

NOTAT

2. november 2015

REFORM AF DEN EUROPÆISKE ARRESTORDRE NØDVENDIG

Kontakt:

Researcher, Sarah Vormsby

+45 21 81 56 30

sav@thinkeuropa.dk

RESUME Selv om den europæiske arrestordre ikke er blandt de 22 retsakter, som danskerne skal stemme om d. 3. december, har den alligevel fået en hel del omtale i debatten forud for folkeafstemningen. Afstemningen har da også indirekte betydning for Danmarks fremtidige deltagelse i arrestordren. Danmark vil nemlig før eller siden blive tvunget ud af samarbejdet, når reglerne revideres og overgår til et overstatsligt samarbejde, medmindre vi omdanner retsforbeholdet til en tilvalgsordning. Tilvalgsordningen vil med andre ord sikre fortsat dansk deltagelse i arrestordren og indflydelse, når reglerne skal revideres.

Siden indførelsen i 2004 er den europæiske arrestordre imidlertid blevet kritiseret fra flere kanter. Kritikken har især handlet om de tilfælde, hvor reglerne har ført til ønske om udlevering på baggrund af meget små forbrydelser. Bekymringen går på, om danske borgere på baggrund af bagateller risikerer at blive udleveret til et andet EU-land med ringere retssikkerhed end i Danmark.

Dette notat viser, at en del af kritikken af arrestordren er begrundet, og at der er rum for forbedring, når reglerne skal revideres. Men notatet viser også, at de enkelte lande med deres nationale lovgivning arbejder på at dæmme op for utilsigtet brug af reglerne i bagatelsager. Dertil kommer, at den europæiske arrestordre er et afgørende værktøj for politiet og myndigheder i de enkelte lande, når det handler om at bekæmpe organiseret kriminalitet og terror. Samlet set synes fordelene i høj grad af overskygge problemerne med arrestordren.

HOVEDKONKLUSIONER:

- Den europæiske arrestordre er ikke omfattet af retsforbeholdet, og danskerne skal derfor ikke stemme om den d. 3. december. Danmark er allerede med i samarbejdet.
- Den europæiske arrestordre er et vigtigt redskab for dansk politi. Alene i 2014 udstedte Danmark 115 arrestordrer, hvoraf 78 mistænkte blev udleveret til Danmark. Heraf var 34 relateret til narkotikakriminalitet og 4 til terrorisme.
- Den europæiske arrestordre er flere gange blevet kritiseret for at blive brugt til bagatelforbrydelser, og flere eksempler viser, at der har været problemer med proportionaliteten i kravene om udlevering.
- Medlemslandene bestræber sig imidlertid nationalt på at sørge for, at den forbrydelse, som ligger til grund for arrestordren, er tilstrækkelig grov til at kræve udlevering.
- Retssikkerheden for udleverede personer er sikret igennem en række direktiver, som Kommissionen har vedtaget efter indførelsen af den europæiske arrestordre. De fungerer som en pakkelsning, der sikrer, at udleverede personer har ret til informationer, advokatbistand og tolke.
- Reglerne for den europæiske arrestordre giver medlemslandene en række muligheder for at afvise at gennemføre en europæisk arrestordre. Det er f.eks. tilfældet, når en eftersøgt person er mindreårig eller er eftersøgt for en gerning, som ikke er ulovlig i det medlemsland, som gennemfører arrestordren.
- Hvis en europæisk arrestordre kræver et medlemslands statsborger udleveret til strafafsoning, kan medlemslandet vælge, om det vil udlevere borgeren, eller om landet selv vil gennemføre straffen. Danmark har flere gange gjort brug af denne mulighed.
- Når den europæiske arrestordre på et tidspunkt skal revideres, vil Danmark ryge ud af samarbejdet, hvis retsforbeholdet fastholdes. Med en tilvalgsordning kan Danmark selv vælge, om vi ønsker at fortsætte som en del af den europæiske arrestordre. Samtidig vil Danmark få mulighed for at sætte sit fingeraftryk på lovgivningen i Rådet for den Europæiske Union, og derigennem sikre danske borgeres retssikkerhed i EU.

Den 3. december skal danskerne stemme om at omdanne retsforbeholdet til en tilvalgsordning, som betyder, at Danmark tilvælger 22 retsakter inden for EU's retspolitik. Debatten op til folkeafstemningen har været præget af en del forvirring om, hvad de 22 retsakter egentlig omhandler, f.eks. mht. den europæiske arrestordre. I september skrev Folkebevægelsen mod EU på deres hjemmeside, at "med en tilvalgsordning er Den Europæiske Arrestordre en af de retsakter, som Danmark umiddelbart tiltræder".¹

Danmark deltager imidlertid allerede i den europæiske arrestordre. Den er nemlig ikke omfattet af det danske retsforbehold, fordi den blev vedtaget i 2002 – flere år før Lissabontraktaten gjorde hele EU's retspolitik overstatslig. Og der er ingen aktuelle planer i EU om at revidere retsakten om arrestordren, som derved forbliver mellemstatslig. Derfor skal danskerne ikke tage stilling til, om Danmark fortsat skal være med i den europæiske arrestordre den 3. december.

Der er imidlertid ingen tvivl om, at en revision af reglerne før eller siden vil gøre samarbejdet om arrestordren overstatsligt. Hvis Danmark vælger at fastholde retsforbeholdet, vil det sende os ud af samarbejdet, når revisionen gennemføres, og Danmark vil være udelukket fra at præge udformningen af de nye regler på grund af retsforbeholdet. Med tilvalgsordningen vil Folketinget derimod kunne beslutte, om Danmark fortsat skal være en del af arrestordren, og Danmark vil kunne deltage i forhandlingerne om de nye regler.

Selvom den europæiske arrestordre ikke er en del af de 22 retsakter, som danskerne skal stemme om den 3. december, er den derfor stadig relevant at se nærmere på. Ikke mindst fordi arrestordren siden den trådte i kraft 1. januar 2004, har været udsat for hård kritik fra bl.a. CEPOS, Folkebevægelsen mod EU og Dansk Folkeparti. De har kritiseret arrestordren for at være for vidtgående, fordi den indebærer, at danske borgere kan udleveres til strafforfølgning i et EU-land med ringere retssikkerhed end Danmark. Er bekymringerne begrundede, og hvordan forholder det sig med den europæiske arrestordre og dens brug i Danmark?

