. CB-sagen et politisk aspekt, som er særlig interessant at undersøge. Analysen afgrænses til den politiske forbrydelse.

5.1 Sagen om Camilla Broe (CB)¹⁵¹

I 2003 udfærdiger Distriktsretten i Florida et anklageskrift og udsteder en anholdelsesbegæring på CB (bilag 1). I 2007 anmodes Danmark om at udlevere CB til strafforfølgning i USA. Anklagen lød på smugling af 106.000 ecstasypiller, altså grov narkokriminalitet.

De amerikanske myndigheder mener, at CB har unddraget sig retsforfølgning ved at flygte til Danmark, hvilket medfører, at forældelsen på 5 år i USA suspenderes. Dette resulterer i, at justitsministeriet (JM) i 2008 beslutter, at CB skal udleveres til USA, dog med begrænsning af hvilke forhold udleveringen kan ske til. CB indbringer lovligheden af beslutningen for retten, jf. UL § 16.

Byretten finder d. 25. august 2008, at udleveringsbeslutningen kan nægtes, da sagen som forelagt, synes at savne tilstrækkeligt bevismæssigt grundlag af hensyn til både forældelsespåstanden, plea agreements og de humanitære hensyn. ØLR ændrer juli 2009 kendelsen fra byretten og kender JM's beslutning lovlig, da man ikke finder, at

¹⁵¹ U.2009.2652Ø

forholdene er forældet hverken efter dansk eller amerikansk ret, samt at plea agreements og de humanitære hensyn ikke er til hindring for udleveringen.

5.1.1 Forældelsespåstanden

Efter UL § 9 kan der ikke ske udlevering, hvis strafansvaret er forældet efter dansk ret, eller hvis det er forældet efter lovgivningen i det anmodende land.¹⁵²

Inden da er det aktuelt at undersøge, hvorvidt kravet om dobbelt strafbarhed er opfyldt. JM har ifm. udleveringsbeslutningen, udfærdiget et bilag A¹⁵³, hvor de amerikanske tiltaleforhold er begrænset fra 1995-2000 til perioden 1997 til marts 1998. Dette skyldes, at CB kun kan udleveres for forhold, der tilsvarende er kriminaliseret efter dansk ret. Den amerikanske betegnelse 'conspiracy' var således ikke altid omfattet af den danske STRFL kap. 4s medvirkensbegreb.

Forholdene i Bilag A kunne samlet anses for omfattet af STRFL § 191, stk. 1, 2.pkt., med en strafferamme på 16 år. Da forholdene fandtes at have en ensartethed, kontinuitet og indre sammenhæng, blev de anset som en fortsat forbrydelse, hvor forældelsesfristen først løb fra forbrydelsens ophør i marts 1998. Forældelsesfristen er på 15 år, jf. STRFL § 191, stk. 1, 2. pkt. jf. § 93, stk. 1, nr. 4, idet der jf. RA udtalelse skulle anvendes de nye forældelsesregler¹⁵⁴. Forholdet var derfor ikke forældet efter dansk ret og opfyldte kravet til dobbelt strafbarhed, jf. UL § 2, stk. 2 jf. stk. 1, nr. 1.¹⁵⁵ Problematikkerne opstod imidlertid, da vurderingen skulle tages fsva. forældelse efter amerikansk ret.

Ved behandlingen af forældelsesspørgsmålet fik CBs forsvarer ME bistand af en amerikansk advokat. Denne anfører:

*"the statute of limitations would not be tolled [...]if Ms. Broe did not know that she was wanted by the police and therefore failed to submit to an arrest; was living under her own name and in her own country. The mere fact that Ms. Broe knew that an investigation was pending in the United States is not sufficient to toll the statute of limitations."*¹⁵⁶

Der var således en formodning for, at forholdet var forældet efter amerikansk ret og at forældelsen ikke var suspenderet ved CBs tilbagevenden til Danmark. Mr. Rossen, der havde repræsenteret CB i USA, kunne desuden fortælle, at myndighederne ikke havde reageret eller besvaret på dennes henvendelser ang. efterforskningen. Det blotte kendskab til en igangværende efterforskning ville ikke være nok til at suspendere forældelsen, jf. Mr. Rossens mail.

I BRs bemærkninger og afgørelser til sagen d. 25. august 2008 anfører retten¹⁵⁷, at forældelse ikke kan udelukkes med sikkerhed og at det ikke er godtgjort, at forældelsen er suspenderet. BR vil derfor ikke udlevere, jf. UL § 9.

¹⁵² UL § 9, karnov note 34

¹⁵³ Bilag 2, s. 9f

¹⁵⁴ Bilag 5 s. 2-6

¹⁵⁵ Grunden til at forholdet er reguleret efter stk. 2 skyldes, at overenskomsten ml. USA og DK ikke kan anvendes i denne sag, da overenskomsten ikke angår egne statsborgere

¹⁵⁶ Bilag 6

¹⁵⁷ Bilag 3 s. 13f

Ved indbringelse for domstolene, jf. UL § 16, kan retten prøve, om de danske myndigheder har begået fejl ifm. udleveringen, men en egentlig prøvelse af om udleveringen har hjemmel i den amerikanske lovgivning vil ikke ske¹⁵⁸.

Som ØLR kendelse af 2. juli 2009¹⁵⁹ viser, er det svært at forholde sig til andre landes retssystemer, hvorfor det efter FT 1966-67, tillæg A, sp. 2539ff anføres, at udgangspunktet er at en indhentet erklæring fra landet, som har fremsat anmodningen om udlevering, normalt må lægges til grund. Den modtagne amerikanske erklæring angiver, at unddragelsen gælder for alle, der 'bringer sig uden for retsområdet med den hensigt at undgå at blive bragt for retten ... uanset om retsforfølgningen rent faktisk er begyndt eller ej.'¹⁶⁰

Erklæringen er bred og kan endog fortolkes i overensstemmelse med Mr. Rossens skrivelse, idet efterforskning og retsforfølgning ikke kan anses for værende det samme. Efterforskning er det indledende stadie til en evt. retsforfølgning. Efterforskningens formål har altid været at klarlægge om betingelserne for at pålægge strafansvar eller anden strafferetlig retsfølge er til stede. Efter Rossens skrivelse, må suspendering af forældelsen kræve en nærmere tilknytning til retsforfølgningen end blot den indledende efterforskning. CBs eventuelle viden omkring en evt. igangværende efterforskning vil dermed ikke være nok til at suspendere forældelsen.

Resultatet bliver som bekendt, at CB udleveres til en sag, der senere viser sig at være forældet efter amerikansk ret, idet suspenderingen ikke fandtes godtgjort.

5.1.2 *Plea agreement*

De amerikanske plea agreements betydning for den danske udleveringssag blev tillige diskuteret. Selve emnet plea agreements falder uden for specialets undersøgelse og vil ikke blive behandlet i dybden.

De behandles dog kort, da myndighederne og domstolene skal have særligt fokus på dem, når fremmede retssystemer indgår i sagen. Aftalerne kan således få betydning for beviset, hvis tiltalen mod den pågældende alene er båret af disse aftaler. Er dette tilfældet kan handlingen siges at *savne tilstrækkelig bevismæssigt grundlag*, hvorfor udleveringen må nægtes, jf. UL § 3, stk. 4.

I den amerikanske sag mod CB indgik et stort antal vidneudtalelser fra personer, der havde indgået plea agreements med de amerikanske myndigheder. Dette problematiserede ME, idet han fandt at der forelå særlige omstændigheder, jf. UL § 3, stk. 4, 1. led.

Til støtte for sin påstand henviste ME til U.1982.1027H, som tillige drejede sig om STRFL § 191. Vidnet A havde i sagen indgået en plea agreement med anklagemyndigheden i USA og Danmark. I medfør af denne dom mente ME ikke, at en sådan vidneforklaring ville blive tilladt i Danmark, idet Højesteret havde fundet det betænkeligt at lade A vidne, da A havde en åbenbar interesse i at forklare sig i overensstemmelse med sine tidligere afgivende forklaringer. Aftalen med A lød på betinget straffrihed i

¹⁵⁸ Henricson, 2010 s. 269f

¹⁵⁹ Bilag 4 s. 8

¹⁶⁰ Ibid s. 2f

Danmark, så længe han til enhver tid afgav fuldstændige, sandfærdige og nøjagtige oplysninger og udsagn. Afveg hans forklaring fra det tidligere ville aftalen ophæves. Højesteret fandt således, at uanset sagens omfang og karakter, var der så stor betænkelighed ved at tillade den begærede vidneførsel, at A ikke kunne vidne i sagen.

1982-afgørelsen indeholder dog ingen principiel stillingtagen til plea agreements, men udelukker alene vidneførelsen i den aktuelle sag efter en konkret troværdighedsvurdering¹⁶¹. Dansk praksis tyder i dag på en opblødning ift. plea agreements, hvilket dommen nedenfor viser.

Kort forinden sagens afgørelse i ØLR 2009, havde Højesteret således i U.2009.941H modsat 1982-afgørelsen accepteret plea agreements ifm. vidneførelse af tre amerikanske vidner i en dansk narkosag. I denne sag, som er meget lig CB-sagen, blev aftalerne accepteret, selvom de ikke kunne indgås i Danmark, da de ikke kunne 'anses for stridende mod grundlæggende danske retsprincipper'. Ydermere lagde Højesteret vægt på, at der ved de internationale kriminalitetssager må 'tages hensyn til, at andre lande kan have straffeprocessuelle regler, som adskiller sig fra de danske', samt at STRFL i dag indeholder en nogenlunde tilsvarende bestemmelse i § 82, nr. 10, hvor strafnedsættelse kan gives for oplysninger, der er afgørende for opklaringen af strafbare forhold begået af andre. Som følge af dette, kunne de retssikkerhedsmæssige betænkeligheder, ikke føre til afvisning af vidnerne i sagen. Sagen har formentlig spillet en rolle i ØLRs afgørelse om udlevering i CB-sagen.

Det kan dog problematiseres, at domstolene i CB-sagen ikke nærmere kendte til omfanget af aftalerne, hvilket var tilfældet i de to ovenfor nævnte domme. Domstolene er nødt til at kende til aftalernes indhold og omfang, herunder om aftalen indebærer hel eller delvis straffrihed, for reelt at kunne vurdere troværdigheden og værdien af forklaringerne. Det er klart, at der er en risiko for, at der dannes et motiv hos T til at afgive en belastende forklaring om andre, når denne stilles i udsigt at kunne slippe billigere ved at sladre. Dette indebærer en risiko for urigtige domsfældelser pga. falske vidneudsagn, hvilket er betænkeligt. Ikke desto mindre er domstolene fortrolig med at vurdere troværdigheden af vidneudsagn.

Udgangspunktet i dansk strafferetspleje er, at beviserne og aftalerne føres umiddelbart for retten, således at domstolene bedst kan danne sig et korrekt indtryk af sagens sammenhæng og være ekstra agtpågivende, når disse tilståelsesaftaler foreligger jf. bevisumiddelbarhedsprincippet. Dette kompliceres imidlertid i udleveringssagerne, idet der ikke skal ske bevisførelse som ved en almindelig straffesag.

I stedet vurderer domstolene alene lovligheden af JM's beslutning om udlevering og om særlige hensyn til retshåndhævelsen taler for udlevering til strafforfølgning jf. UL § 2, stk. 2 jf. stk. 1, nr. 1 jf. § 16, stk. 1. I forbindelse med behandlingen er hovedreglen, at domstolene uden nærmere bevismæssig prøvelse skal lægge den udenlandske beslutning til grund, særligt når overtrædelsens karakter og sagens vanskelige gennemførelse i Danmark taler herfor. Beskyttelsesinteressen for den danske statsborger bør, jf. Justitsministerens overvejelser vige for den almene interesse i at lovovertrædelser på-

¹⁶¹ J.P. Andersen i J 1985.169, note 14

dømmes¹⁶². Den fremmede stats beslutning skal således fortsat lægges til grund, idet de danske myndigheder ikke har pligt til at foretage en dybdegående undersøgelse, der ikke kan lade sig gøre¹⁶³.

Resultatet blev, at ØLR fandt at særlige hensyn til retshåndhævelsen gjorde sig gældende, idet CB var tiltalt for særdeles grov narkokriminalitet, samt at gennemførelsen af straffesagen i Danmark ville være forbundet med store vanskeligheder. Ydermere fandt ØLR ikke grundlag for at antage, at der ikke var bevismæssigt grundlag for sigtelserne i de 13 forhold i anklageskriftet, hvorfor UL § 3, stk. 4 ikke kunne begrunde afslag på udleveringen.

Som følge af ovenstående, kan det konkluderes, at indgåede plea agreements ikke vil være nok i sig selv til at medføre udlevering afvises, såfremt særlige hensyn til retshåndhævelsen taler for udlevering og aftalerne understøttes af andre beviser, jf. UL § 3, stk. 4 jf. U.2009.941H.

