

PRÆSIDENTEN FOR ØSTRE LANDSRET



Jmt. modt.

27 NOV. 2001

Den 26. november 2001
J.nr. ØL 40A-49/2001

Justitsministeriet
Lovafdelingen
Slotsholmsgade 10
1216 København K

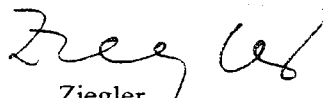
Justitsministeriet har ved skrivelse af 19. november 2001 (j. nr. 2001-165-0294) anmodet om en udtalelse om forslag til Rådets rammeafgørelser om den europæiske arrestordre m.v. og om bekæmpelse af terrorisme.

Efter at sagen har været behandlet på et plenarmøde for landsrettens dommere den 26. november 2001, skal jeg udtale følgende:

Udkastet er udarbejdet ud fra ønsket om fra dansk side at deltage i den internationale indsats mod terrorisme. Landsretten har forståelse for, at der med denne baggrund er fastsat en yderst kort frist for landsrettens besvarelse af høringen.

Efter den gennemgang af lovudkastet, som det herefter har været muligt at foretage, finder landsretten ikke anledning til at fremkomme med bemærkninger om forslagene.

Domstolsstyrelsen modtager kopi af denne skrivelse.


Ziegler

Justitsministeriet
Internationale h.t.
Akt.nr. 2

2001 165 - 0294
I6AUF

Vestre Landsret
Præsidenten

Jmt. Mdt.
27 NOV. 2001



Justitsministeriet
Civil- og Politiafdelingen
Slotsholmsgade 10
1216 København K

J.nr. 40A-VL-049-01
Den 26. november 2001

I et brev af 19. november 2001 (J.nr. 2001-165-0294) har Justitsministeriet anmodet om en eventuel udtalelse senest den 28. november 2001 om forslag til Rådets rammeafgørelse om den europæiske arrestordre og overgivelsesprocedurerne mellem Den Europæiske Unions medlemsstater og om forslag til Rådets rammeafgørelse om bekæmpelse af terrorisme.

I den anledning skal jeg meddele, at landsretten ikke finder anledning til at udtale sig om forslagene.

Med venlig hilsen


Bjarne Christensen

UE IGA
Justitsministeriet
Internationale Ktr. 2001 NR. - 165 - 294
Akt.nr.

Københavns Byret



Justitsministeriet
Civil- og Politiafdelingen
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Præsidenten
Domhuset, Nytorv
1450 København K.
Tlf. 33 44 80 00
Fax 33 44 84 88

HWO10054/Sagsbeh. HWO
J.nr. 09.2001-10.1

22. november 2001

Angående J. nr. 201-165-0294.

Forslag til Rådets rammeafgørelse om den europæiske arrestordre og overgivelsesprocedurerne mellem Den Europæiske Unions medlemsstater samt forslag til Rådets rammeafgørelse om bekæmpelse af terrorisme.

Ved skrivelse af 19. november 2001 har Justitsministeriet anmodet om en udtalelse om ovennævnte forslag til rammeafgørelse.

På grund af den korte høringsfrist ser Københavns Byret sig ikke i stand til at kommentere forslaget.

Med venlig hilsen

Claus Larsen

u 2 IGA
Justitsministeriet
Internationale Kr. 2001 NR. - 165 - 294 -
Akt.nr. 5

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Jmt. Md.
28 NOV. 2001

Retten i Korsør
Kirkepladsen 14
4220 Korsør
Tlf 58 36 09 99
fax 58 36 09 98

27. november 2001

Justitsministeriet har i brev af 19. november 2001 anmodet om en udtalelse om Rådets rammeafgørelse om den europæiske arrestordre og overgivelsesprocedurerne mellem Den Europæiske Unions medlemsstater og forslag til Rådets rammeafgørelse om bekæmpelse af terrorisme.

Dommerforeningen har via orienteringen i Specialudvalget for Politimæssigt og Retligt Samarbejde forstået, at forslagene løbende drøftes i EU, hvorfor de udsendte forslag er ændret på flere punkter.

På denne baggrund og under henvisning til den korte høringsfrist har foreningen alene enkelte, overordnede bemærkninger til forslagene. Udtalelsen bygger navnlig på notater af 14. og 16. november 2001 (bidrag til kommenteret dagsorden for rådsmødet), der blev udleveret til brug for mødet i Specialudvalget den 20. november 2001.