Hvad er den europæiske arrestordre?

Den europæiske arrestordre blev vedtaget i 2002 efter ønske fra medlemslandene og Kommissionen. Forslaget om at etablere en europæisk arrestordre blev fremsat af Kommissionen i september 2001, i kølvandet på angrebet på World

¹ EU's retssystem har allerede spillet fallit, Folkebevægelsen mod EU, 10. september 2015 (<http://www.folkebevaegelsen.dk/nyheder/blog/article/eu-s-retssystem-har-allerede>).

Trade Center den 11. september 2001. Begrundelsen var, at det i lyset af terrortruslen var nødvendigt at styrke det retlige samarbejde i kampen mod terror og grænseoverskridende kriminalitet.²

Arrestordren sikrer, at medlemslande kan få udleveret kriminelle til strafforfølgning eller afsoning for en forbrydelse, hvor strafferammen er på 12 måneder eller derover. I Danmark vil det f.eks. sige, at en franskmand som begår vold i Danmark og derefter tager til Frankrig, kan udleveres ved en europæisk arrestordre, fordi en voldsdom i Danmark kan give op til tre års fængsel.³ Hvis gerningsmanden allerede er dømt for forbrydelsen i et andet land, skal straffen dog kun være på mindst fire måneder.⁴ Det kræves også, at forbrydelsen er ulovlig i begge medlemslande. Der er dog en særlig ordning for den såkaldte positivliste med 32 særligt grove forbrydelser, f.eks. terrorhandlinger, menneskesmugling og misbrug af børn, hvor det ikke kræves, at handlingen er ulovlig i begge lande.⁵ Her skal gennemførelsen af arrestordren desuden behandles som en hastesag. Det sikrer den europæiske arrestordres effektivitet i bekæmpelsen af terrorisme og grov kriminalitet.

Den europæiske arrestordre er den første retsakt inden for det strafferetlige område, der bygger på princippet om gensidig anerkendelse. Princippet betyder, at en beslutning truffet i ét medlemsland uden videre anerkendes i alle de øvrige medlemslande og dermed er gældende i hele EU.⁶ Ved udstedelsen af en europæisk arrestordre betyder det, at det medlemsland, som skal udlevere en borger, ikke kan vurdere den tiltale, der er rejst mod borgeren.⁷ I stedet skal landet anerkende det andet medlemslands beslutning. Lande kan derfor heller ikke afslå at udlevere personer, fordi anklagen mangler bevismæssigt grundlag.⁸ Dog sker der i praksis en begrænset prøvelse af, om der er tale om en gyldig arrestordre med et legitimt grundlag for udlevering,⁹ hvilket vil blive gennemgået yderligere senere i notatet. Princippet om gensidig anerkendelse ved den europæiske arrestordre har givet myndigheder i de enkelte EU-lande et værktøj

² Den europæiske arrestordre, Notat, 1. januar 2008 (http://notat.dk/artikler/2008/den-europiske_2008).

³ Straffeloven paragraf 244.

⁴ Rådets Rammeafgørelse om den europæiske arrestordre og om procedurene for overgivelse mellem medlemsstaterne (2002/584/RIA), Art. 2 stk. 1, De Europæiske Fællesskabers Tidende, 18.7.2002.

⁵ Rådets Rammeafgørelse om den europæiske arrestordre og om procedurene for overgivelse mellem medlemsstaterne (2002/584/RIA), Art. 2 stk. 2, De Europæiske Fællesskabers Tidende, 18.7.2002.

⁶ Den europæiske arrestordre og retten til erstatning for frihedsberøvelse, Henning Bang Fuglsang Madsen Sørensen, København: Karnov Group, s. 37.

⁷ Eurojust News, Issue No. 12, Eurojust, September 2014.

⁸ Den Europæiske Arrestordre – udlevering til strafforfølgning mv., Jørn Vestergaard, Westlaw Danmark, 2004, s. 3.

⁹ Den Europæiske Arrestordre – udlevering til strafforfølgning mv., Jørn Vestergaard, Westlaw Danmark, 2004, s. 3.

til at sikre en hurtig udlevering af personer fra andre lande til strafforfølgning og afsoning.

Siden den europæiske arrestordre blev indført i 2004, har den været et af de vigtigste redskaber i bekæmpelsen af grænseoverskridende kriminalitet og terrorisme i Europa. Sager som udleveringen af den medsammensvorne til terrorangrebet i Paris i januar 2015, Fritz-Joly Joachin, fra Bulgarien til Frankrig¹⁰ og udleveringen af terroristen Hussein Osman, som stod bag det mislykkede terrorangreb i London i 2005,¹¹ understreger betydningen af den europæiske arrestordre til bekæmpelse af terrorisme. I perioden 2005-2013 blev der i alt udleveret 26.210 personer på baggrund af en europæisk arrestordre.¹² I nogle tilfælde er overdragelsestiden nu nede på 14-17 dage, hvor det før arrestordrens indførelse kunne tage over et år at få udleveret en eftersøgt person.¹³

Den europæiske arrestordre i dansk praksis

Den europæiske arrestordre er et vigtigt redskab for Danmark.¹⁴ I 2009 sagde rigspolitichef Jens Henrik Højbjerg: "Vi bruger den europæiske arrestordre hele tiden. Det er et stort spring fremad i forhold til at få fat i kriminelle, der drøner rundt på tværs af grænser".¹⁵ Alene i 2014 udstedte Danmark 115 europæiske arrestordrer, 78 mistænkte blev udleveret til Danmark, heraf var 34 relateret til narkotikakriminalitet og fire til terrorisme.¹⁶

Figur 1 viser, at Danmark bruger den europæiske arrestordre i stigende grad til at få kriminelle udleveret. Antallet af arrestordre som Danmark udsteder, er steget fra 64 i 2005 til 115 i 2014. Dog er antallet for 2014 lavere end de 157 udstedte arrestordrer i 2013. Det vides endnu ikke, om tendensen fortsatte i 2015, da tallene først offentliggøres i 2016. Samtidig viser figur 1, at Danmark

¹⁰ Frenchman held in Bulgaria accused of contacts with Paris killer: prosecutor, Reuters, 13. januar 2015 (<http://www.reuters.com/article/2015/01/13/us-france-shooting-bulgaria-idUSKBN0KM1RF20150113>).