5.2 Sagen om Niels Holck¹⁶⁴ (NH)

I 2002 begærede Indien NH udleveret fra Danmark. Han var sigtet for i 1995, sammen med seks andre at have nedkastet våben og ammunition i Indien, samt herved deltaget i ovenstående sammensværgelse mod regeringen¹⁶⁵. De andre tiltalte i sagskomplekset, blev anholdt i 1995 i Indien og alle idømt livstid i januar 2000. Senere blev de benådet efter pres fra hhv. Rusland og England. Hverken byretten eller ØLR fandt, at udleveringen af NH kunne ske, idet udleveringen ville stride imod bestemmelsen i UL § 6, stk. 2.

5.2.1 *Det politiske aspekt*

Om en lovovertrædelse er politisk beror altid på en konkret helhedsvurdering, hvor vægten navnlig bliver lagt på arten af de interesser, der er krænket ved overtrædelsen, samt gerningsmandens motiv¹⁶⁶.

Det første moment, der er essentiel at undersøge, er, om handlingen kan karakteriseres som en politisk forbrydelse, som er omfattet af UL § 5. I forbindelse med sagen har NH anført, at formålet med våbennedkastningen var, at våbnene skulle tjene til bevæbning af 3x75 mænd i et privat forsvarsværn til beskyttelse mod illegitime overgreb fra regeringstilknyttede grupper.

For at der kan siges at foreligge en politisk forbrydelse, kræves det, at forbrydelsen er rettet mod staten. At smide våben og ammunition ned over et land må klart anses som en forbrydelse rettet mod staten. Der er dog tale om en relativ politisk forbrydelse og det er derfor centralt at undersøge om overtrædelsen er af overvejende politisk karakter, jf. UL § 5, stk. 2 in fine.

I det foreliggende tilfælde kan det diskuteres, hvorvidt der er tale om en kompleks eller konneks politisk forbrydelse. Selve våbennedkastningen kan ses som en almindelig

¹⁶² FT 2001-02, Tillæg A, s. 868ff

¹⁶³ Henricson, 2010 s. 271

¹⁶⁴ U.2011.2904Ø

¹⁶⁵ Ibid (s. 2914)

¹⁶⁶ Jf. UL § 5, karnov note 15, samt U.2014.423H

forbrydelse udført som led eller middel til en anden forbrydelse. I sigtelsen skriver Indien ligeledes, at NH ”ved i forbindelse med våbenedkastning fra et fly [...] at have deltaget i sammensværgelse om at føre krig mod den indiske regering, indsamlet våben i den hensigt, fortiet planer om krigsførelse mod den indiske regering”¹⁶⁷.

Det tyder på, at Indien anser våbenedkastningen som led i et kommende oprør. Ud fra en helhedsvurdering kan det således fremføres, at der er en sådan sammenhæng ml. den almindelige forbrydelse og den politiske, at forholdet må anses så konnekst med den politiske, at det må bedømmes overvejende af politisk karakter. Som beskrevet ovenfor har domstolene fundet, at konnekse tilstande er opfyldt, når de er en generel del af den politiske konfliktsituation, hvilket våbenedkastningen findes at være.

Det kan diskuteres, hvorvidt Indien reelt mener, at selve nedkastningen er en del af krigsførelsen. Er dette tilfældet, vil man kunne argumentere for, at der er tale om en kompleks politisk forbrydelse, idet nedkastningen udgør både en almindelig forbrydelse og en politisk forbrydelse.

Forholdet kan således konkluderes at have en objektiv politisk karakter. I forhold til sit motiv forklarer NH, hvordan han så og oplevede forholdene i Calcutta. Han beskriver i dommen de overgreb, der blev begået af betjente, politi i civil og kommunistiske rockertyper, som han erfarede, at delstatsregeringen stod bag. NH beretter, at han ikke oplevede Vestbengalen som et demokrati. Dette var årsagen til, at han indvilligede i at hjælpe de lokale med at opstille et lokalt vagtværn, så befolkningen havde mulighed for at forsvare sig mod overgreb, og forhåbentligt ville det resultere i overgrebenes ophør. Hans motiv må derfor anses at være af politisk karakter.

Imidlertid fandt både byretten og ØLR, at undtagelsen i UL § 5, stk. 3 fandt anvendelse. Forbuddet mod at nægte at udlevere for politiske overtrædelser, jf. UL § 5, stk. 1 og 2 kunne derfor ikke anvendes, idet hhv. Danmark og Indien havde tiltrådt FN-terrorbombekonvention¹⁶⁸. Den nye bestemmelse indebar, at udleveringen ikke kunne nægtes, når afslaget alene begrundes med, at forbrydelsen var en politisk forbrydelse¹⁶⁹.

Imidlertid var det stadig muligt at nægte udlevering under henvisning til fx UL § 6, hvis der forelå fare for, at NH efter udleveringen pga. sin politiske opfattelse eller i øvrigt pga. sine politiske forhold ville blive udsat for forfølgelse eller tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

Domsbehandlingen kom derefter til at vedrøre risikovurderingen ved at udlevere NH til Indien, hvor domstolene fik forelagt en række menneskerettighedsrapporter, som dokumenterede at tortur blev udøvet i de indiske fængsler. Efter domstolspraksis kræver afslag på udlevering, jf. UL § 6, at der kan påvises ”substantial grounds” for at sandsynliggøre, at behandling i strid med menneskerettighederne vil finde sted mod vedkommende¹⁷⁰. Det betyder, at der skal foreligge personlige forhold, som adskiller NH fra andre på en måde, som gør det muligt at forudse, at han vil blive mishandlet.

¹⁶⁷ U.2011 s. 2914

¹⁶⁸ FNs terrorbombekonvention af 1997-12-15

¹⁶⁹ UL § 5, stk. 3 note 19

¹⁷⁰ SOERING v. UK, pkt. 88-91

Der skal således sandsynliggøres en reel risiko og at sandsynligheden skal være udover enhver rimelig tvivl¹⁷¹.

Resultatet af afgørelsen bliver, at ØLR begrundet afslaget på udleveringen med, at der er en reel risiko for, at NH vil blive udsat for behandling i strid med EMRK art. 3, idet der fortsat i Indien udøves tortur og umenneskelige eller nedværdigende behandling og at der er udbredt straffrihed for myndighedspersoner, som begår disse forbrydelser mod de indsatte. Som Hartmann gør opmærksom på, kan ØLRs resultat virke forunderlig, idet flere lande har indgået udleveringsaftaler med Indien. Ydermere har den tyske Højesteret så sent som i 2003 godkendt udlevering til Indien¹⁷².

I den tyske sag var en lignende række menneskerettighedsrapporter blevet forelagt domstolene. Forskellen på de to domme er, at den tyske Højesteret ikke fandt, at disse rapporter med deres generelle udtalelser var nok til at konkludere, at der forelå en *reel risiko* for tortur mod den pågældende. I forhold til den danske dom, opretholder den tyske domstol og EMD en streng praksis, hvor konkrete beviser skal tilvejebringes for at personlige forhold vil sandsynliggøre mishandling af personen. Man kunne således foranlediges til at antage, at de danske domstole er mindre tilbøjelige til at ville udlevere, når der er risiko for, at de udleverede vil blive udsat for tortur eller anden umenneskelig behandling.

Forskellen mellem de to domme må dog findes i risikovurderingen. Til trods for at de to sager minder om hinanden ift. udleveringen til Indien, er det vigtigt at bemærke ØLRs begrundelse for kendelsen. ØLR anfører, at *"da sigtelserne mod A vedrører opstand mod de indiske myndigheder, finder landsretten, at der ved udlevering af A til strafforfølgning i Indien vil være en reel risiko for, at han vil blive udsat for en behandling i strid med EMRK art. 3"*. På den måde kommer de indiske myndigheds sigtelse til at spille en central rolle for den risikovurdering ØLR foretager. Sigtelsen, der er citeret ovenfor, indikerer, at NH er sigtet for meget alvorlige forbrydelser mod den indiske regering og netop dette personlige forhold er med til at sandsynliggøre¹⁷³, at der foreligger en reel risiko for mishandling af NH i Indien, hvilket adskiller ham fra den tyske dom.

5.2.2 Vurdering af dommen

Sagens behandling får én til at overveje, hvorvidt de politiske forbrydelser har den store betydning længere. Med hjælp i EMRK synes domstolene at have fundet en udvej. Domstolene kan derved undgå det ømtålelige emne, som de politiske forbrydelser udgør og undgå at skulle legalisere den politiske handling med store diplomatiske spændinger som konsekvens¹⁷⁴.

I stedet har domstolene opnået et skjold i EMRK, hvor de kan afvise udleveringen pga. den formodede fare for overtrædelse af menneskerettighederne. Det er således blevet nemmere for de små lande at sige fra overfor de store stater, da de ikke står alene, når det drejer sig om menneskerettighederne, hvorimod politiske forbrydelser kan være et

¹⁷¹ Hartmann i J. 2011 nr. 9 s. 259

¹⁷² 2BvR 685/03

¹⁷³ Se CHAHAL v. UK præmis 87-100, særligt 106-107: hvor Chahal fandtes at være særlig udsat og sårbar, da han var mistænkt for at have forbindelse til en terrororganisation i Indien

¹⁷⁴ NH-sagen og Zakajev-sagen

svært afslag at træffe for et lille land. Noget tyder derfor på, at de politiske forbrydelser i dag indirekte bliver skjult bag EMRK.

Sløring af afslaget kan ligeledes formodes at have fundet sted i sagen om udleveringen af den tjetjenske politiker Akhmed Zakajev til Rusland. I denne sag afviste Danmark udleveringen af Zakajev pga. manglende beviser i sagen, jf. UL § 3, stk. 4. I forbindelse med sagen, kritiserede russerne den danske regering og truede med sanktioner, hvis ikke Sakajev blev udleveret¹⁷⁵. At afvise sagen pga. formelle mangler ved udleveringsanmodningen var lettere at træffe for Danmark, end at sætte sig op i mod Rusland og begrunde afslaget i UL § 5. Vestergaard udtrykker det meget rammende, da han skriver, at *"i politisk ladede sager kan det imidlertid – frem for at henholde sig til den frie prøvelsesret – være fordelagtig at kunne ikklæde et afslag juridiske gevandter for så vidt muligt at kunne mindske spændinger i forhold til den anden stat."*¹⁷⁶

Del 6. Konklusion:

Formålet med denne afhandling var at undersøge det 'straffeprocessuelle indgreb' udlevering. Selvom udlevering er en af de ældste samarbejdsformer har emnet ikke haft den store interesse politisk eller strafferetligt før efter terrorangrebene i USA den 11. september 2001.

Som den historiske indførelse til emnet viser, foregik udlevering uden den store årvågenhed og uden lovhjemmel indtil 1960. Formålet har dermed været at undersøge, hvilken hjemmel der legaliserede udleveringen indtil da. For at kunne undersøge nærmere, om den anvendte hjemmel var tilstrækkelig kvalificeret ift. indgrebet, var det nødvendigt at undersøge, hvad udlevering nærmere var/er.

I afsnit 3.3 konkluderes det, at det mest naturlige og retvisende, er at betragte den tvangsmæssige udlevering som et straffeprocessuelt indgreb. Den isolerede udlevering viser dog at være svært at passe ind i definitionen. Ikke desto mindre må det konkluderes, at den isolerede udlevering er et indgreb, som i dag kræver hjemmel.

Herefter blev det aktuelt at undersøge, om hjemmelskravet var opfyldt for udlevering. Det kunne konkluderes, at hjemlen til udlevering indtil 1960 forelå i en retssædvane, hvilket var utilfredsstillende ud fra principielle synspunkter, idet udlevering udgør et alvorligt indgreb i den personlige frihed, som derefter alene bør ske med hjemmel i lov.

Baggrunden for det svage hjemmelskrav blev undersøgt. Det kunne konkluderes med udgangspunkt i Andersens, Max Sørensens og Meyers tekster, at tidligere var udleveringstraktater anset som gældende national ret, hvorfor national lovhjemmel var overflødig. Desuden blev udlevering anset som en administrativ handling, hvor udleveringstraktaten nærmest havde karakter af en tjenestebefaling til politidirektøren om, hvordan udlevering skulle forvaltes. Meyer nævner, at årsagen til den manglende hjemmel kan skyldes overgangsvanskeligheder fra enevælde til folkestyre, samt at

¹⁷⁵ DR tema om Zakajev-sagen 2002 (ULR)

¹⁷⁶ Vestergaard, 2004 s. 639

hjemlen simpelthen ikke er blevet skænket en tanke. Den fulgte udleveringspraksis, efter indførelsen af den nye forfatning, kunne således have været statueret ulovlig.

Et andet moment for den manglende interesse for hjemlen, er, at udleveringen kun vedrørte kriminelle udlændinge, og ikke danske statsborgere. Beskyttelsesinteressen var derfor en hel anden, hvorfor emnet formentlig er blevet nedprioriteret.