1) Der etableres i **rammeafgørelsen vedrørende arrestordre og overgivelsesprocedurerne**, i modsætning til nu, mulighed for at udlevere danske statsborgere til retsforfølgning i udlandet. Også danske statsborgere uden tilknytning til vedkommende land (turister) vil kunne udleveres i tilfælde, hvor forbrydelsen vedrører en lovovertrædelse, der i udstedelseslandet straffes med frihedsberøvelse af mindst 12 måneders varighed. Udleveringen vil i særlige tilfælde ske uden krav om dobbelt strafbarhed.

Det er Dommerforeningen opfattelse, at muligheden for at udlevere danske statsborgere til lande, der er medlemmer af EU, bliver udvidet i forhold til den eksisterende mulighed for at udlevere danske statsborgere til den nordiske lande. Såfremt denne opfattelse er korrekt, finder Dommerforeningen det betænkeligt. Foreningen finder det navnlig betænkeligt, såfremt forhandlingerne måtte føre til det resultat, at "turister" kan udleveres til strafforfølgning for forbrydelser, der i udstedelseslandet anses for alvorlige forbrydelser med mindst 12 måneders frihedsberøvelse, men hvor forbrydelsen efter dansk ret ikke har samme strafværdighed.

2) Der er ikke mulighed for at nægte udlevering under henvisning til, at der er tale om politiske forbrydelser.

3) Foreningen har noteret, at medvirkensreglerne i **rammeafgørelse om bekæmpelse af terrorisme** er formuleret således, at de er i overensstemmelse med § 23 i den danske straffelov.

4) Det bemærkes, at det er vigtigt, at formuleringerne bliver så præcise som overhovedet muligt. Foreningen henviser bl.a. til omtalen af artikel 1 m.fl. i rammeafgørelsen nævnt under pkt. 3, hvor udtrykket *forsæt* benyttes. Det fremgår ikke af teksten i øvrigt, om dette skal fortolkes i overensstemmelse med almindelig dansk forsætsteori, eller om det alene dækker den højeste forsætsgrad, nemlig hensigt.

Det beror i øvrigt på en politisk vurdering, hvilken vægt, de synspunkter, der er nævnt under pkt. 1 og 2, skal have over for hensynet til at bekæmpe terrorisme. Der henvises tillige til foreningens brev af 22. november 2001 vedrørende lovforslag til bekæmpelse af terrorisme. Brevet vedlægges i kopi.

Med venlig hilsen
underskrevet i Henrik Lindes fravær



af Anette Codam

DEN DANSKE DOMMERFORENING
FORMANDEN

Retten i Korsør
Kriminalretten
Kirkepladsen 14,
4220 Korsør
Tlf. 58 36 09 99
Fax 58 36 09 98

Justitsministeriet
Lovafdelingen
Slotsholmsgade 10
1216 København K.
Fax 33 93 35 10
J.nr. 2001-730-0466

J.nr. 189, 190 og 191/2001

Den 22. november 2001

Indenrigsministeriet
Udlændingeafdelingen
Slotsholmsgade 6
1216 København K.
Fax 33 11 12 39
J.nr. 2001/7310-75

Skatteministeriet
Told- og Skattestyrelsen
Østbanegade 123
2100 København Ø.
Fax 35 29 29 17
J.nr. 99/01-210-00050

I breve af 30. oktober 2001 har Justitsministeriet, Indenrigsministeriet og Skatteministeriet, Told- og Skattestyrelsen, fremsendt en række lovforslag som led i initiativer til bekæmpelse af terrorisme. Det drejer sig blandt andet om forslag til ændring af straffeloven, retsplejeloven, udleveringsloven, udlændingeloven og toldloven.

På grund af sammenhængen mellem lovforslagene afgiver foreningen et samlet høringssvar.