¹¹ Reform calls over 'fundamental flaws' of European Arrest Warrants, Euronews, 27. marts 2015 (<http://www.euronews.com/2015/04/27/reform-calls-after-figures-highlight-fundamental-flaws-of-european-arrest/>).

¹² European Arrest Warrant (EAW), Infographics to the European Parliament, Member's Research Service, 23. juni 2014.

¹³ Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om gennemførelsen siden 2007 af Rådets rammeafgørelse af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne (KOM(2011) 175 endelig), Europa-Kommissionen, 2009.

¹⁴ Europæisk Arrestordre er Afgørende i Kampen Mod Terror, Tænketanken Europa, 11. marts 2015.

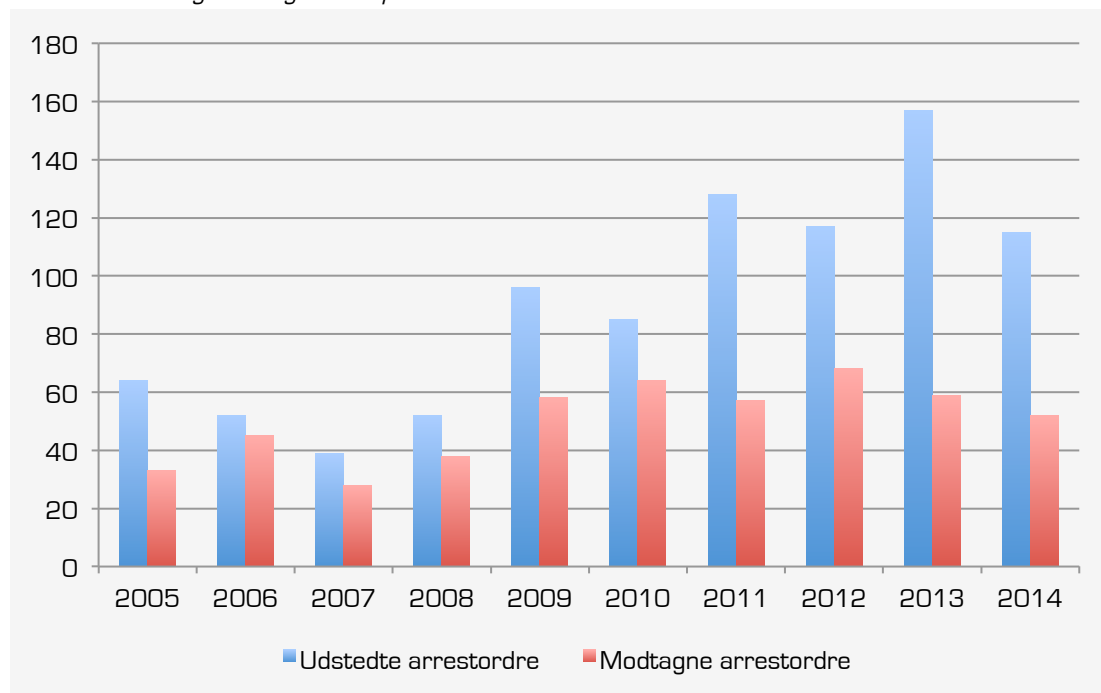
¹⁵ Interview: Rigspolitichefen: Vi er ikke fortabt uden EU. Politiken, 24. november 2009, s. 8

¹⁶ Danish reply to the questionnaire relating to quantitative information on the practical operation of the European Arrest Warrant for 2014, Justitsministeriet, 2015.

udsteder flere arrestordrer, end vi modtager. Her har antallet de seneste år stagneret omkring 60 modtagne arrestordrer om året.

Figur 1. Danmarks brug af den europæiske arrestordre er stigende

Antal udstedte og modtagne europæiske arrestordrer i Danmark fra 2005 til 2014.



Kilde: Baseret på tal fra Justitsministeriet¹⁷ og Rådet for Den Europæiske Union¹⁸

Danmark var det eneste land, som i 2014 fik godkendt og gennemført over 50 pct. af sine udstedte europæiske arrestordrer.¹⁹ Polen, som er det medlemsland, der udsteder flest arrestordrer, fik til sammenligning kun gennemført 24,6 pct. i 2013.²⁰ I gennemsnit udsteder EU-landene hver ca. 3.700 arrestordrer om året, hvoraf ca. 1.000 gennemføres. Danmark er således et af de lande, som i absolutte tal udsteder færrest arrestordrer – se figur 1. Ud af alle EU's medlemslande ligger Danmark som nr. 19 for det samlede antal udstedte europæiske arrestordrer i perioden 2005-2013.²¹

¹⁷ Danish reply to the questionnaire relating to quantitative information on the practical operation of the European Arrest Warrant, Justitsministeriet, 2007-2015.

¹⁸ Evaluation report on the fourth round of mutual evaluations "the practical application of the European arrest warrant and corresponding surrender procedures between member states" Report on Denmark, 13801/2/06 REV 2, Rådet for Den Europæiske Union, 2007.