Som nævnt har udleveringsreglerne i de seneste år, som følge af den internationale udvikling og regeldannelse, været underlagt en række ændringer, som har medført en udvidet adgang til udlevering. Praksis har endvidere vist en stor åbenhed over for at godkende udlevering, da det er anset som en nødvendighed i den globaliserede verden, selvom udlevering har betydelige konsekvenser for den enkelte.

Undersøgelsen af udlevering har vist, at det afgørende for, om udlevering vil ske, er hvorvidt, personens grundlæggende rettigheder vil blive krænket ved udleveringen. Udleveringssagernes sværhedsgrad skyldes de vanskelige vurderinger og problemstillinger, der kommer ved inddragelse af flere retssystemer og retskilder, navnlig EU-ret og menneskeret. Myndighederne og domstolene skal derfor være påpasselige, når de konkret afgør disse sager. Det er ikke nok, at de blot forholder sig til regelsættene. De skal tillige have en forståelse for fremmede retskulturer, samt forholde sig til en lang række faktiske erklæringer om forhold i de enkelte stater.

For at illustrere nogle af afslagsgrundene og de overvejelser domstolene skal gøre sig, blev to domme inddraget. Sagen om Camilla Broe viser ulemperne ved, at domstolene må forlade sig på den anmodende stats erklæringer, idet det kan være svært for de nationale domstole at vurdere andre landes regelsæt, samt at vilkårene den bevismæssige vurdering ikke er optimale.

Et særligt fokus blev lagt på undtagelsen til udlevering ved de politiske forbrydelser. Undtagelse til udlevering kan ses som værende dobbeltsidet. På den ene side har man de humanitære hensyn til politiske flygtninge og på den anden side har man den politiske motiverede modvillighed for at blive involveret i internationale politiske konflikter mellem den anmodende stat og dens førte politik. Det bliver således vanskeligt at gå på listefødder omkring andre staters indenrigspolitik, når den fuldbyrdende stat frygter, at udleveringssagen vil resultere i en uretfærdig retssag. For et lille land kan det få store diplomatiske konsekvenser at stille sig op overfor en stor stat og anklage den for at føre en inhuman indenrigspolitik. Det kan af det anmodende land opfattes som en form for suverænitetskrænkelse, at andre lande begynder at bestemme, hvad der må kriminaliseres og retsforfølges i landet.

Undersøgelsen tydeliggør, at de danske domstole ikke har været særlig villig til at diskutere den politiske forbrydelse - i hvert fald er der ikke gjort specielt meget ud af behandlingen i de nævnte sager. Som sagen om Niels Holck illustrerer, kan det tænkes, at domstolene af frygt for diplomatisk spænding fandt en udvej i at undtage undtagelsen om politiske forbrydelser, ved at skjule afslaget bag EMRKs store kappe.

Del 7: Litteratur:

Bøger:

- Andersen, Poul: *Dansk Statsforfatningsret*, Kbh.: Gyldendal, 1954 (**Andersen, 1954**)
- Andersen, Poul: *Dansk Forvaltningsret: Almindelige Emner*, 4. Udg. Gyldendal, 1963 (**Andersen, Dansk Forvaltningsret, 1963**)
- Bassiouni, M. Cherif: *International extradition: United States law and practice, Sixth edition*, Oxford, New York, NY: Oxford University Press, 2014 (**Bassiouni, 2014**)
- Berlin, Knud: *Den danske Statsforfatningsret*, 2. del, 3. gennems. Udg., Kbh., 1939 (**Berlin, 1939**)
- Cantrell, Charles L.: *The Political Offense Exemption in International Extradition: A Comparison of the United States, Great Britain and the Republic of Ireland*, 60 Marq. L. Rev. 777 (1977). Available at: <http://scholarship.law.marquette.edu/mulr/vol60/iss3/5> (**Cantrell, 1977**)
- DeFabo, Vincent: *Terrorist or Revolutionary: The Development of the Political Offender Exception and Its Effects on Defining, Terrorism in International Law*, American University National Security Law Brief, Vol. 2, No. 2 (2012). Available at: <http://digitalcommons.wcl.american.edu/nslb/vol2/iss2/5> (**DeFabo, 2012**)
- Espersen, Ole: *Indgåelse og opfyldelse af traktater*, Kbh. Juristforbundets Forlag, 1970 (**Espersen, Traktater, 1970**)
- Foighel, Isi: festskrift til Folketingets ombudsmand Stephan Hurwitz (1971), Artikel: *Politiske forbrydelser og udlevering*, KBH juristforbundets forlag, s. 243-254 (**Foighel, Politisk forbrydelser, 1971**)
- Gade, Ingeborg m.fl.: *Det politimæssige og strafferetslige samarbejde i Den Europæiske Union*, 1. udg., 1. opl., Kbh.: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2005 (Narayana) (**Gade m.fl., 2005**)
- Gammeltoft-Hansen, Hans: *Straffeprocessuelle tvangsindgreb – retspolitiske studier*, 1981, Juristforbundet (**Gammeltoft-Hansen: Straffeprocessuelle tvangsindgreb, 1981**)
- García-Mora, Manuel R.: *The Nature of Political Offenses: A Knotty Problem of Extradition Law*, Virginia Law Review vol. 48 (1962) (**García-Mora, 1962**)
- Germer, Peter: *Indledning til folkeretten*, 4. udg. 2010, Jurist- og Økonomforbundets forlag, (**Germer, Folkeretten, 2010**)
- Germer, Peter: *Statsforfatningsret*, 5. udg. Kbh.: Jurist- og Økonomforbundet, 2012 (**Germer, 2012**)
- Gilbert, Geoff: *Aspects of Extradition law*, Dordrecht: Martinus Nijhoff, cop.1991 (**Gilbert, 1991**)
- Greve, Vagn: *Det strafferetlige ansvar*, Kbh. Jurist- og økonomforbundets forlag, 1999 (**Greve, Ansvar, 1999**)
- Greve, Vagn: *Straffene*, Kbh.: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1996 (**Greve, Straffene, 1996**)
- Henricson, Ib: *International Politiret*, 1. udg., 1. oplag Kbh.: Jurist- og Økonomforbundet (Narayana Press, Gylling) 2010 (**Henricson, 2010**)
- Hurwitz, Stephan: *Den danske Strafferetspleje*, 2. Udg., Kbh. 1949 (**Hurwitz, 1949**)

- Hurwitz, Stephan: *Den danske Strafferetspleje*, 4.opl., G.E.C. Gad - København 1966 (**Hurwitz, 1966**)
- Kjærum, Morten mfl., redigeret af Jens Vedsted-Hansen: *Grundloven og menneskerettigheder i et dansk og europæisk perspektiv*, Jurist- og Økonomforbundet, 1997 (Naryana Press, Gylling), ISBN: 87-574-0023-7 hf. (**Grundloven og menneskerettigheder 1997**)
 - Kapitel: *Retten til at have rettigheder* af Eva Ersbøll s. 183-210
- Kjølbro, Jon Fridrik: *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention: for praktikere*, 2. udg., 1. oplag, Kbh.: Jurist- og Økonomforbundet (Narayana Press, Gylling), 2007 (**Kjølbro, 2007**)
- Mathisen, Gjermund: *Utlevering for straffbare forhold*, 1. udg., 1. oplag, 2009 (**Mathisen, 2009**)
- Matzen, Henning: *Forelæsninger over den positive Folkeret*, Kbh., 1900 (**Matzen, Den positive folkeret, 1900**)
- Meyer, Poul: *Centraladministrationen 1848-1948* / udgivet af Ministerialforeningen, Nyt Nordisk Forlag, 1948, Afsnit: Poul Meyer: Centraladministrationens Adgang til Udstedelse af Retsanordninger. s. 179-277 (**Meyer, Centraladministrationen, 1948**)
- Møller, Axel: *Folkeretten i Fredstid og Krigstid: del 1*, 2. Udg. (3. - 4. Tusinde), Kbh., 1933 (**Møller, 1933**)
- Olden-Jørgensen, Sebastian m.fl.: *Magt og pragt – enevælden 1660-1848*, Gads Forlag, 2010, 1. oplag, 1. udg., 2010 (**Olden-Jørgensen, 2010**)
- Ross, Alf: *Dansk Statsforfatningsret*, 3. gennemarbejdede udg. / ved Ole Espersen, Kbh.: Nyt Nordisk Forlag, 1980, bd. 2 (**Ross, bd. 2, 1980**)
- Smith, Eva ... [et al.]: *Straffeprocessen*, 2. udg., 3. oplag. Kbh. Thomson, 2008, (**Smith m.fl., 2008**)
- Sørensen, Max: *Statsforfatningsret*, 2. udg. 6. opl., Kbh.: Juristforbundets Forlag 1987
- Tamm, Ditlev: *Kongen som dommer - rettertinget 1537-1660*, 1992 Årg. 126, nr. 23. UfR.1992B. s. 241-250
- Toftegaard Nielsen, Gorm: *Straffesagens gang*, 4. udg. 2007
- Vestergaard, Jørn, Festschrift til H. Gammeltoft-Hansen: *Udlevering til strafforfølgning m.v. - den europæiske arrestordre som udtryk for gensidig anerkendelse*, 1. udg. 2004, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København, s. 627-653 (**Vestergaard, 2004**)
- Vogter, John: *Forvaltningsloven med kommentarer*, 3. [i.e. ny] udgave, 5. oplag, Kbh.: Jurist- og Økonomforbundet (Narayana Press, Gylling), 2008 (På titelsiden: 2001) (**J. Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 2008**)
- Wijngaert, Christine van den: *The political offence exception to extradition: the delicate problem of balancing the rights of the individual and the international public order*, 1980 Kluwer, Deventer, The Netherlands. (**Wijngaert, 1980**)
- Zahle, Henrik: *Dansk forfatningsret*, 3. udg., 3. oplag, Kbh : Christian Ejlers, 3. bd.: Menneskerettigheder, 2007 (**Zahle, bd. 3, 2007**)
- Zahle, Henrik: *Dansk forfatningsret*, 3. udg., Kbh.: Christian Ejlers, 2 bd.: Regering, forvaltning og dom, 2001 (**Zahle, bd. 2, 2001**)
- Zahle, Henrik: *Danmarks Riges Grundlov med kommentarer* / redigeret af Henrik Zahle, 2. udg., 1. oplag, Jurist- og Økonomforbundet 2006 (**Zahle, Grundloven, 2006**)

Artikler og tidsskrifter:

- Andersen, John Peter: *RPL § 752, stk. 3., 2. pkt.: »Løfter, urigtige foregivender eller trusler må ikke anvendes*, Juristen Årg. 67, (1985) nr. 5, s. 167-178 (**J.P. Andersen i J 1985**)
- Hartmann, Jacques: *Udlevering – hvordan og hvorfor?*, Juristen, 2011, nr. 09 (**Hartmann i J. 2011 nr. 9**)
- Kjølbro, Jon Fridrik: *EU-ret & menneskeret: Om udlevering til straffeforfølgning eller straffuldbyrdelse* s. 205-210 (**Kjølbro, Om udlevering til straffeforfølgning**)
- Sørensen, Max: *Spørgsmål om den umiddelbare anvendelse af traktater som bestanddel af dansk ret*, nordisk administrativt tidsskrift (n.a.t), (1966) s. 107-124 (**Sørensen, Traktater som bestanddel af dansk ret, 1966**)
- Sørensen, Max: *Den danske grundlovs regler om parlamentarisk kontrol med udenrigspolitikken*, tidsskrift for rettsvitenskap (TfR) 1949. s. 97-140
- Toftegaard Nielsen, Gorm: *Hvad er et tvangsindgreb?: om straffeprocess og forvaltningsret*, Juristen, 2005, nr. 5 s. 153-160
- Zahle, Henrik: *Hjemmel for frihedsberøvelse i forfatningsretligt perspektiv*, Juristen 1982, s. 147-163 (**Zahle: J, 1982: Hjemmel for frihedsberøvelse**)

Folketingstidende:

- FT 1966-67, tillæg A, sp. 2539-2541
- FT 2001-02, Tillæg A, s. 868ff

Love og bekendtgørelser:

- LBKG 2014-07-04 nr 871 **Straffeloven** – forkortet STRFL
- LBKG 2014-12-09 nr 1308 - **Retsplejeloven** – forkortet RPL
- LBKG 2005-08-25 nr. 833 om udlevering af lovovertrædere (**Udleveringsloven** – forkortes UL)
- KBET2003 nr. 1424 Straffelovrådets betænkning om straffastsættelse og strafferammer
- Rammeafgørelse 2002/584 Den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne, ændret ved rammeafgørelse 2009/299 (**”Den Europæiske Arrestordre” eller ”Arrestordren” eller ”Rammeafgørelsen”**)
- LBKG 1998-10-19 nr.750 om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (**Inkorporeringsloven**) (Udgivet i L 1992-04-29 nr 285.)
- EFT C 313 af 23.10.1996. DK gennemførte konventionen ved lov nr. 417 af 10. juni 1997. I kraft d. 1. juli 1997. (**EU-udleveringskonvention**)
- KBET 1995 nr. 1298 Betænkning om fotoforevisning, konfrontation, efterlysning og observation: afgivet af Justitsministeriets Strafferetsplejeudvalg (KBET 1995 nr. 1298 betænkning om fotoforevisning, mv.)
- Den Europæiske Menneskerettighedskonvention - Konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og Grundlæggende Frihedsrettigheder – forkortet **EMRK**
 - Inkorporeret i dansk ret og gældende fra 1992-07-01, jf. LBKG 1998-10-19 nr 750 - Menneskerettighedskonventionsloven
- LOV-1975-06-13-39 Lov om utlevering av lovbrytere m.v., sidst ændret ved LOV-2014-05-09-16 (Norges utleveringslov)
- KBET 1973 nr. 682: Betænkning om kundgørelse og opfyldelse af traktater: afgivet af det af justitsministeriet den 22. marts 1965 nedsatte udvalg