1. Forslagene indeholder på en række punkter vidtgående og principielle ændringer. Dette gælder blandt andet følgende bestemmelser:

a. Som angivet i bemærkningerne s. 39 til forslaget til ændring af straffeloven kan det strafferetlige medvirkensbegreb i §§ 114 a og 114 b rejse principielle betænkeligheder, idet der - med en strafferamme på henholdsvis 10 og 6 års fængsel - sker en markant og næppe ganske klar udvidelse i forhold til sædvanlige principper for fastlæggelse af området for strafbar medvirken.

b. Ifølge forslaget til ændring af udleveringsloven kan udlevering ske af danske statsborgere. Endvidere kan udlevering i videre omfang end efter gældende ret ske for en politisk lovovertrædelse, jf. blandt andet til udleveringslovens § 5, stk. 3, nr. 3, der henviser til det vide medvirkensbegreb i art. 2, nr. 5, i FN-konventionen om bekæmpelse af finansiering af terrorisme. Som anført i bemærkningerne s. 123 kan det forhold, at den pågælden-

de tilhører en frihedsbevægelse eller lignende, som man fra dansk side sympatiserer med, som udgangspunkt ikke begrunde, at udlevering nægtes.

c. Efter forslaget til ændring af udlændingeloven § 10, stk. 2, nr. 2, jfr. § 22, nr. 6, kan der normalt ikke gives opholdstilladelse i tilfælde, hvor der er alvorlig grund til at antage, at udlændingen i udlandet har overtrådt de bestemmelser, der er nævnt i § 22, nr. 6, herunder straffelovens §§ 114 - § 114d om terrorisme. Da disse udlændinge, der formentlig udgør et ikke ubetydeligt antal, på grund af refouleringsforbudet i § 31 næppe vil kunne tilbagesendes til hjemlandet, vil de ikke - som efter den gældende lov - have mulighed for asyl, men alene have "tålt ophold" med de heraf følgende begrænsede rettigheder. Dette indebærer - ikke mindst i lyset af den foreslåede udvidelse af medvirkenbegrebet i straffelovens §§ 114a og b - en markant ændring i forhold til asylansøgere med tilknytning til oprørsbevægelser i andre lande.

2. Foreningen går ud fra, at forslagene i det videre forløb vil blive underkastet en lovteknisk gennemgang. Som eksempel på behovet herfor kan der peges på tekniske problemer vedrørende formuleringen af den centrale bestemmelse om ændring af straffelovens § 114. Forslaget til ændring af straffelovens § 114, stk. 1, kræver "forsæt". Det synes at følge af bemærkningerne s. 51, jf. også art. 1, stk. 1, i forslaget af 10. oktober 2001 til Rådets rammeafgørelse ("formål"), at alene den højeste forsætsgrad, hensigt, er omfattet af bestemmelsen. Derfor er anvendelsen af det juridisk tekniske begreb "forsæt" i forslaget ikke hensigtsmæssig.

Det kan efter foreningens opfattelse give anledning til tvivl, om indledningen til stk. 1 "navnlig ved at ... eller ødelægge disse strukturer" er en del af gerningsindholdet eller af forsætskravet.

Det bør eventuelt præciseres, at forsætskravet i § 114, stk. 1, også gælder for trusler efter stk. 2.

3. Det beror på en politisk vurdering, hvilken vægt de synspunkter, der er nævnt under pkt. 1, skal have over for hensynet til bekæmpelse af terror. Foreningen finder ikke grundlag for at udtale sig om denne afvejning. Forslagene giver ikke i øvrigt foreningen anledning til bemærkninger.

Med venlig hilsen


Henrik Binde



RIGSADVOKATEN

Justitsministeriet
Det internationale kontor

DATO 07.12.2001

Jmt. modt.

JOURNAL NR.

G 3560

11 DEC. 2001

BEDES ANFØRT VED SVARSKRIVELSER

RIGSADVOKATEN

FREDERIKSHOLMS KANAL 16

1220 KØBENHAVN K

TELEFON 33 12 72 00

FAX 33 43 67 10

lys
Udsk. IGA
OK ARS

Vedr. Forslag til Rådets rammeafgørelse om den europæiske arrestordre m.v. og forslag til Rådets rammeafgørelse om bekæmpelse af terrorisme

Ved skrivelse af 19. november 2001 (sagsnr. 2001-165-0294) har Justitsministeriet anmodet om en eventuel udtalelse vedrørende udkast til rammeafgørelse om den europæiske arrestordre og overgivelsesprocedurerne mellem Den Europæiske Unions medlemsstater. Justitsministeriet har samtidig anmodet om en eventuel udtalelse vedrørende et udkast til rammeafgørelse om bekæmpelse af terrorisme.