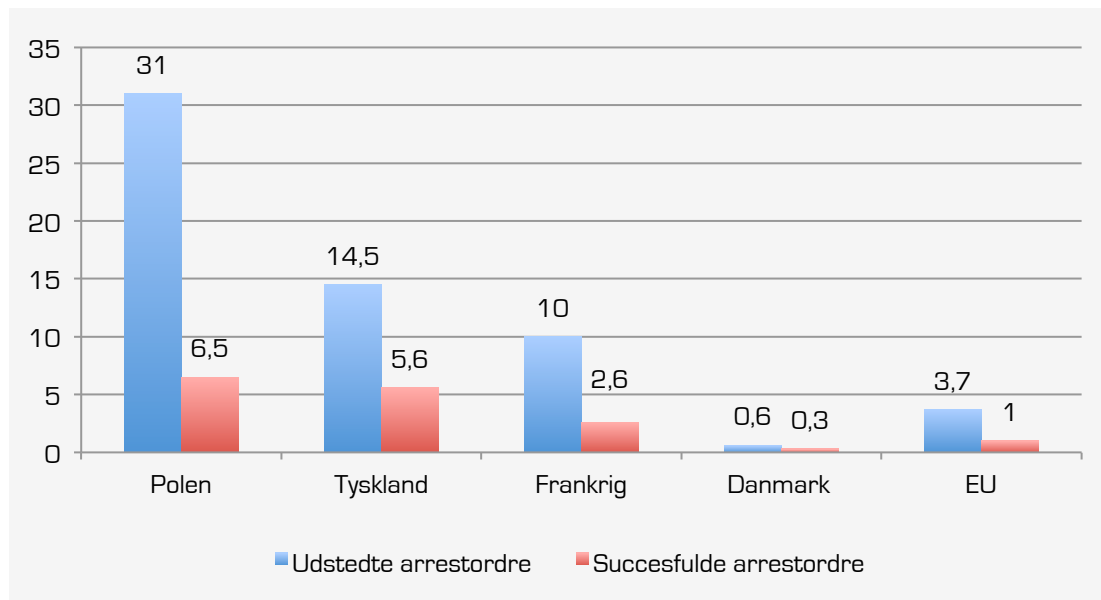
¹⁹ Reform calls over 'fundamental flaws' of European Arrest Warrants, Euronews, 27. marts 2015 <http://www.euronews.com/2015/04/27/reform-calls-after-figures-highlight-fundamental-flaws-of-european-arrest/>.

²⁰ Replies to questionnaire on quantitative information on the practical operation of the European arrest warrant – Year 2013, Rådet for Den Europæiske Union, 2014.

²¹ European Arrest Warrant (EAW), Infographics to the European Parliament, Member's Research Service, 23. juni 2014.

Figur 2. Danmark blandt de EU-lande, der udsteder færrest arrestordrer

Udstedte europæiske arrestordrer i perioden 2005-2013 for Danmark og de tre medlemslande, der udsteder flest arrestordrer (Polen, Tyskland og Frankrig), samt EU gennemsnittet. Antal i tusinde.



Kilde: European Arrest Warrant (EAW), Infographics to the European Parliament, Member's Research Service, 23. juni 2014.

Til trods for at dansk politi sætter stor pris på den europæiske arrestordre, har den været genstand for en del kritik. Da den europæiske arrestordre skulle vedtages i EU, sendte det danske Justitsministerium retsakten i høring i Danmark. Her modtog arrestordren en række kritikpunkter fra bl.a. Rigsadvokaten og Dansk Dommerforening.²² Generelt gik bekymringen på spørgsmålet om proportionalitet, altså hvor grov den pågældende forbrydelse skal være, før man kan udstede en europæisk arrestordre. F.eks. fandt Dansk Dommerforening det kritisabelt, "at 'turister' kan udleveres til strafforfølgning for forbrydelser, der i det begærende land anses for alvorlige forbrydelser med en strafferamme på mindst 12 måneders frihedsberøvelse, men hvor forbrydelsen efter dansk ret ikke har samme strafværdighed".²³

Dansk Dommerforenings bekymring har i nogen grad vist sig at være begrundet. De aktuelle regler for den europæiske arrestordre er flere gange blevet kritiseret

²² Høringsnotat vedrørende forslag til rammeafgørelse om bekæmpelse af terrorisme og forslag til rammeafgørelse om den europæiske arrestordre og overgivelsesprocedurerne mellem EU's medlemsstater, REU, B 93 - bilag 1 (Løbenr. 11426), Retsudvalget, 2001 (http://webarkiv.ft.dk/Samling/20012/udvtilag/REU/L35_bilag40.htm)

²³ Høringsnotat vedrørende forslag til rammeafgørelse om bekæmpelse af terrorisme og forslag til rammeafgørelse om den europæiske arrestordre og overgivelsesprocedurerne mellem EU's medlemsstater, REU, B 93 - bilag 1 (Løbenr. 11426), Retsudvalget, 2001

for at give anledning til udlevering pga. bagatelforbrydelser. Sagen om en mand i England, som blev udleveret til Polen, fordi manden eftersigende havde stjålet en dessert, har ofte været fremført.²⁴ Et andet eksempel er sagen om en polsk mand i England, som ligeledes blev udleveret til Polen for at have været dømt for besiddelse af 0,15 gram cannabis to år tidligere.²⁵

Der har dog ikke været nogen offentligt kendte tilfælde i Danmark, hvor en dansk statsborger er blevet udleveret til et andet medlemsland på grund af en bagatelforbrydelse. Derudover er antallet af danske statsborgere, som udleveres til andre EU-lande meget lavt. En optælling fra Justitsministeriet viser, at der i perioden 2006-2014 i gennemsnit blev udleveret tre danske statsborgere om året. I 2014 udleverede Danmark i alt 59 personer, hvoraf fire var danske statsborgere.²⁶

Europa-Parlamentet opfordrede i 2014 Kommissionen til at evaluere og revidere den europæiske arrestordre, bl.a. for at forbedre retssikkerheden og proportionaliteten for de forbrydelser hvor arrestordre udstedes. Parlamentet ønskede et proportionalitetstjek, så arrestordren ikke benyttes til bagatelforbrydelser.²⁷ Otte af de ti tilstedeværende danske europaparlamentarikere stemte for Europa-Parlamentets opfordring til Kommissionen.²⁸ Tre danske parlamentarikere var ikke til stede. Rina Ronja Kari fra Folkebevægelsen mod EU stemte blankt, mens Morten Messerschmidt fra Dansk Folkeparti helt undlod at stemme. Dette til trods for, at Europa-Parlamentets kritikpunkter lægger sig tæt op af disse partiers kritik af den europæiske arrestordre.

Kommissionen afviste imidlertid at revidere lovgivningen for den europæiske arrestordre. Kommissionen mente i stedet, at arrestordren fungerer, og at de nuværende problemer kan imødekommes med eksisterende processuelle rettigheder, retningslinjer og udveksling af *best practice* mellem medlemslande-

²⁴ Door thief, piglet rustler, pudding snatcher: British courts despair at extradition requests, The Guardian, 20. Oktober 2008 (<http://www.theguardian.com/uk/2008/oct/20/immigration-extradition-poland-lithuania-law>).