- Lov nr. 27 af 03/02/1960 – lov om udlevering af lovovertrædere til Finland, Island, Norge og Sverige jr. Bekg. Nr. 322 af 27. august 1960 (**Den Nordiske Udleveringslov**)
- BKI nr. 36 af 28. september 1963 - Bekendtgørelse af Europæisk konvention af 13. december 1957 om udlevering af lovovertrædere (Ratificeret af Danmark ved kgl. resolution d. 5. juli 1962). Gennemført i DK ved lov nr. 249 af 9. juni 1967 om udlevering af lovovertrædere. (**1957-konventionen**)
- Lag (1957:668) om utlämning för brott (Sveriges Udleveringslov)
- FNs Universal Declaration of Human Rights - VERDENSERKLÆRINGEN OM MENNESKERETTIGHEDERNE (10.12.1948)
- Straffelovskommisionens betænkning af 9. november 1917 (kan findes på: http://www.statensnet.dk/betaenkninger/0401-0600/0519-1923/0519-1923_pdf/printversion_0519-1923-s.pdf) (besøgt d. 28.05.15)
- Lov af 13. juni 1908 om utlevering av forbrydere (Norges tidligere Utleveringslov)

Afgørelser:

- [1955] 1 Q.B 540 - *Kolczynski*
- [1947] 14 Ann. Dig. 145 (Court of Appeal of *Grenoble*, Fr., 1947) - *Giovanni Gatti*
- [1894] 2 Q.B. 415 - *Meunier*
- [1891] 1 Q.B. 149 - *Castioni*
- Bundersverfassungsgericht: 2BvR 685/03 af 24. juni 2003
https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2003/06/rs20030624_2bvr068503en.html;jsessionid=A5EC1967F4968D62A9770EBDFB65321D.2_cid392 (besøgt d. 28.05.2015)
- EMD, *AHORUGEZE mod SVERIGE*, Application no. 37075/09
- EMD, *CHAHAL v. UK*, Application No. 22414/96
- EMD, *SOERING vs. UK*, Application no. 14038/88
- EU-domstolen, C-303/05, *ADVOCATEN VOOR DE WERELD*
- FOB 2012-2
- Oliver-sagen: Dreng bortført fra mor i Østrig af far med forældremyndighed i Danmark. Kidnapningen anset som fortsat og fuldbyrdet i Danmark, da faren stadig har ham i sin varetægt i Danmark. Justitsministeriet vil derfor ikke udlevere Thomas Sørensen (faren) til Østrig, da forholdet ikke er strafbart efter dansk ret, da faren har forældremyndigheden. (Fuldbyrdelsesmomentet kan diskuteres)
- U.2014.423H - Justitsministeriets afgørelse om udlevering til strafforfølgning i Rwanda var lovlig.
- U.2011.2904Ø - Sagen om *Niels Holck*
- U.2009.941H - Under en straffesag kunne personer, der i USA var dømt i samme sagskompleks, efter at de havde indgået tilståelsesaftaler (»plea bargains«), føres som vidner.
- U.2009.2652Ø – sagen om *Camilla Broe*
- U.2004.2229H - Ikke grundlag for at tilsidesætte Justitsministeriets beslutning om udlevering af dansk statsborger til Storbritannien med henblik på strafferetlig forfølgning. Beslutningen ikke omfattet af forvaltningsloven.
- U.1995.887H - Beslutning om udlevering til strafforfølgning i Tyskland lovlig.

- U.1988.788V - Betingelserne for udlevering ikke opfyldt. Rækkevidden af straffelovens § 266 b
- U.1982.1027H - Vidneførelse af i USA bosiddende person, der var omfattet af plea bargain, fundet betænkelig.
- U.1925.277 H - Justitsminister havde ladet en for sædelighedsforbrydelse mod børn mange gange straffet mand tilbageholde efter straffens udståelse. Ej hjemmel hertil. Erstatningsansvar. (**Berningsagen**)

ULR-adresser:

- Danmarks historiens leksikon <http://danmarkshistorien.dk/leksikon-og-kilder/vis/materiale/det-juridiske-system-1660-1849/> (besøgt d. 28.05.2015)
- Konferencespéciale af Rune Rye Windfeld, *Politiinstitutionens rolle i enevældens magtudøvelse 1682-1771* (**Windfeld, Enevælden**)
http://www.helsbib.dk/files/file_attachments/18_nov_2011_-_1030/runes_windfeld_speciale.pdf (besøgt d. 28.05.2015)
- The Economist - Extraditions to Poland: Wanted, for chicken rustling (2009)
<http://www.economist.com/node/15179470/print> (besøgt d. 28.05.2015)
- Nyhederne.tv2.dk - Så mange lande søgte Snowden asyl i - 02. juli 2013
<http://nyhederne.tv2.dk/article.php/id-69898518:s%E5-mange-lande-s%E5-gte-snowden-asyl-i.html?rss> (besøgt d. 28.05.15)
- DR tema om Zakajev-sagen, 2002
<http://www.dr.dk/nyheder/htm/baggrund/tema2002/sakajev-sagen/> (besøgt d. 26.05.2015)

Del 8: Bilag

Bilag 1: Anholdelsesbegæring fra Distriktsretten i Florida (Arrestordre)	78
Bilag 2: Justitsministeriets Bilag A til begrænsning af de amerikanske tiltaleforhold til perioden 1997 til medio 1998 i afgørelsen fra Retten i Lyngby	79
Bilag 3: Retten i Lyngbys bemærkninger og afgørelse til sagen d. 25. august 2008....	83
Bilag 4: Østre Landsret kendelse af 2. juli 2009 (uddrag)	89
Bilag 5: Rigsadvokatens udtalelse om forældelse og fortsat forbrydelse	97
Bilag 6: Mr. Rossens mail (svar til Forsvarsadvokat Michael Juul Eriksen).....	102

United States District Court
SOUTHERN DISTRICT OF FLORIDA

UNITED STATES OF AMERICA

ARRESTORDRE

mod

FERNANDO MARIA LUMINATI-TONELLI, AT AL

Sagsnr.: 00899-CR-FAM(s)

Til: The United States Marshal
og enhver anden Bemyndiget USA Embedsmand

DE BEORDRES HERVED TIL at anholde

CAMILA [REDACTED]
Navn

og straks føre ham eller hende til nærmeste hyretdommer for at besvare

☒ Anklageskrift ☐ [....]

hvorefter han eller hun er sigtet/tiltalt (kort beskrivelse af forholdet)

Sammensværgelse om import af MDMA, sammensværgelse om besiddelse med henblik på
distribution af MDMA og hvidvaskning af penge.

[JOURNALFØRT D.C.
MAG. SEC. 21, marts 2003
Clarence Maddox, Clerk U.S.
Distr. CT. S.D of FLA Miami]

overtrædelse af Afsnit 21 og 18 United States Code, §§ 963, 846 og 1956

CLARENCE MADDOX

COURT ADMINISTRATOR/CLERK OF THE COURT

Navn på Udsteder
[Sign.]

Titel på Udsteder
21/3/03, Miami, FL

TED E. BANDSTRA

AFLEVERET

[Steinpef]

[Stempel - Bekræftelse på Ægte Kopi
[Clarence Maddox]
[Sign. Arresterende Polit]
Ved [Sign. Uæselig - Deputy Clerk
Dato 08/05/01]

Udskrift af retsbogen

KENDELSE

afsagt den 25. august 2008

SS 3295/2007

Anklagemyndigheden

mod

Camilla [redacted]
[redacted]

Nordsjællands Politi har ved brev af 30. maj 2008 indbragt sagen for retten i Lyngby i medfør af udleveringslovens § 16.

Påstande:

Nordsjællands Politi har nedlagt påstand om, at Justitsministeriets beslutning om udlevering af Camilla [redacted] til retsforfølgning i USA kendes lovlig, jfr. lov nr. 833 af 25. august 2005 om udlevering af lovovertrædere § 16, stk. 1.

Camilla [redacted] har nedlagt påstand om, at Justitsministeriets afgørelse af 28. maj 2008 er ulovlig, og at udlevering af Camilla [redacted] til retsforfølgning i USA nægtes.

I Østre landsrets kendelse af 25. april 2008, hedder det bl. a.

"Anklagemyndigheden har kæret Lyngby Rets kendelse af 27. februar 2008 (SS 3295/2007), hvor det blev bestemt, at anklagemyndigheden skal imødekomme forsvarerens anmodning af den 9. januar 2008 om foretagelse af yderligere efterforskningskridt herunder indhentelse af yderligere materiale fra de amerikanske myndigheder .

Anklagemyndigheden har påstået afvisning af anmodningen, subsidiært at denne ikke tages til følge.

Camilla [redacted] har påstået stadfæstelse.

Landsrettens begrundelse og resultat

Anklagemyndigheden har oplyst, at Camilla [redacted] formelt er sigtet for overtrædelse af den danske straffelovs § 191, men at dette er sket af hensyn til rettens mulighed for at tage stilling til fængslingsgrundlaget i relation til kravet om dobbelt strafbarhed. Der er således - ifølge anklagemyndigheden -

4) Camilla [redacted] skal hurtigst muligt og senest 6 måneder efter endelig dom overføres til Danmark med henblik på fuldbyrdelse af en eventuel fængselsstraf eller anden frihedsberøvende foranstaltning. En fravigelse af denne tidsramme kan kun accepteres, hvis det er nødvendigt på grund af forhold, der beror på det amerikanske retssystem (f.eks. høringsproceduren i forbindelse med samtykke til overførelse) eller på grund af nødvendige procedurer, der skal foretages af de amerikanske immigrationsmyndigheder, hvis Camilla [redacted] modsætter sig at opgive sin permanente amerikanske opholdstilladelse. Fuldbyrdelsen i Danmark skal ske efter princippet om omsætning af retsfølgen, jf. artikel 11, i Den Europæiske Konvention af 21. marts 1983 om overførelse af domfældte.

5) Straffesagen mod Camilla [redacted] skal fremmes med størst mulig hurtighed.

6) Det tidsrum, som Camilla [redacted] har været frihedsberøvet her i landet, fratrækkes i en eventuel frihedsstraf, som hun måtte blive idømt i USA.

De amerikanske myndigheder har ved brev af 21. marts 2008 og 14. maj 2008 bekræftet, at de ovennævnte vilkår vil blive overholdt.

..."

I bilag A til afgørelsen hedder det:

"Der vil i USA kunne rejses tiltale mod Camilla [redacted] for overtrædelse af den amerikanske straffelovs afsnit 21, paragraf 952(a), jf. til dels afsnit 21, paragraf 963, og afsnit 21, paragraf 841(a)(1), jf. til dels afsnit 21, paragraf 846, ved i tiden fra begyndelsen af 1997 til medio 1998 i USA at have deltaget i en kriminel organisation, der forestod omfattende organiseret indsmugling af ecstasy-tabletter til USA og salg/videreoverdragelse af ecstasy-tabletter i USA, idet tiltalte skabte kontakt til kurerer, arrangerede møder med disse i Holland, hvor hun instruerede kurererne og fastsatte tabletterne på kroppen af kurererne, hvorefter sigtede modtog tabletterne på sin bopæl i Miami i USA med henblik på viderefordeling, idet hun i 9 tilfælde har medvirket til indsmugling af i alt 106.000 ecstasy-tabletter fordelt på 11 personer (forhold A-G, forhold J og forhold K), ligesom hun i 1 tilfælde har medvirket til indsmugling af et ukendt antal ecstasy-tabletter (forhold H) og i 1 tilfælde har medvirket til forsøg på indsmugling af en ukendt mængde ecstasy-tabletter (forhold I.), samt i 2 tilfælde har videreoverdraget 4.000 ecstasy-tabletter (forhold L og forhold M).

A.
Camilla [redacted] foranledigede den 11. juni 1997, at hendes veninde [redacted] Hill indsmuglede 5000 ecstasy-tabletter til USA fra Holland. Tabletterne var fastklæbet på kroppen af [redacted] Hill. Camilla [redacted] var til stede i Holland, da tabletterne blev fastspændt, og kureren tog til Camilla [redacted] lejlighed i Mia-

mi med tabletterne.

B.