Jeg er bekendt med, at de to udkast til rammeafgørelser under forhandlingerne er undergået betydelige ændringer. På den baggrund finder jeg ikke grundlag for at udtale mig om de oprindelige udkast i detaljer, men skal begrænse mig til følgende mere generelle betragtninger.

Ad udkastet til rammeafgørelse om den europæiske arrestordre og overgivelsesprocedurerne mellem Den Europæiske Unions medlemsstater.

Ved spørgsmålet om, i hvilket land en straffesag bør behandles, kan der efter min opfattelse tages udgangspunkt i, at en straffesag normalt bør behandles i det land, hvor forbrydelsen er begået. Det er typisk her ofre, vidner og beviser findes, og det er her, der er et særligt behov for at stille gerningsmanden til ansvar for forbrydelsen. Og jo grovere forbrydelsen er, desto mere gør dette behov sig gældende.

Justitsministeriet
Internationale Ktr.

20 01 NR. - 165 - 294

Akt.nr.

Konsekvensen af dette udgangspunkt er, at også egne statsborgere efter omstændighederne bør kunne udleveres til strafforfølgning i gemingslandet.

Jeg har på den baggrund ikke bemærkninger til, at der åbnes op for udlevering af egne statsborgere i videre omfang end i dag, hvor der f.eks. ikke er mulighed for at udlevere danske statsborgere til strafforfølgning i et andet EU-land (bortset fra Sverige og Finland), uanset hvor grove forbrydelser der er tale om.

Spørgsmålet er imidlertid, hvor langt man bør gå med hensyn til udlevering af egne statsborgere.

RIGSADVOKATEN

Så vidt jeg forstår udkastet, vil der kunne være pligt til at udlevere danske statsborgere – og i forbindelse hermed at varetægtsfængsle dem – på baggrund af arrestordrer, der angår forhold omfattet af opregningen i udkastets artikel 2, uanset om de pågældende forhold ikke måtte være strafbare efter dansk ret. Hvis kriminaliseringen af f.eks. racisme er mere omfattende i et andet EU-land end i Danmark, vil Danmark efter rammeafgørelsen være forpligtet til fuldbyrde en arrestordre herom og udlevere en dansk statsborger til strafforfølgning i udstederlandet, selv om det pågældende forhold ikke er strafbart efter dansk ret. Dette synes at gælde, selv om den pågældende danske statsborger har begået forholdet fra en computer her i landet og således ikke i forbindelse med forholdet har befundet sig på udstedelseslandets territorium.

SIDE 2

En sådan pligt til at udlevere egne statsborgere forekommer overordentligt vidtgående. Efter min opfattelse bør det overvejes at begrænse pligten til at udlevere egne statsborgere til at gælde ved grove forbrydelser (afgrænset ved et strafferammekriterium eller ved en udtrykkelig opregning), eventuelt suppleret med en regel om udlevering af egne statsborgere i videre omfang, hvis de pågældende har en særlig tilknytning til udstederlandet. Ordningen kunne eventuelt udformes på en måde, der svarer til den særlige nordiske ordning.

Ad udkastet til Rådets rammeafgørelse om bekæmpelse af terrorisme.

Generelt kan jeg henvise til de bemærkninger, som jeg ved skrivelse af 22. november 2001 har fremsendt vedrørende et lovforslag om ændring af straffeloven, retsplejeloven m.v. (initiativer til bekæmpelse af terrorisme m.v.) Jeg vedlægger en kopi af den nævnte skrivelse.

Hvad angår de bestemmelser i udkastet til rammeafgørelse, der definerer terrorhandlinger, og som fastlægger udstrækningen af medvirkensansvaret, kan jeg henholde mig til bemærkningerne om udformningen af de relevante bestemmelser i lovforslaget som anført i min skrivelse af 22. november 2001 til Lovafdelingen. Der bør i øv-


rigt med hensyn til rammeafgørelsen arbejdes for klare og præcise definitioner af de centrale begreber, der fastlægger anvendelsesområdet for de enkelte bestemmelser.