²⁵ Sublime to the ridiculous: new cases in the extradition courts, The Telegraph, 29. august 2010 (<http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/law-and-order/7969458/Sublime-to-the-ridiculous-new-cases-in-the-extradition-courts.html>)

²⁶ Besvarelse af spørgsmål nr. 104 (Alm. del), Justitsministeriet, Politi- og Strafferetsafdelingen, 7. September 2015 (<http://www.ft.dk/samling/20142/almudel/reu/spm/104/svar/1262067/1544258.pdf>).

²⁷ Europa-Parlamentets beslutning af 27. februar 2014 med henstilling til Kommissionen om revision af den europæiske arrestordre (2013/2109(INL)), Europa-Parlamentet, 27. februar 2014.

²⁸ De europaparlamentarikere som stemte for forslaget, var Margrete Auken, Ole Christensen, Claus Larsen-Jensen, Morten Løkkegaard, Jens Rohde, Anna Rosbach, Christel Schaldemose og Britta Thomsen. Både Bendt Bendtsen, Anne E. Jensen og Emilie Turunen var ikke tilstede under afstemningen. Rina Ronja Kari stemte blankt, og Morten Messerschmidt undlod at stemme. Jf. VoteWatch.

ne.²⁹ Disse regler går f.eks. ud på, at sikre retten til advokatbistand før og efter en retssag, tolkning og information, samt retten til at være i kontakt med familie-medlemmer.³⁰

Kan den europæiske arrestordre bruges til bagatelforbrydelser?

Siden arrestordren trådte i kraft i 2004 har der været eksempler på, at nogle medlemslande har benyttet sig af arrestordren til små og bagatellignende forbrydelser. Man kommer således ikke udenom problematikken med proportionalitet i udstedelsen af europæiske arrestordre. Spørgsmålet er dog, om problemet med proportionalitet stammer fra udformningen af den europæiske arrestordre eller fra medlemslandenes implementering og brug af arrestordren.

I Rådets håndbog om udstedelsen af den europæiske arrestordre understreges det, at reglerne ikke omfatter nogen forpligtelse for det udstedende medlemsland til at undersøge proportionaliteten i de pågældende sager.³¹ I stedet sikres proportionalitetstesten igennem medlemslandenes egen lovgivning. I betragtning af at fuldbyrdelsen af en europæisk arrestordre har alvorlige følger i form af begrænsning af den eftersøgte frihed og bevægelighed, anbefaler Rådet, at medlemslandene tager proportionaliteten i betragtning, inden de beslutter at udstede en arrestordre. Det bør omfatte en vurdering af overtrædelsens grovhed, muligheden for at tilbageholde den mistænkte og den forventelige straf, hvis den eftersøgte person kendes skyldig.

Når myndighederne vurderer, hvorvidt den europæiske arrestordre kan bruges ved bagatelforbrydelser, skal de derfor kigge på medlemslandenes egen lovgivning og praksis. Et eksempel som ofte bruges til at vise, hvordan arrestordren bliver brugt til bagatelforbrydelser, er sagen om et tyveri af en gris i Litauen fra 2008.³² Som konsekvens af tilfælde som dette kritiserede Rådets evalueringsudvalg Litauens brug af den europæiske arrestordre i 2009. Det medførte, at landet ændrede sin nationale lovgivning i 2011, hvorefter hensynet til proportionalitet blev et kriterium for anvendelse af arrestordren.³³

²⁹ Follow up to the European Parliament resolution with recommendations to the Commission on the review of the European arrest warrant adopted by the Commission on 28 May 2014.

³⁰ Rights of suspects and accused, Europa-Kommissionen, 2015
(http://ec.europa.eu/justice/criminal/criminal-rights/index_en.htm).

³¹ Endelig udgave af den europæiske håndbog om udstedelse af en europæisk arrestordre, 8216/2/08 REV 2 COPEN 70 EJM 26 EUROJUST 31, Rådet for Den Europæiske Union, 17. december 2010.

³² Vi, den polske stat, forlanger skinketyven udleveret, Advokaten 4, 2011, s. 2.

³³ Commission Staff Working Paper, SEC(2011) 430 final, Kommissionen, 2011, s. 6.

Et andet land, som typisk nævnes ift. bagatelforbrydelser, er Polen. Landet har det højeste antal udstedte arrestordrer, og er i mange europæiske medier blevet kritiseret for at misbruge den europæiske arrestordre til småforseelser og bagatelforbrydelser. I de danske medier er specielt én sag om narkotikabesiddelse fra 2007 blevet nævnt.³⁴ Dog har Polen selv givet udtryk for, at de sidenhen har skærpet hensynet til proportionaliteten. I en rapport til Kommissionen i 2011 skriver de polske myndigheder, at landet forsøger at håndtere problemerne i praksis, når det udsteder europæiske arrestordre.³⁵ Det understreges, at "de polske myndigheder må ikke udstede en europæisk arrestordre for mindre alvorlige lovovertrædelser, såsom småtyveri. Tyveri af et objekt under en bestemt værdi anses for en småforseelse, og kan ikke resultere i udstedelsen af en europæisk arrestordre ifølge polsk lov."³⁶ Samtidig henvises der til, at mængden af udstedte europæiske arrestordre i Polen er faldet de seneste år på grund af ændringerne i praksis. Fra 2007 til 2013 er antallet af udstedte arrestordre i Polen faldet med 14 pct. (fra 3.473 i 2007 til 2.972 i 2013).³⁷

Hvorvidt den europæiske arrestordre kan bruges til bagatelforbrydelser, er således mere komplekst end som så. Fordi rammeafgørelsen for den europæiske arrestordre ikke forpligter medlemslandene til at undersøge proportionaliteten ved udstedelsen af en arrestordre, kan den i teorien – og, som beskrevet, undertiden i praksis – bruges ved bagatelforbrydelser. Det er derfor op til medlemslandene igennem national lovgivning at sikre, at de ikke udsteder europæiske arrestordre for småforseelser og bagatelforbrydelser. Som eksemplerne med Litauen og Polen viser, er der noget, som tyder på, at kritikken gør indtryk, idet der er blevet taget initiativ til at indføre en højere grad af proportionalitet.