Camilla [redacted] foranledigede i juli 1997, at Kathrine [redacted] indsmuglede 10.000 ecstasy-tabletter til USA fra Holland. Camilla [redacted] hjalp i Holland med at spænde tabletterne fast på kroppen af Kathrine [redacted]. Tabletterne blev leveret på Camilla [redacted] bopæl i Miami.

C.

Camilla [redacted] overværede i oktober 1997 i Holland, at der blev fastspændt 10.000 ecstasy-tabletter på Hernandez med henblik på indsmugling til USA.

D.

Camilla [redacted] mødtes i oktober 1997 i Holland med en ny kurer, [redacted] Gorcio, hvor kureren fik fastspændt 10.000 ecstasy-tabletter på kroppen. Tabletterne blev leveret på Camilla [redacted] bopæl i Miami.

E.

Camilla [redacted] mødtes i november 1997 i Holland med en ny kurer, [redacted] Del Rio, hvor Camilla [redacted] fastspændte 10.000 ecstasy-tabletter på kurerens krop med henblik på indsmugling til USA.

F.

Camilla [redacted] mødtes i november 1997 med kurererne Garcia og Anne [redacted] i Holland, hvor de hver fik fastspændt 10.000 ecstasy-tabletter på kroppen. Tabletterne blev leveret på Camilla [redacted] bopæl i Miami.

G.

Camilla [redacted] mødtes nogle dage senere (november 1997) på ny med Hernandez og [redacted] Valentin i Holland, hvor de hver fik fastspændt 10.000 ecstasy-tabletter på kroppen. Begge bliver anholdt ved i lufthavnen ved indreisen til Miami med ovennævnte tabletter.

H.

Camilla [redacted] mødtes i december 1997 på ny med Garcia i Holland, hvor hun får fastspændt ecstasy-tabletter på kroppen med henblik på indsmugling i USA. Tabletterne blev leveret på Camilla [redacted] bopæl i Miami. Mængden af tabletter er uoplyst.

I.

Camilla [redacted] mødtes i slutningen af 1997 i sin lejlighed i Miami med narkohandleren [redacted] Guncet. Camilla [redacted] overdrog i den forbindelse 2.000 ecstasy-tabletter til den pågældende.

J.

Camilla [redacted] mødtes i januar 1998 med Garcia i Holland, hvor Garcia fik fastspændt ca. 11.000 ecstasy-tabletter på kroppen, som hun forsøgte at ind-

smugle til USA, hvilket dog mislykkedes, da hun blev anholdt i forbindelse med indrejsen til USA.

K.

Camilla [redacted] modtog i februar 1998 kureren Tavus i sin lejlighed i Miami og i den forbindelse overtog Camilla [redacted] de 10.000 ecstasy-tabletter, som Tavus havde indsmuglet fra Holland.

L.

Camilla [redacted] fastspændte den 16. marts 1998 i Holland en ukendt mængde ecstasy-tabletter på kureren Tavus, der i forbindelse med udrejsen til USA via Belgien opgav indsmuglingen til USA af tabletterne, idet de belgiske myndigheder i lufthavnen viste interesse for kureren.

M.

Camilla [redacted] overdrog/udleverede fra begyndelsen til midten af 1998 fra hendes lejlighed i Miami 2.000 ecstasy-tabletter til narkohandler [redacted] Dinapoli."

Forklaringer:

Camilla [redacted] har nægtet sig skyldig og har afgivet forklaring.

Den 16. august forklarede Camilla [redacted] bl. a., at hun er født i Danmark og boede her de første 18 år, hvorpå familien tog til USA.

Hun har en datter, der nu er 9 år gammel. Datteren var 2 år gammel, da hun tog tilbage til Danmark. Datteren går i skole og er integreret. Barnets far bor i Israel, og barnet har kun meget ringe kontakt med denne. Der er kommunikationsvanskeligheder, idet der skal tales engelsk. Såfremt hun bliver udsendt til USA, frygter hun, at faderen vil tage datteren til sig. Videre frygter hun adskillelsen mellem mor og barn.

Da hun kom her til landet, fik hun kort efter fast arbejde og har siden haft egen bopæl. Hun flyttede først ind i sine bedsteforældres sommerhus. Det lyder meget rigtigt, at hun blev tilmeldt folkeregistret den 20. juli 2001. Hun har ikke ændret navn. Hun har hele tiden været tilmeldt folkeregistret.

Inden hun selv flyttede til Danmark, var hendes søster, der også havde fået barn, flyttet til Danmark. Hendes far flyttede sammen med hende til Danmark. Det var en fælles beslutning. Faderen er senere vendt tilbage til USA.

Hun blev kontaktet af de amerikanske myndigheder og havde en advokat. Kontakten til myndighederne gik gennem advokaten. Hun skulle svare på 10 skriftlige spørgsmål. Hun mener, at det var ½ år før hun udrejste fra USA.

sende det materiale, som de af det danske Justitsministerium er blevet anmodet om at fremsende;

4. Justitsministeriet har truffet afgørelsen under henvisning til en forkert hjemmel; og at afgørelsen da hviler på et urigtigt grundlag, og at der af samme årsag ikke er foretaget vurdering af de lovregler, der gælder for nærværende udleveringssag.

5. udleveringsbegæringen ikke lever op til de krav, der er fastsat i Traktat af 22. juni 1972 artikel II, hvorfor udlevering skal nægtes.

6. udleveringslovens § 3, stk. 4 og traktaten af 22. juni 1972 artikel 6 er til hinder for udlevering, hvorfor udlevering skal nægtes

7. udleveringslovens § 9 og traktaten af 22. juni 1972 artikel 7, stk. 3 er til hinder for udlevering, idet de straffbare handlinger, Camilla [redacted] er mistænkt for, er forældede

8. udleveringslovens § 7 og traktaten af 22. juni 1972 artikel 7, stk. 5 er til hinder for udlevering.

9. Den europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 er til hinder for udlevering.

10. de konkrete forhold i nærværende sag skal føre til, at udlevering nægtes.

Rettens bemærkninger og afgørelse:

I år 2000 blev en række personer tiltalt for handel med narkotika (ecstasy) ved Distriktsretten for retskreds syd i Florida.

Ved anklageskrift af 24. oktober 2000 fra Distriktsretten for retskreds syd i Florida, blev yderligere en person tiltalt for handel med narkotika (ecstasy).

Ved anklageskrift af 26. marts 2003 ændredes det sidstnævnte anklageskrift til tillige at omfatte Camilla [redacted] Camilla [redacted] tiltaltes for i perioden 1995-2000, som en medkonspirator at have deltaget i omfattende handel med narkotika (ecstasy). I forbindelse dermed blev der udstedt arrestordre.

Der foreligger ingen oplysninger om, at Camilla [redacted] tidligere skulle være efterlyst.

Der foreligger fra amerikansk myndighed en udtalelse om, at det i anklageskriftet beskrevne ikke er forældet efter amerikansk ret.

Det danske Justitsministerium har udformet et hjælpebilag (bilag A) og i

sin afgørelse begrænset tiltalen til det i dette anførte. Baggrunden for dette er, at ikke alt det i anklageskriftet anførte er strafbart efter dansk ret, jf. udleveringslovens § 2 a.

Det bemærkes i denne forbindelse, at Camilla [redacted] ikke kan straffes for andet end det, der er omfattet af den danske straffelovs kapitel 4's medvirkenbegreb og således ikke for alt, som i USA er omfattet af begrebet strafbar konspiration.

Ministeriet har i sin afgørelse angivet, at de strafbare forhold, der er omfattet af ministeriets afgørelse, ligger i perioden fra den 11. juni 1997 til "fra begyndelsen af til midten af 1998". Den seneste konkrete dato, der er nævnt, er den 16. marts 1998.

Der foreligger ikke vedrørende den begrænsede tiltale, som er udarbejdet efter Østre Landsrets kendelse, en udtalelse om forældelse fra de amerikanske myndigheder.

Efter Title 18 U.S. C. § 3282, er der i USA 5-årig forældelse vedrørende forbrydelser, således at forældelsesfristen regnes fra handlingens foretagelse og indtil tiltale formelt rejses ved indlevering af anklageskrift.

Anklageskriftet er indgivet mere end 5 år efter det seneste forhold, som er beskrevet i den begrænsede tiltale.

Der har under sagen være spørgsmål, om forældelsen skulle være suspenderet som følge af, at Camilla [redacted] angiveligt skulle være flygtet fra et strafansvar.

Specialagent Joseph Kilmer har i en erklæring angivet, at Camilla [redacted] tidligt i 2001 måtte opfatte sig som sigtet og efterfølgende er flygtet. Det fremgår videre, at han havde en samtale med Camilla [redacted], hvor han oplyste hende om, at hun stod til en længerevarende straf og havde opfordret hende til at søge advokat. Anledningen til henvendelsen var, at Camilla [redacted] skulle besvare nogle spørgsmål skriftligt. Agenten har angivet, at det var en betingelse fra Camilla [redacted] side for at besvare spørgsmål, at hun ikke blev straffet og udvist til Danmark.

Den ønskede skriftlige besvarelse blev i december 2001 formidlet til myndighederne af Camilla [redacted] amerikanske advokat.

Der er ikke vedrørende dette spørgsmål fremlagt andre bilag.

Der foreligger ikke oplysninger om, at de amerikanske myndigheder, før anklageskriftet blev udarbejdet, har forsøgt at henvende sig til Camilla [redacted] eller dennes amerikanske advokat.

Camilla [redacted] opvokset i Danmark. Hendes søster var rejst tilbage til Danmark. Camilla [redacted] havde i USA herefter ikke længere kontakt til nære familiemedlemmer.

Retten finder det ikke under de foreliggende omstændigheder for godtgjort, at Camilla [redacted] der er enlig mor, ved en tilbagevenden sammen med sin far til Danmark i sommeren 2001, kan anses for at være flygtet fra USA.

Det kan ikke afvises, således som den er oplyst for retten i Lyngby, at sagen er forældet efter amerikansk ret.

Udlevering af Camilla [redacted] kan derfor ikke finde sted, jf. princippet i udleveringslovens § 3, stk. 4.

Videre bemærkes:

Først ved udleveringslovens ikrafttræden den 6. juli 2002, blev der skabt hjemmel til at udvise danske statsborgere til strafforfølgning uden for Norden.

Der var således ikke på tidspunktet for de strafbare handlinger mulighed for at få udleveret Camilla [redacted] til strafforfølgning i USA,

Camilla [redacted] og hendes datter, der er født i 1999, bosatte sig i sommeren 2001 i Danmark. Camilla [redacted] har stedse været tilmeldt folkeregisteret og haft fast arbejde.

Det fremgår af en amerikansk efterforskningsrapport af 6. juli 2006, at det amerikanske politi telefonisk den 3. oktober 2005 fik oplyst Camilla [redacted] adresse og på ny i 2006. Det fremgår videre, at de amerikanske myndigheder var i den retsvildfarelse, at udlevering ikke var mulig.

Den 23. august 2007 udarbejdede det amerikanske justitsministerium en anmodning om udlevering af Camilla [redacted]

Der var da forløbet næsten 10 år fra det tidspunkt, hvor det sidste kriminelle forhold angives begået, og 4 1/2 år efter at anklageskriftet forelå.

Camilla [redacted] har forklaret, at hun i slutningen af 1997 indledte et forhold til den i sagskomplekset anførte [redacted] Tonelli, som hun antog var frasepareret og handlede med antikviteter. Oplysninger, som det senere gik op for hende, var forkerte. Videre at hun i 1998 blev klar over, at [redacted] Tonelli beskæftigede sig med handel med ecstasy og i den forbindelse bl. a. benyttede piger fra striptease klubber som kurerer. Camilla [redacted] forhold til [redacted]

Donelli ophørte i 1998.

I det fra USA modtagne sagsmateriale indgår anklageskrifter og en arrestordre. Som dokumentation for tiltalens rigtighed er vedlagt en beediget erklæring afgivet af specialagent Joseph Kilmer, DEA. Det pågældende dokument svarer i al væsentlighed til en dansk resumepolitirapport, om end erklæringen er mere omfangsrig. Erklæringen indeholder anklagemyndighedens opfattelse af sagen samt referater af forklaringer.

Der foreligger i det modtagne materiale ikke oplysninger om påtænkt bevisførelse, retsbogsudskrifter eller domme, der allerede er afsagt i sagskomplekset.

Justitsministeriet har i sin afgørelse anført, at det i Danmark vil være forbundet med store vanskeligheder at gennemføre en straffesag mod Camilla

Retten tiltræder, at Camilla med rette har været mistænkt for narkotikakriminalitet.

På grund af det lange tidsrum, der er gået, må det vurderes ikke blot i Danmark, men tillige i USA at være vanskeligt at føre en række af vidnerne.

I Østre landsrets upåkærede kendelse af 16. maj 2008 hedder det: " Politiet skal imødekomme forsvarerens begæring om indhentelse af oplysninger fra de amerikanske myndigheder om plea agreements m. v., der er indgået med de påståede medgerningsmænd, og hvis forklaringer skal bruges som bevis i sagen mod Camilla

Det bemærkes, at Justitsministeriet først fremsatte anmodningen til de amerikanske myndigheder samtidig med sin afgørelse om udlevering af Camilla

De amerikanske myndigheder har afslået anmodningen under henvisning til fortrolighed og oplyst, at Camilla kommende amerikanske forsvarer vil få adgang til aftalerne.

Højesteret har i sin dom, Ugeskrift for Retsvæsen 1982 side 102, afvist brug af et vidne, der havde indgået plea agreement.

Af traktat af 22. juni 1972 om udlevering mellem Danmark og USA artikel 6, fremgår bl. a.: "Udlevering skal kun tillades, hvis bevismaterialet ifølge lovgivningen på det sted, hvor den pågældende antræffes, er tilstrækkeligt til at begrunde, at der blev rejst tiltale mod ham, hvis den påsigtede lovovertrædelse var begået det pågældende sted,"

Retten finder ikke holdepunkt for at antage, at det anførte er fraveget ved

vedtagelsen af udleveringsloven.

Det fremgår, at 25 personer, der er dømt i sagskomplekset, har afgivet tilståelser. Den 10. oktober 2006 afventede en at få sin sag for retten. 2 afventede udlevering, mens 2 var flygtet.

Henset til at sagerne næsten alle er afgjort på basis af tilståelser, må det antages, at stort set alle domfældte har indgået plea agreements.

En lang række af personerne i sagskomplekset er udvist og således udrejst af USA.

Således som sagen er forelagt retten, findes den at savne tilstrækkeligt bevismæssigt grundlag, hvorfor tillige udleveringslovens 3, stk. 4, jf. traktat af 22. juni 1972 artikel 6, er til hinder for udlevering.

Yderligere bemærkes:

Camilla [redacted] har i en periode indtil 1998 haft et forhold til en af hovedmændene.

Camilla [redacted] har, således som sagen er oplyst, siden sin tilbagevenden her til landet levet et helt almindeligt liv med arbejde, barn og bolig langt fra et miljø, svarende til det, som [redacted] Tonelli levede i.

Der er nu gået 10 år siden det pågældende miljøskift.

Der er i tilfælde af udlevering ingen oplysninger om, hvornår de amerikanske domstole kan forventes at afsige dom i sagen. Til denne uvisse periode må i tilfælde af domfældelse tillægges det halve år, Justitsministeriet tillader til overførsel til dansk fængsel.

I den periode, Camilla [redacted] måtte komme til at opholde sig i fængsel i USA, må personlig kontakt til datteren anses som umulig. Dette er i modsætning til nu, hvor hun er varetægtsfængslet.

Af forarbejderne til udleveringslovens § 7, (Folketingstidende 1966-67, 2. samling, tillæg A, spalte 2548-2549) fremgår, at " Ved afgørelsen af, om udlevering ville være uforeneligt med humanitære hensyn, må de særlige forhold, der taler imod udlevering, afvejes imod den interesse, som den fremmede stat, navnlig under hensyn til lovovertrædelsens beskaffenhed og den tid, der er forløbet siden handlingens foretagelse, har i udleveringen."

Efter en samlet vurdering og med særlig vægt på Camilla [redacted] og hendes barns tarv, den sene sagsbehandling og Camilla [redacted] ændrede livsforhold,

findes ikke at en udlevering af Camilla [redacted] til USA vil være uforholdsmæssig hensyn.

Udleveringslovens § 7, er derfor tillige til hinder for udlevering.

Der findes ikke anledning til at tage stilling til forsvarrets resterende indsigelser mod udlevering.

Thi bestemmes.

Justitsministeriets beslutning af 28. maj 2008 om udlevering af Camilla [redacted] til strafforfølgning i USA ophæves.

Det offentlige betaler sagens omkostninger.

Stig Kaas

Udskriftens rigtighed bekræftes.
Retten i Lyngby, den 25. august 2008

P.d.v.

Jane Vestergaard, kontorfuldmægtig

MODTAGET

- 3 JULI 2009

Advokatfirmaet
Tommy V. Christensen

UDSKRIFT

AF

ØSTRE LANDSRETS DOMBOG

K E N D E L S E

Afsagt den 2. juli 2009 af Østre Landsrets 20. afdeling
(landsdommerne Michael Dorn, Ulla Staal og Hans J. Christensen (kst.)).

20. afd. kære nr. [REDACTED]

Anklagemyndigheden

mod

Camilla [REDACTED]

(advokat Michael Juul Eriksen, besk.)

Ved Lyngby Rets kendelse af 25. august 2008 [REDACTED] blev det bestemt, at Justitsministeriets beslutning af 28. maj 2008 om udlevering af Camilla [REDACTED] til strafforfølgning i USA skulle ophæves.

Anklagemyndigheden har kært kendelsen med påstand om, at Justitsministeriets beslutning kendes lovlig.

Camilla [REDACTED] har påstået stadfæstelse.

Køremålet har været mundtligt forhandlet.

Supplerende sagsfremstilling

Ved Lyngby Rets kendelse af 25. august 2008 blev det bestemt, at Camilla [REDACTED], der havde været frihedsberøvet fra den 5. december 2007, skulle løslades.

I brev af 26. november 2008 har det amerikanske justitsministerium til Justitsministeriet afgivet en supplerende udtalelse om forældelse efter amerikansk ret vedrørende de forhold, som Camilla [REDACTED] er tiltalt for. I udtalelsen hedder det i dansk oversættelse blandt andet:

"3. Den amerikanske forældelsesfrist på fem år suspenderes medens en person er flygtet fra retsforfølgelse.

...

Det er i § 3290 i Afsnit 18 i Den Forbundsstatslige Lovsamling (USC) bestemt, at: "Der gælder ingen forældelse for en person, der undviger strafforfølgning". Denne bestemmelse er beregnet på at hindre, at en person slipper fri for straf ved at skjule sig, indtil den korte forældelsesfrist i amerikansk ret udløber. Efter gældende retsprincipper er én, der undviger retsforfølgning, en person, der "... bringer sig uden for retsområdet med den hensigt at undgå at blive bragt for retten for en konkret lovovertrædelse ... uanset om retsforfølgningen rent faktisk er begyndt eller ej." ...

I denne sag er Camilla [REDACTED] flygtet for at undgå retsforfølgning. De omstændigheder, der godtgør dette, er følgende: Den 24. januar 2001 meddelte specialagent Joseph Kilmer fra DEA (narkotikapolitiet) Camilla [REDACTED] at hun var genstand for efterforskning i en narkotikasag. Hun tog en advokat, og Vicesstatsadvokat David Weinstein sendte hende et brev via hendes advokat. Den 25. januar 2001 blev der aftalt et møde mellem specialagent Kilmer, anklageren David Weinstein, Camilla [REDACTED] og hendes advokat, og hun fik at vide, at hun på grund af sin medvirken efter al sandsynlighed ville få en fængselsstraf, og straffens længde ville i høj grad afhænge af, hvor meget hun samarbejdede. Ifølge hendes egen indrømmelse i den danske udleveringssag forlod Camilla [REDACTED] nogle måneder senere USA og rejste til Danmark og flyttede ind i sine bedsteforældres sommerhus og anmeldte den adresse til folkeregisteret den 20. juli 2001. Den 5. november 2001 mødtes Vicesstatsadvokat Weinstein igen med Camilla [REDACTED] advokat for at drøfte de vilkår, hvorpå Camilla [REDACTED] måske ville samarbejde ved efterforskningen af hendes medskyldige. Camilla [REDACTED] var ikke til stede ved dette møde, men de amerikanske myndigheder var endnu ikke klar over, at hun allerede havde forladt landet. Den 13. november, 3. december og 6. december 2001 havde David Weinstein en brevveksling med Camilla [REDACTED] gennem hendes advokat. Det var først i 2002, at de amerikanske myndigheder blev klar over, at Camilla [REDACTED] ikke længere var bosiddende i De Forenede Stater. Hun er aldrig vendt tilbage.

På grund af sine møder med amerikansk politi og den omfattende korrespondance med anklageren var Camilla [REDACTED] udmærket klar over, at hun var under efterforskning.

Den omstændighed, at hun [da hun] i nær forbindelse med, at hun blev gjort opmærksom på, at hun ville blive tiltalt og idømt fængsel, forlod USA permanent – selvom hun havde boet der i omtrent 16 år og officielt havde fået permanent opholdstilladelse – er et klart indicium på, at hun forsætligt er flygtet fra retsforfølgning. Efter amerikansk ret blev forældelsen suspenderet fra det tidspunkt og frem til den dag, hvor hun blev tiltalt. Som følge heraf er straffe-

sagen ikke forældet, selvom man måtte beregne forældelsesfristen på fem år som gældende for de lovovertrædelser, der opfyldte kravet om dobbelt strafbarhed (der, som vi har anført ovenfor, ikke er det afgørende kriterium efter Artikel 7 stk. 3 i Udleveringsaftalen), idet Camilla [REDACTED] flygtede fra retsforfølgning i sommeren 2001 omkring fire år efter juni 1997, hvor den første af de pågældende lovovertrædelser blev begået. Hun forblev flygtet, [indtil] efter at tiltalen var rejst, og i denne tid var forældelsesfristen på fem år løbende suspenderet.

4. Konklusion

Vi håber, dette brev er et fyldestgørende svar på Deres spørgsmål. Som De kan se af redegørelsen ovenfor, mener vi, at den af Byretten i Lyngby truffe afgørelse er ukorrekt i sin anvendelse af forældelsesbestemmelserne i Udleveringsaftalen og i amerikansk ret. ..."

Vedrørende dansk anmodning om oplysning om "plea agreements" indgået med medgeringsmænd, der skal afgive vidneforklaringer i sagen mod Camilla [REDACTED], har det amerikanske justitsministerium i brev ligeledes dateret 26. november 2008 til Justitsministeriet i dansk oversættelse blandt andet udtalt:

"... Umiddelbart er vi yderst bekymrede for, om anmodninger om bestemte beviser såsom disse tilståelsesaftaler vil kunne skabe væsentlige vanskeligheder for den internationale udleveringsproces. Hvis den danske ret søger at få adgang til tilståelsesaftalerne for at undersøge, hvilke motiver vidnerne mod Camilla [REDACTED] måtte have haft, vil det udgøre en undersøgelse af et enkelt bevis isoleret uden at lægge vægt på andre af de beviser, der er indsamlet under efterforskningen, og som kunne anvendes til at vurdere vidnernes troværdighed. Den eneste måde at sikre en nøjagtig undersøgelse på ville være en gennemgang af hele den anmodende stats efterforskning. Dette vil imidlertid ændre udleveringssagen til i det væsentlige at være en domsforhandling efter [om] hele sagens indhold. Efter vor opfattelse er dette ikke, hvad man forestillede sig ved forhandlingerne om Udleveringsaftalen mellem De Forenede Stater og Danmark, og det er heller ikke en praktisk fremgangsmåde, der vil fungere, eftersom den internationale udleveringsproces ikke er vel rustet til at gå i gang med et så betydeligt oversættelsesarbejde og en så omfattende analyse af et andet lands strafforetlige efterforskning og retsforfølgning. Vi føler stærkt, at forhold af denne art bedst undersøges inden for en domsforhandling i den anmodende stat efter udlevering.

...

Vi er stadig bekymrede for, at hun [Camilla [REDACTED]] i sidste ende kunne få oplysninger fra sin advokat, der kunne afsløre identiteten af de personer, der har indgået tilståelsesaftaler, og med disse oplysninger kunne søge at forhindre deres fortsatte samarbejde i forbindelse med den amerikanske efterforskning og retssag. Dette er en risiko, vi er tøvende over for at løbe. Det forholder sig sådan, at tilståelsesaftalerne i denne sag, som vi skrev i vort brev af 17. juli 2008, ikke er til rådighed for forsvarer på dette trin under en forbudsstatlig straffe-

sag i USA. Samtidig vil de aftaler med anklagemyndigheden, som er indgået af vidner, der aflægger vidnesbyrd under domsforhandlingen mod Camilla [REDACTED] blive oplyst for hende ved hendes tilbagevenden til De Forenede Stater som led i forberedelserne til retssagen. Tidspunktet for oplysningen om aftalerne vil være samtidig med anklagemyndighedens foranstaltninger for at beskytte vidneres sikkerhed. Forsvaret vil fuldt ud kunne udnytte aftalerne til brug under forsvaret mod tiltalen, herunder ved at kunne krydsforhøre vidnerne særligt indgående om disse aftaler for fuldt ud at afprøve deres troværdighed."

Gentofte Kommunes familiekonsulent Birthe [REDACTED] har i en udateret statusrapport vedrørende Camilla [REDACTED] og datteren Isabella [REDACTED] blandt andet anført:

"Samlet vurdering:

Det jeg har set, både i mine samtaler med Camilla alene og i samspillet mellem Camilla og Isabella, er, at der her er tale om en veifungerende familie, som, trods mange måneders fravær fra et almindeligt hverdagsliv som familie, har formået at vende tilbage til en hverdag præget af nærhed.