³⁴ Europæisk Arrestordre bruges til bagateller, DR, 2007 (<http://www.dr.dk/nyheder/politik/europaisk-arrestordre-bruges-til-bagateller>).

³⁵ Evaluation Report on the Fourth Round of Mutual Evaluations "Practical application of the European Arrest Warrant and corresponding surrender procedures between Member States" -Report on Poland and Final report, Rådet for den Europæiske Union, 2. september 2011.

³⁶ Evaluation Report on the Fourth Round of Mutual Evaluations "Practical application of the European Arrest Warrant and corresponding surrender procedures between Member States" -Report on Poland and Final report, Rådet for den Europæiske Union, 2. september 2011, s. 5 (forfatterens egen oversættelse).

³⁷ Replies to questionnaire on quantitative information on the practical operation of the European arrest warrant – Year 2013, Rådet for Den Europæiske Union, 2014; Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om gennemførelsen siden 2007 af Rådets rammeafgørelse af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne, KOM(2011) 175 endelig, Europa-Kommissionen, 2011.

Garanterer den europæiske arrestordre retssikkerheden?

Reglerne for den europæiske arrestordre har også været kritiseret for ikke at tage retssikkerhedsmæssige hensyn i forhold til udleveringer. I 2011 kritiserede den liberale tænketank CEPOS den europæiske arrestordre for ikke at inkludere retssikkerhedsmæssige garantier for udleverede borgere og for kun at henvise til, at medlemslandene skal have tillid til hinandens retssystemer.³⁸

Som udgangspunkt bygger reglerne for den europæiske arrestordre på en formodning om, at retssystemerne i alle medlemslandene lever op til minimumsstandarderne for retssikkerhed, fordi alle medlemslande er med i den europæiske menneskerettighedskonvention (EMRK).³⁹ Endvidere bygger alle EU-landenes straffesystemer per definition på en retsstatslig tankegang, da det er en betingelse for medlemskab af EU. Det fremgår af EU-Traktaten, at unionen bygger på frihed, demokrati og respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder samt retsstatsprincippet. I den forbindelse bør det fremhæves, at den europæiske arrestordre ikke kun har handlet om at nedbryde barriere for effektiv strafforfølgning på tværs af Europas grænser, men også om at opbygge retsgarantier for medlemslandenes borgere, når de strafforfølges i andre lande.⁴⁰

Nogle kritikere peger imidlertid på, at der trods EMRK og EU-Traktaten er store reelle forskelle mellem retssikkerhedsniveauet i medlemslandene. De sætter spørgsmålstegn ved det rimelige og hensigtsmæssige i, at medlemslandene skal anerkende den laveste fællesnævner for retssikkerhedsmæssige standarder, fordi det kan medføre en udvanding af retssikkerheden og en dårligere behandling af udleverede borgere.⁴¹

Stats- og regeringscheferne anerkendte på et møde i december 2009, at der er brug for at forbedre beskyttelsen af mistænkte og tiltaltes proceduremæssige rettigheder.⁴² Som en konsekvens af de manglende retssikkerhedsmæssige garantier har EU vedtaget en række direktiver, der skal styrke borgernes

³⁸ Den Europæiske Arrestordre er en Trussel mod Retssikkerheden, Jacob Mchangama, CEPOS, 2011.

³⁹ Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om gennemførelsen siden 2007 af Rådets rammeafgørelse af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne (KOM(2011) 175 endelig), Europa-Kommissionen, 2009.

⁴⁰ Den Europæiske Arrestordre – udlevering til strafforfølgning mv., Jørn Vestergaard, Westlaw Danmark, 2004, s. 6.

⁴¹ Arrestordren i dansk praksis, Thomas Elholm, Advokaten 2, 2013, s. 2

(<http://www.advokatsamfundet.dk/Service/Publikationer/Tidligere%20artikler/2013/Advokaten%20/Arrestordren%20i%20dansk%20praksis.aspx?p=1>).

⁴² Det europæiske råd – Stockholmprogrammet – et åbent og sikkert Europa i borgernes tjeneste og til deres beskyttelse, Det Europæiske Råd, 2009 (2010/C 115/01).

rettigheder i forbindelse med gennemførelsen af en europæisk arrestordre og i straffesager generelt. Direktiverne skal rette op på de retssikkerhedsmæssige problemer, der har været i forbindelse med udleveringerne, og hænger således sammen med den europæiske arrestordre. De direktiver, der er blevet vedtaget, giver blandt andet tiltalte ret til juridisk bistand, tolkning og information.⁴³

Tænketanken EUROPA har tidligere beskrevet, hvordan Danmark har valgt ikke at tilvælge disse direktiver.⁴⁴ Når den danske kritik af den europæiske arrestordre har fokuseret på problemerne med at garantere retssikkerheden for udleverede borgere, er det paradoksalt, at danske politikere aktivt har valgt ikke at tilslutte sig de nye regler, som netop skal gøre op med problemet. Selvom Justitsministeriet i en redegørelse påpeger, at mange af disse direktiver tilnærmelsesvis er i overensstemmelse med dansk ret, så går direktiverne mange gange længere. EU stiller f.eks. et krav om, at myndighederne giver tiltalte visse oplysninger om rettigheder, såsom retten til tolkning og aktindsigt. Dette krav stilles ikke i dansk ret.⁴⁵

I et høringssvar til Justitsministeriet angående den mulige omdannelse af retsforbeholdet til en tilvalgsordning kritiserer bl.a. Advokatsamfundet, at tilvalgsordningen ikke bruges til at højne retssikkerheden. Advokatsamfundet kritiserer, at Danmark har valgt ikke at tilslutte sig de nye regler angående advokatbistand ved europæiske arrestordre.⁴⁶ Disse regler bestemmer, at det medlemsland, som udleverer en eftersøgt person, skal underrette personen om, at vedkommende har ret til at få udpeget en advokat i det medlemsland, som har anmodet om at få ham eller hende udleveret. Den advokat fungerer som rådgiver for den eftersøgte advokat i det medlemsland, som udleverer borgeren, og hjælper som oftest med at få udleveringen udsat eller ophævet. Et sådant samarbejde er både tidbesparende og praktisk ifølge Advokatsamfundet.⁴⁷

⁴³ Se Direktiv 2010/64/EU, 2012/13/EU og 2013/48/EU.