Camilla er en omsorgsfuld mor, som ved sit nærvær og tilstedeværelse giver Isabella de optimale opvækstbetingelser.

Isabella er en glad, kvik og levende pige på snart 10 år. Hendes store fritidsinteresse er heste, og hun går til rideundervisning en gang om ugen. Camilla bakker på bedste vis op om Isabellas store interesse.

Isabella og Camilla er tæt knyttet til hinanden, og deres tætte relation er genoptaget fuldt ud, efter at Camilla er blevet løsladt.

Camilla og Isabellas familienetværk er spinkelt: Isabellas far bor ikke i Danmark, så der er kun sparsom kontakt, ligesom bedsteforældre heller ikke er en del af familiens netværk. Camilla har således bedt om, at der etableres en aflæsningsfamilie til Isabella med det sigte, at familienetværket på den måde udvides."

Af en udtalelse af 8. juni 2009 fra Falsing VVS A/S fremgår blandt andet, at Camilla [REDACTED] siden 26. januar 2009 har været ansat som regnskabsansvarlig i virksomheden, og at hun er en fagligt og socialt velanset medarbejder.

Forklaringer

Camilla [REDACTED] har om sine personlige forhold supplerende forklaret blandt andet, at kommunen har ydet hjælp til hende og Isabella til at bearbejde de problemer, som sagen og varetægtsfængslingen har medført, og at de nu har fået reetableret en god og tryk hverdag med henholdsvis arbejde og skole.

den strafferetlige retshåndhævelse er strengere i det land, der anmoder om udlevering, end her i landet.

Det kan imidlertid ikke på forhånd udelukkes, at der vil kunne forekomme tilfælde, hvor de følger, som en udlevering ville medføre for den pågældende, ville stå i et sådant misforhold til lovovertrædelsens beskaffenhed og den fremmede stats rimelige interesse i udleveringen, at det måtte anses for uforeneligt med humanitære hensyn at tillade udlevering.

Ud fra denne betragtning er der ved Danmarks ratifikation af den europæiske udleveringskonvention taget forbehold om, at en udleveringsbegæring vil kunne afslås, når udlevering, navnlig under hensyn til vedkommendes alder, helbredstilstand eller andre personlige forhold, må antages at ville medføre uforholdsmæssigt alvorlige følger for den pågældende. Tilsvarende forbehold er taget ved Norges og Sveriges ratifikation af konventionen.

På linie med de synspunkter, der ligger til grund for dette forbehold, foreslås i § 7 en bestemmelse, hvorefter udlevering ikke må finde sted, hvis det i særlige tilfælde, navnlig under hensyn til den pågældendes alder, helbredstilstand eller andre personlige forhold, må antages, at udlevering ville være uforenelig med humanitære hensyn.

Når bestemmelsen udover den pågældendes alder og helbredstilstand særligt fremhæver "andre personlige forhold", sigtes hermed navnlig til vedkommendes sociale situation. Det vil således kunne være af betydning, om den pågældende har familie her i landet, hvor længe han har opholdt sig her, og om han har egen virksomhed eller fast arbejde her.

Ved afgørelsen af, om udlevering ville være uforenelig med humanitære hensyn, må de særlige forhold, der taler imod udlevering, afvejes imod den interesse, som den fremmede stat, navnlig under hensyn til lovovertrædelsens beskaffenhed og den tid, der er forløbet siden handlingens foretagelse, har i udleveringen.

...

TH § 9.

Efter de udleveringstraktater, der er indgået af Danmark, kan udlevering ikke kræves, hvis der efter dansk ret er indtrådt forældelse af strafansvaret eller adgangen til at fuldbyrde straf for den pågældende lovovertrædelse.

Efter bestemmelsen i § 9 kan udlevering i sådanne tilfælde ikke finde sted.

Det er klart, at udlevering heller ikke kan ske, hvis strafforfølgning eller straffuldbyrdelse er udelukket på grund af forældelse efter lovgivningen i det land, som har fremsat anmodning om udlevering. Om dette er tilfældet, har danske myndigheder imidlertid som regel ikke mulighed for at foretage nogen nærmere prøvelse af. Hvis den, som ønskes udleveret, gør gældende, at der efter reglerne i det pågældende land er indtrådt forældelse, vil der kunne være anledning til at tilvejebringe en erklæring herom fra myndighederne i den fremmede stat. Går denne erklæring ud på, at forældelse ikke er indtrådt, må erklæringen normalt lægges til grund."

Ved lov nr. 378 af 6. juni 2002 om ændring af blandt andet udleveringsloven fik udleveringslovens § 2 sin nuværende formulering, således at der herefter - i modsætning til tidligere - kan ske udlevering af danske statsborgere til strafforfølgning i udlandet. Lovændringen trådte i kraft den 8. juni 2002 og finder anvendelse på anmodninger om udlevering, der

Landsrettens begrundelse og resultat

I midten af 1980-erne flyttede Camilla [REDACTED] med sin familie til USA og fik senere permanent opholdstilladelse i landet. I januar 2001 fik Camilla [REDACTED] af de amerikanske myndigheder orientering om, at hun var genstand for efterforskning i en narkotikasag, og i juli 2001 flyttede hun tilbage til Danmark, hvor hun tilmeldte sig folkeregisteret og siden har boet med sin nu 10-årige datter. I marts 2003 rejste de amerikanske myndigheder tiltale mod Camilla [REDACTED] for omfattende narkotikakriminalitet og traf samtidig beslutning om hendes anholdelse.

Efter anmodning i august 2007 fra de amerikanske myndigheder har Justitsministeriet den 28. maj 2008 i medfør af udleveringsloven truffet beslutning om, at Camilla [REDACTED] kan udleveres til strafforfølgning i USA for så vidt angår 13 konkrete forhold opregnet i bilag A til ministeriets afgørelse. Disse forhold er alle begået i perioden medio 1997 til medio 1998 og vedrører for 9 forholds vedkommende indsmugling af i alt 106.000 stk. ecstasy-tabletter fra Holland til USA, 2 forhold angår indsmugling henholdsvis forsøg herpå af et ukendt antal ecstasy-tabletter fra Holland til USA, og 2 forhold angår videreoverdragelse af i alt 4.000 ecstasy-tabletter i USA. Som vilkår for udleveringen har Justitsministeriet udover de i udleveringslovens § 10 nævnte vilkår blandt andet fastsat, at Camilla [REDACTED] hurtigst muligt og senest 6 måneder efter endelig dom skal overføres til Danmark med henblik på fuldbyrdelse af eventuel fængselsstraf eller anden frihedsberøvende foranstaltning, og at fuldbyrdelsen i Danmark skal ske efter princippet om omsætning af retsfølgen, jf. artikel 11 i Den Europæiske Konvention af 21. marts 1983 om overførelse af domfældte.

Spørgsmålet om, hvorvidt der efter dansk ret kan ske udlevering af Camilla [REDACTED] til strafforfølgning i USA afgøres efter udleveringsloven og ikke Traktaten af 22. juni 1972 om udlevering mellem Danmark og USA.

Camilla [REDACTED] er tiltalt for særdeles grov narkotikakriminalitet, og det må anses for forbundet med overordentlige store vanskeligheder at gennemføre en straffesag mod Camilla [REDACTED] i Danmark. På denne baggrund finder landsretten, at særlige hensyn til retshåndhævelsen taler for udlevering af Camilla [REDACTED] til strafforfølgning i USA, jf. udleveringslovens § 2, stk. 2, jf. stk. 1, nr. 1.

Der ses ikke at foreligge særlige omstændigheder, der giver grundlag for at antage, at der ikke er bevismæssigt grundlag for sigtelserne i de 13 nævnte forhold, og den omstændighed, at de amerikanske myndigheder ikke efter anmodning har fremsendt "plea agreements" vedrørende vidner i sagen, kan ikke føre til andet resultat.

De 13 forhold findes at have en sådan ensartethed, kontinuitet og indre sammenhæng, at de kan betragtes som en fortsat forbrydelse, for hvilken forældelsesfristen først regnes fra forbrydelsens ophør, jf. straffelovens § 94, stk. 1. Da samtlige 13 forhold efter en samlet vurdering endvidere må anses for omfattet af straffelovens § 191, stk. 1, 2. pkt., der har en strafferramme på 16 år, er forældelsesfristen 15 år, jf. straffelovens § 93, stk. 1, nr. 4, hvorfor forholdene ikke er forældet efter dansk ret. Ifølge det amerikanske justitsministerium er forholdene heller ikke forældet efter amerikansk ret.

Camilla [REDACTED] personlige forhold og den omstændighed, at de påsigtede forhold er begået for mere end 11 år siden, findes ikke at stå i et sådant misforhold til lovovertrædelsernes beskaffenhed og de amerikanske myndigheders rimelige interesse i udleveringen, at det må anses for uforeneligt med humanitære hensyn eller i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 at tillade udlevering.

Landsretten finder herefter, at Justitsministeriets beslutning om udlevering af Camilla [REDACTED] til strafforfølgning i USA er lovlig, og det forhold, at Justitsministeriet ikke afventede de amerikanske myndigheders svar på forespørgslen om "plea agreements", ændrer ikke herved.

Landsretten ændrer derfor byrettens kendelse, således at Justitsministeriets beslutning om udlevering til strafforfølgning i USA kendes lovlig.

T h i b e s t e m m e s :

Byrettens kendelse ændres, således at Justitsministeriets beslutning af 28. maj 2008 om udlevering af Camilla [REDACTED] til strafforfølgning i USA kendes lovlig.

Statskassen betaler sagens omkostninger.

(Sign.)

Udskriftens rigtighed bekræftes. Østre Landsrets kontor, den - 2 JULI 2009

P.j.v.

Katja Hansen
kontorfuldmægtig

omfang hun var vidende om organisationens fortsatte virke, og at aktiviteterne lå inden for en for hende påregnelig udstrækning, fx fortsat kurervirksomhed udført af en kurér, der var hvervet af hende til en række indsmuglinger, gennemførelse af en række på forhånd aftalte indsmuglinger eller lignende.

Jeg vil dog i det følgende lægge til grund, at der i en dansk sag ikke ville blive rejst tiltale for forhold begået efter midten af 1998, da Camilla Broc indstillede sine egne aktiviteter.

2. Spørgsmålet om forældelse og beregning af forældelsesfristen, når forholdene i udleveringsbegæringen bedømmes som en fortsat forbrydelse.

RIGSADVOKATEN

SIDE 2

Camilla Broes medvirken udmøntede sig i indsmugling, i et tilfælde af ca. 5.000 ecstasy-tabletter, i otte tilfælde af ca. 10.000 ecstasy-tabletter, og i to tilfælde af et uoplyst antal ecstasy-tabletter. Herudover vedrører begæringen om udlevering to forhold af videreoverdragelse hver gang af ca. 2.000 ecstasy-tabletter. De otte tilfælde er således alle isoleret bedømt omfattet af straffelovens § 191, stk. 2, jf. stk. 1, 2. pkt., jf. Rigsadvokatens Meddelelse nr. 6/2006, afsnit 5.2, hvor det anføres, at de vejledende retningslinjer for, hvornår der for så vidt angår ecstasy skal rejses tiltale efter denne bestemmelse, er ca. 8.000 ecstasy-tabletter (svarende til ca. 2 kg.). Dog anføres det videre i modellen, at sagens konkrete omstændigheder kan føre til, at der også bør ske tiltalerejsning for mindre mængder.

Det er endvidere min opfattelse, at samtlige forhold omfattet af udleveringsbegæringen efter en samlet vurdering må anses for omfattet af straffelovens § 191, stk. 1, 2. pkt.

Strafferammen i straffelovens § 191, stk. 1, 2. pkt. er i dag 16 års fængsel.

Som følge heraf er forældelsesfristen 15 år for overtrædelse af § 191, stk. 1, 2. pkt., jf. straffelovens § 93, stk. 1, nr. 4, og da de pågældende forhold må anses som en fortsat forbrydelse, forældes forholdene således i midten af 2013.

fr 1998

Dog var strafferammen alene 10 års fængsel på gerningstidspunktet for nærværende forhold i 1997-1998, hvilket indebar en forældelsesfrist på 10 år for overtrædelse af bestemmelsen. I så fald vil de pågældende forhold forældes i midten af 2008, jf. dog det nedenfor under pkt. 3 anførte, hvorefter de pågældende forældelsesregler må antages at finde anvendelse.

3. Spørgsmålet om forældelse og beregning af forældelsesfristen, hvis man måtte bedømme forholdene i udleveringsbegæringen for hvert enkelt forhold.

Såfremt man *ikke* anser de pågældende forhold som en fortsat forbrydelse, og man betragter hvert forhold isoleret, ville det første forhold vedrørende indsmugling af ca. 5.000 ecstasy-tabletter, de to forhold vedrørende indsmugling af et ukendt antal ecstasy-tabletter samt de to forhold vedrørende overdragelse af hver gang ca. 2.000 ecstasy-tabletter, være omfattet af straffelovens § 191, stk. 1, 1. pkt. Disse fem forhold blev begået i henholdsvis juni 1997, december 1997, slutningen af 1997, marts 1998 og starten til midten af 1998 og ville såvel på gerningstidspunktet som i dag – pga. den dagældende strafferamme på 6 års fængsel og den nugældende strafferamme på 10 års fængsel – være undergivet en forældelsesfrist på 10 år, jf. straffelovens § 93, stk. 1, nr. 3. De tre førstnævnte forhold vil således under denne forudsætning forældes i løbet af juni 2007 – slutningen af 2007, jf. dog det under pkt. 5 anførte om afbrydelse af forældelsesfristen.

RIGSADVOKATEN

SIDE 3

Anderledes forholder det sig med de forhold, der isoleret bedømt er omfattet af straffelovens § 191, stk. 1, 2. pkt., uanset at nogle af disse forhold tillige er begået i perioden fra juni 1997 til slutningen af 1997.

Disse forhold ville på gerningstidspunktet – pga. den dagældende strafferamme på 10 års fængsel – være undergivet en forældelsesfrist på 10 år, jf. straffelovens § 93, stk. 1, nr. 3. Forholdene begået i perioden fra juni 1997 til slutningen af 1997 vil således under denne forudsætning forældes i løbet af juni 2007 til slutningen af 2007.

Det er dog min opfattelse, at disse forhold alligevel ikke er forældede.

Jeg skal i den forbindelse bemærke følgende :

Strafferammen i såvel straffelovens § 191, stk. 1, 1. pkt. som 2. pkt., som ved lov nr. 218 af 31. marts 2004 (der trådte i kraft den 2. april 2004) blev ændret til henholdsvis 10 og 16 års fængsel, medførte en forlænget forældelsesfrist på 15 år for forhold omfattet af 2. pkt. Ændringen af strafferammerne trådte i kraft på et tidspunkt, hvor forældelse i forholdene omfattet af udleveringsbegæringen efter den dagældende forældelsesfrist endnu ikke var indtrådt.

I Kommenteret Straffelov, Almindelig del, 8. udgave, side 447 anføres det, at dansk rets almindelig regel er, at nye forældelsesregler har virkning for overtrædelser, hvor strafansvaret ikke er forældet ved de nye reglers ikrafttræden. Tilsvarende anfører Knud Waaben i "Strafferettens almindelige del 1, Ansvarsloren" 4. udgave, side 91, at hvis de nye regler begrænser adgangen til forældelse eller forlænger forældelsesfristen, kan de ikke anvendes på tidligere begåede handlinger der allerede er forældede efter de hidtil gældende regler. Hvorimod, hvis en tidligere gældende, kortere forældelsesfrist er løbende, men ikke udløbet ved de nye reglers ikrafttræden,

er det tvivlsomt, om gerningsmandens ansvar forældes efter de hidtil gældende regler, dvs. efter en kortere resttid end efter de nye regler.

Der henvises endvidere til den generelle revision af forældelsesreglerne i 1967, hvorefter det i overgangsbestemmelsen, jf. udkast til lov om ændringer i borgerlig straffelov § 2, stk. 2, (Straffelovrådets Betænkning nr. 433/1966 om strafferetlig forældelse m.v.) blev bestemt, at :

"De i § 1 nævnte bestemmelser i borgerlig straffelov [...] gælder også for lovovertrædelser, der er begået, og retsfølger, der er pålagt, før lovens ikrafttræden. Bestemmelserne [...] finder dog ikke anvendelse i tilfælde, hvor forældelse efter de hidtidige regler er indtrådt før lovens ikrafttræden."

RIGSADVOKATEN

SIDE 4

I bemærkningerne til forslaget, Straffelovrådets Betænkning nr. 433/1966 om strafferetlig forældelse m.v., side 32, anføres tillige :

"Rådet foreslår [...] en regel, hvorefter reglerne ikke kommer til anvendelse, hvis der allerede ved lovens ikrafttræden er sket forældelse efter de hidtidige regler. Er sådan forældelse derimod ikke indtrådt, skal de nye regler efter forslaget anvendes på de ældre lovovertrædelser, selvom dette betyder en senere forældelse, end de tidligere regler ville have ført til."

Samme model blev anvendt ved Lov nr. 441 af 31. maj 2000 om ændring af bl.a. straffelovens bestemmelser om forældelse af sædelighedsforbrydelser, hvor der i ikrafttrædelsesbestemmelsen, § 3, stk. 2, anføres, at reglerne også gælder for lovovertrædelser begået før lovens ikrafttræden, dog ikke, hvis forældelse efter de hidtidige regler er indtrådt før lovens ikrafttræden.

I Justitsministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 11 af 5. maj 2000 fra Folketingets Retsudvalg, anføres det, at modellen ikke anses for at være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 7, stk. 1, idet en forlængelse af forældelsesfristen ikke kan anses for at være en "straf" i konventionens forstand, og at en forlængelse af forældelsesfristen således ikke indebærer mulighed for at straffe for et forhold, der ikke udgjorde en forbrydelse på det tidspunkt, hvor forholdet blev begået, eller for at pålægge en strengere straf end den, der var gældende på gerningstidspunktet. Justitsministeriet fandt heller ikke, at en person, der begår en forbrydelse, har en berettiget forventning – der er beskyttet af konventionens artikel 7, stk. 1, – om, at strafansvaret for den pågældende forbrydelse vil blive forældet inden for en vis frist.

På den baggrund er det således min opfattelse, at forholdene i nærværende sag efter en samlet vurdering og anset som en fortsat forbrydelse ikke kan anses for forældede,

og at det i øvrigt heller ikke ville være tilfældet for de 10 seneste af de i alt 13 enkelte forhold i udleveringsbegæringen isoleret bedømt.

4. Spørgsmålet om anvendelsen af straffelovens § 88, stk. 1, 2. pkt.

Man kan også vælge af se de enkelte kriminelle forhold i udleveringsbegæringen og forældelsesspørgsmålet i lyset af straffelovens § 88, stk. 1, 2. pkt.

I henhold til straffelovens § 93, afhænger forældelsesfristen i det væsentligste af den højeste straf i strafferammen. I Straffelovrådets Betænkning nr. 433/1966 om strafferetlig forældelse m.v., side 19, anføres det, at udgangspunktet naturligvis er, at maksimum i strafferammen er afgørende, og – såfremt strafferammen er udformet således, at en højere straf kan anvendes "under skærpende omstændigheder" eller lignende – at denne højere straf er afgørende for forældelsesfristens længde, også selvom der ikke i det konkrete tilfælde foreligger skærpende omstændigheder.

RIGSADVOKATEN

SIDE 6

Det anføres videre, at såfremt der er hjemlet strafforhøjelse (adgang til at fravige strafferammens maksimum) under nærmere angivne betingelser – som det er tilfældet med anvendelsen af straffelovens § 88, stk. 1, 2. pkt. – og er disse betingelser opfyldt, er det dette strafmaksimum, der er afgørende for forældelsesfristen.

Det er min opfattelse, at straffelovens § 88, stk. 1, 2. pkt., vil kunne anvendes i nærværende sag, henset til, at der er flere forhold af alvorlig narkotikakriminalitet til samtidig pådømmelse, at Camilla Broe indtog en central rolle i indsmuglingen, og at der var tale om betydelige mængder ecstasy, jf. herved blandt andre afgørelserne trykt i UfR 1996.1303 H, UfR 2000.1822 H og UfR 2002.2043 H, hvor straffelovens § 88, stk. 1, 2. pkt. blev bragt i anvendelse under hensyn til de tiltaltes centrale placering og de betydelige mængder narkotika.

Da det således er min opfattelse, at betingelserne for at fravige strafferammens maksimum er opfyldt, er det herefter min opfattelse, at strafferammen på gerningstidspunktet kunne hæves til 15 år, samt at forældelsesfristen dermed efter de dagældende regler medførte en forlængelse af fristen til 15 år, hvorefter ingen af forholdene endnu er forældede.

Som anført under pkt. 3. finder jeg dog, at det må antages, at de nugældende forældelsesregler under alle omstændigheder finder anvendelse.

5. Spørgsmålet om, hvorvidt forældelsesfristen kan anses for afbrudt ved et amerikansk rettergangsskridt.

På baggrund af det under pkt. 1., 2 og 4 anførte har jeg ikke fundet anledning til at vurdere dette spørgsmål.

Dog har jeg følgende bemærkninger for så vidt angår de tre forhold omfattet af straffelovens § 191, stk. 1, 1. pkt. der som anført under pkt. 3 – såfremt man ikke anser de pågældende forhold som en fortsat forbrydelse – vil være undergivet en forældelsesfrist på 10 år, jf. straffelovens § 93, stk. 1, nr. 3, og således under denne forudsætning vil være forældede i løbet af juni 2007 – slutningen af 2007 :

Som sagen foreligger oplyst, må det lægges til grund, at Camilla Broe i 2001 blev kontaktet af Special Agent Joseph Kilmer, som gjorde hende bekendt med, at hun var mål for en narkotikaefterforskning, og at hun skulle skaffe sig en advokat, at hun og hendes advokat kort herefter afholdt et møde med Special Agent Joseph Kilmer, hvor hun blev gjort bekendt med, at hun stod overfor en længere fængselsstraf, at hun under dette møde klart gav udtryk for, at hun ikke ønskede at vende tilbage til Danmark, herunder at hun var villig til at samarbejde, såfremt hun fik lovning på, at hun ikke ville blive udvist fra USA til Danmark, og at hun i 2002 forlod USA og vendte tilbage til Danmark, hvor hun har opholdt sig siden.

RIGSADVOKATEN

SIDE 8

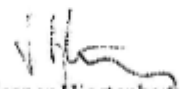
Det er herefter min opfattelse, at Camilla Broes udrejse fra USA i 2002 må betragtes som unddragelse af strafforfølgningen.

Såfremt sagen skulle pådommes i Danmark, er det endvidere min opfattelse, at en sådan unddragelse af strafforfølgningen ville være omfattet af straffelovens § 94, stk. 6, 3. pkt., hvorefter den periode, Camilla Broe har opholdt sig i Danmark, skal fratrækkes ved beregningen af forældelsesfristen. Forældelsesfristen må således antages for afbrudt ved Camilla Broes udrejse henset til, at hun ikke er vendt tilbage til USA siden.

Jeg vedlægger kopi af uddrag af Kommenteret Straffelov, almindelig del, uddrag af Knud Waaben "Strafferettens almindelige del I, Ansvarslæren", uddrag af Straffelovrådets Betænkning nr. 433/1966 om strafferetlig forældelse m.v., Uddrag af lov nr. 441 af 31. maj 2000 samt uddrag af Justitsministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 2-6 af 4. maj 2000 og spørgsmål 7-14 af 5. maj 2000 fra Folketingets Retsudvalg, samt uddrag af Rigsadvokatens Meddelelse nr. 6/2006.

R i g s a d v o k a t e n, København, den 27. november 2007.

På rigsadvokatens vegne


Jesper Hjørtenberg

101

MICHAEL J. ROSEN
LAW OFFICES

MICHAEL J. ROSEN, P.A.

GROVE FOREST PLAZA, SUITE 100
2457 SOUTHWEST 27TH AVENUE
MIAMI, FLORIDA 33113

TEL: (305) 446-4116
FAX: (305) 446-4136

ALAN C. KENNEDY, P.A.
LAW OFFICES

MIAMI

July 8, 2008

Via Electronic Mail (mris@jvr.com) and USPS

Michael Juul Eriksen
Advokatfirmaet
Tommy V. Christiansen
Søren Friis Vej 42A
8230 Abyhøj
Denmark
SWEDEN

Re: Camilla Broe

Dear Mr. Eriksen:

In response to your inquiry, please be advised as follows:

The statute of limitations for the offenses which Ms. Broe currently faces is five years from the date of the last act, pursuant to Title 18 U.S.C. § 3282. The indictment was returned on March 21, 2003 and, as I understand it, the last act for which Ms. Broe can be prosecuted is March 16, 1998. Obviously, more than five years have lapsed between those dates. Applying the statute of limitations to that time frame, if it has not been tolled, would preclude Ms. Broe from being prosecuted in the United States.

Under the cases of *US v. Rivera-Ventura*, 72 F.3d 277, (2nd Cir., 1995) and *United States vs. Salas-Cordova*, 585 F.2d 1321 (9th Cir., 1978), the statute of limitations would not be tolled (i.e., would not be stopped) if Ms. Broe did not know that she was wanted by the police and therefore failed to submit to an arrest, was living under her own name and in her own country. The mere fact that Ms. Broe knew that an investigation was pending in the United States is not sufficient to toll the statute of limitations.

Michael Juul Eriksen
July 8, 2008
Page 2

After some initial communications with the Government, despite my phone calls and letters, we never received any information on the status of the investigation concerning Ms. Broe. I can affirmatively state that I was unaware of Ms. Broe's indictment and have no reason to believe that she was aware of a pending investigation or indictment until her arrest or, indeed, that an investigation remained pending.

Very truly yours,

Michael J. Rosen