Det skal dog noteres, at ingen af disse direktiver er inkluderet i den danske tilvalgsordning, som danskerne skal stemme om den 3. december 2015.

⁴⁴ Partierne bag EU-aftale sylter retssikkerheden, Tænketanken Europa, 20. marts 2015.

⁴⁵ Samarbejde om retlige og indre anliggender: En analyse af EU-lovgivning omfattet af retsforbeholdet, Regeringen, 2015, s. 64.

⁴⁶ Høring – over udkast til lovforslag om omdannelse af retsforbeholdet til en tilvalgsordning, Advokatsamfundet, 29. September 2015

(<http://www.eu.dk/samling/20142/almdel/EUU/bilag/207/1551950.pdf>).

⁴⁷ Høring – over udkast til lovforslag om omdannelse af retsforbeholdet til en tilvalgsordning, Advokatsamfundet, 29. September 2015, s. 4.

Kan man nægte at gennemføre en europæisk arrest?

En anden problematik, som er blevet rejst, er, at man som medlemsland er hjælpeløs, hvis en europæisk arrestordre kræver en borger udleveret. Under Dansk Folkepartis årsmøde i 2015 beskrev europaparlamentariker Morten Messerschmidt, hvordan de britiske myndigheder havde set hjælpeløst til, da Portugal bad om at få den engelske statsborger Garry Mann udleveret til afsoning af en straffedom i 2009.⁴⁸ Han blev anholdt for et slagsmål under EM i fodbold i 2004 i Portugal og idømt to års fængsel. I første omgang blev han dog udvist til England, men fem år efter anmodede Portugal om at få Garry Mann udleveret ved en europæisk arrestordre.⁴⁹ Spørgsmålet er dog, om de engelske myndigheder i dette tilfælde reelt var hjælpeløse, og hvorvidt man som medlemsland kan afslå eller helt nægte at udlevere en borger.

Grundlæggende er reglerne for den europæiske arrestordre således, at medlemslandene ikke kan nægte at udlevere en person. Imidlertid indeholder reglerne en række obligatoriske og valgfrie undtagelser, hvor medlemslandene enten skal eller kan afslå at fuldbyrde en arrestordre.

De obligatoriske undtagelser omfatter tilfælde, hvor medlemslandene skal afvise at fuldbyrde en europæisk arrestordre. Sådanne tilfælde er f.eks., hvis den eftersøgte person er omfattet af amnesti i det fuldbyrdende medlemsland, hvis den eftersøgte allerede er blevet dømt for den samme kriminelle handling i et andet medlemsland eller hvis den eftersøgte person er under den kriminelle lavalder i medlemslandet.⁵⁰

De valgfrie undtagelser gør det muligt for medlemslandene i en række tilfælde selv at vælge, om de vil afslå at fuldbyrde en europæisk arrestordre. Generelt kan udlevering afslås, hvis den eftersøgte "ulovlige" adfærd betragtes som lovlig i det medlemsland, som gennemfører arrestordren.⁵¹ Samme mulighed foreligger, hvis adfærden er beskyttet ved EMRK og EU-Traktaten, som beskytter de grundlæggende rettigheder og retsprincipper, f.eks. ytringsfriheden. Der er desuden også mulighed for, at et medlemsland kan afslå udlevering for en

⁴⁸ Morten Messerschmidts årsmødetale 2015, DFpop1, 22. september 2015 (<https://www.youtube.com/watch?v=82TpfColjto&feature=youtu.be>).

⁴⁹ The European Arrest Warrant – Cases of Injustice, Fair Trials International, 2011, s. 3.

⁵⁰ Rådets Rameafgørelse om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne (2002/584/RIA), Art. 3 og 4, De Europæiske Fællesskabers Tidende, 18.7.2002.

⁵¹ Dette er dog ikke en mulighed for de 32 specielle forbrydelser på positivlisten, som er nævnt tidligere i notatet.

lovovertrædelse, hvis den ikke er omfattet af en fælles europæisk retsopfattelse af, hvad der kan betragtes som kriminalitet, f.eks. abort og homoseksualitet.⁵²

Gælder det landets egne statsborgere, som tilfældet var med Garry Mann i England, har et medlemsland desuden mulighed for at afslå en begæring om udlevering til strafafsoning, hvis landet selv påtager sig at fuldbyrde straffen.⁵³ Det betyder, at engelske myndigheder kunne have valgt ikke at udlevere Garry Mann til afsoning af to års fængsel i Portugal, hvis de i stedet havde valgt at sætte ham i et engelsk fængsel i to år. Denne mulighed er valgfri i rammeafgørelsen og i Garry Manns tilfælde blev denne mulighed ikke valgt.⁵⁴ England var altså ikke hjælpeløs overfor Portugals anmodning om at få Garry Mann udleveret. Modsat England har Danmark flere gange brugt denne garanti.⁵⁵ Ifølge Justitsministeriet benyttede Danmark sig af denne mulighed i fire tilfælde i 2014.⁵⁶

Selvom udstedelse af en europæiske arrestordre betyder, at en udlevering generelt ikke kan nægtes, er der altså mulighed for at medlemslandene kan afslå at udlevere en borger. Tal fra Kommissionen viser, at det kun er 25 pct. af de europæiske arrestordre, som bliver gennemført – 75 pct. af tilfældene bliver arrestordre ikke gennemført, blandt andet fordi de afvises.⁵⁷

Den europæiske arrestordre er det bedste alternativ

Kritikken af den europæiske arrestordre både i EU og i Danmark er til dels begrundet. Som rammeafgørelsen for den europæiske arrestordre ser ud i dag, kan medlemslandene bruge den til selv mindre forseelser. Dog tyder udviklingen på, at medlemslandene i stigende grad forsøger at sætte en stopper for, at arrestorden bruges til bagatelforbrydelser. Samme tendens ses på området for retssikkerhed, hvor EU har vedtaget en række direktiver, der sammen højner retssikkerheden for eftersøgte personer. Disse tiltag adresserer direkte

⁵² Den Europæiske Arrestordre – udlevering til strafforfølgning mv., Jørn Vestergaard, Westlaw Danmark, 2004, s. 2.

⁵³ Rådets Rammeafgørelse om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne (2002/584/RIA), Art. 4 stk. 6, De Europæiske Fællesskabers Tidende, 18.7.2002.

⁵⁴ Garry Mann blev udleveret til England i 2011 efter at have afsonet ét år af sin straf i Portugal. Det sidste år af hans afsoning blev fuldbyrdet i England. Jf. Garry Mann transfers to the UK, Fair Trials International, 2011 (<http://www.fairtrials.org/press/garry-mann-transfers-to-the-uk/>).

⁵⁵ Den Europæiske Arrestordre – udlevering til strafforfølgning mv., Jørn Vestergaard, Westlaw Danmark, 2004, s. 4.

⁵⁶ Danish reply to the questionnaire relating to quantitative information on the practical operation of the European arrest warrant for 2014, Justitsministeriet, 2015 (ikke offentligt tilgængeligt).

⁵⁷ Reform calls over 'fundamental flaws' of European Arrest Warrants, Euronews, 27. marts 2015 (<http://www.euronews.com/2015/04/27/reform-calls-after-figures-highlight-fundamental-flaws-of-european-arrest/>).

bekymringen for, at udleverede personer ikke har samme retsgarantier som i deres hjemland.

Dog må der siges stadig at være rum for forbedring. På grund af problemerne med den europæiske arrestordre kom Europa-Parlamentet med et reformforslag i 2014,⁵⁸ men på nuværende tidspunkt har Kommissionen valgt ikke at lave ændringer af rammeafgørelsen. Kommissionens embedsmænd har til Tænketanken EUROPA udtalt, at det heller ikke forventes, at den europæiske arrestordre ændres inden for den nærmeste fremtid. Det betyder dog ikke, at problemerne med den europæiske arrestordre ikke løbende adresseres.

Siden gennemførelsen af arrestordren har både Kommissionen og Rådet hvert tredje eller fjerde år evalueret medlemslandenes brug af den europæiske arrestordre. Disse evalueringer har tidligere lagt grund for medlemslandenes revideringer på nationalt niveau, og for de yderligere retssikkerhedsmæssige foranstaltninger som Kommissionen har gennemført på europæisk niveau. At denne proces fortsætter, vurderes til at være det mest sandsynlige scenarie.

Man skal dog ikke være i tvivl om, at den europæiske arrestordre er et værdsat instrument for medlemslandenes politi og retssystemer. Fordelene synes større end de ulemper, som er blevet beskrevet. Det var også konklusionen i Storbritannien, da briterne, der netop er omfattet af en tilvalgsordning, i 2014 skulle overveje, hvorvidt de fortsat skulle deltage i arrestordren. I en rapport om EU's strafferetlige samarbejde understreges det, at arrestordren er en klar fordel for Storbritannien.⁵⁹ Her lægges vægt på, at den europæiske arrestordre har skabt et mere effektivt, simpelt, hurtigere, billigere og mere pålideligt system for udlevering.⁶⁰ Samtidig har House of Lords lagt vægt på, at selvom den europæiske arrestordre kan forbedres, vil det ikke være i britisk interesse at stå uden for arrestordren. Gør man det, så risikerer man, at Storbritannien bliver et *safe haven* for kriminelle, fordi de traditionelle udleveringsaftaler gør udlevering mere langsommelig og mindre effektiv.⁶¹ Storbritannien valgte derfor at fortsætte med at deltage i den europæiske arrestordre.

⁵⁸ Europa-Parlamentets beslutning af 27. Februar 2014 med henstilling til Kommissionen om revision af den europæiske arrestordre (2013/2109/(INL)), Europa-Parlamentet, 27. februar 2014.

⁵⁹ EU police and criminal justice measures: The UK's 2014 opt-out decision, 13th Report of Session 2012-13, European union Committee, House of Lords, 2013.

⁶⁰ EU police and criminal justice measures: The UK's 2014 opt-out decision, 13th Report of Session 2012-13, European union Committee, House of Lords, 2013, s. 57

⁶¹ EU police and criminal justice measures: The UK's 2014 opt-out decision, 13th Report of Session 2012-13, European union Committee, House of Lords, 2013, s. 61

Vigtigheden af at være en del af den europæiske arrestordre understreges også af, at både Norge og Island har fået udleveringsaftaler med EU svarende til den europæiske arrestordre.⁶² Samtidig har Irland ligesom Storbritannien valgt arrestordren til gennem landets tilvalgsordning.

Som dette notat viser, har den europæiske arrestordre været et nyttigt værktøj for Danmark siden 2004. Der kan heller ikke være tvivl om, at proceduren for at få udleverede kriminelle til retsforfølgelse i Danmark er blevet både hurtigere og mere effektiv med gennemførelsen af arrestordren. Der er dog en række udfordringer, der skal adresseres, når arrestordren før eller siden skal revideres. Til den tid kan udfaldet af folkeafstemningen om det danske retsforbehold imidlertid få en betydning. Når reglerne skal revideres, vil de automatisk blive overstatslige. Danmark vil derfor komme til at stå uden for de nye regler, og vi vil ikke have indflydelse på deres udformning, med mindre vi vælger at omdanne retsforbeholdet til en tilvalgsordning d. 3. december.

Hvis Danmark ryger ud af den europæiske arrestordre, vil vi være nødt til at benytte sig af de traditionelle udleveringsaftaler. Ifølge Rigspolitichefen vil det gøre udleveringer af kriminelle til Danmark mere langsommelige, bureaukratiske og ressourcetrævendende.⁶³ Bekymringen er desuden ligesom i Storbritannien, at man risikerer, at Danmark bliver et *safe haven* for kriminelle. Med en tilvalgsordning vil Danmarks brug af den europæiske arrestordre være fremtidssikret. Danmark vil kunne præge revisionen af arrestordren og fremtidige regler for retssikkerhed i EU.

⁶² Aftale mellem Den Europæiske Union og Republikken Island og Kongeriget Norge om procedurerne for overgivelse mellem Den Europæiske Unions medlemsstater og Island og Norge, Den Europæiske Unions Tidende, L 292, 21. oktober 2006.

⁶³ Interview: Rigspolitichefen: Vi er ikke fortabt uden EU. Politiken, 24. november 2009, s. 8