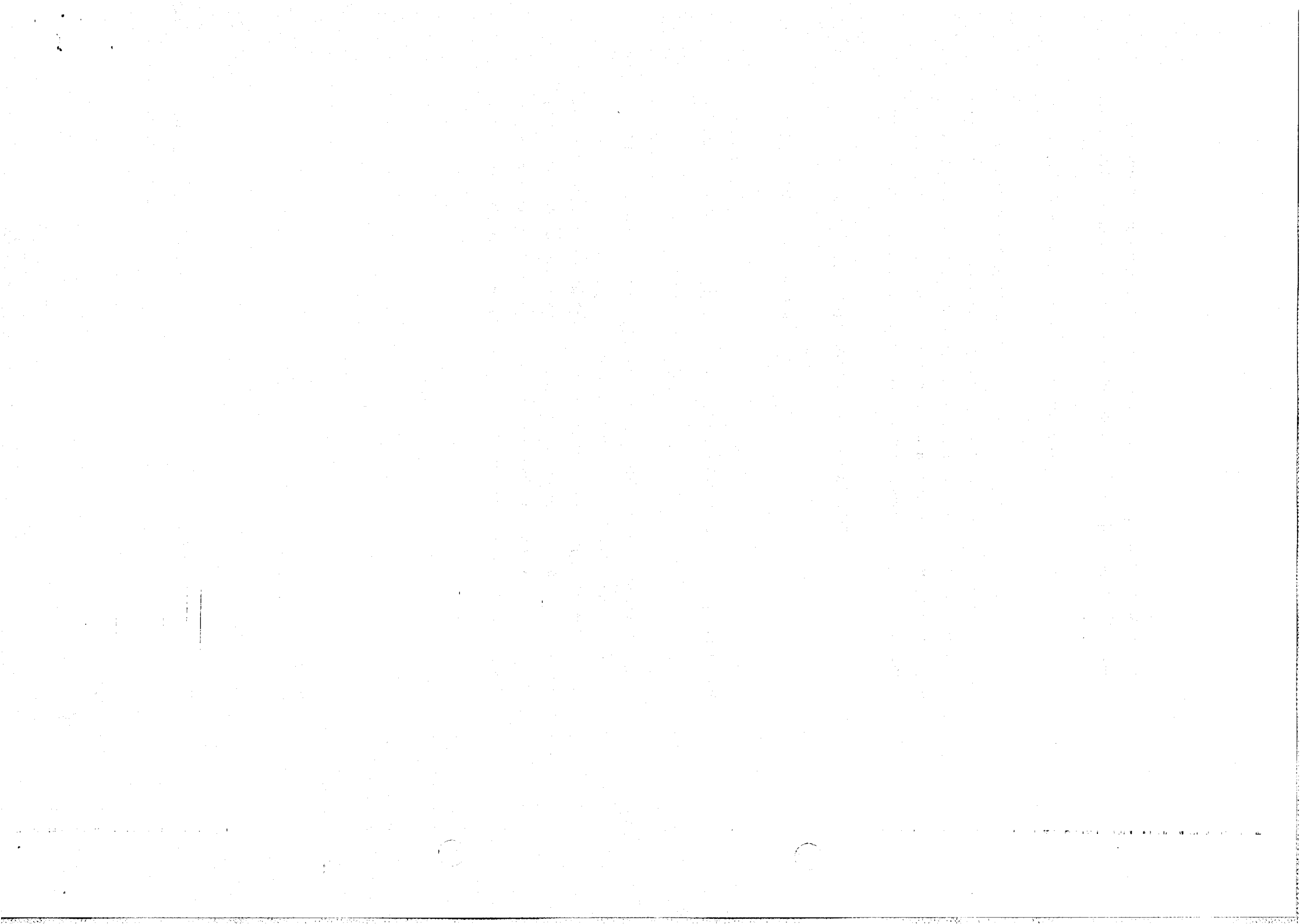
I det omfang der i rammeafgørelsen vil blive stillet krav til strafferammerne i medlemsstaterne, finder jeg, at disse krav bør formuleres så bredt, at sammenhængen mellem strafferammerne i de enkelte nationale straffelovgivninger kan bevares. Kommissionens udkast er således efter min opfattelse for detaljeret.

Bestemmelser om formildende og skærpende omstændigheder bør udgå eller, hvis det viser sig umuligt, indskrænkes til en tilkendegivelse af nogle enkle generelle principper. Rækkevidden af bestemmelserne synes uklar. I øvrigt bør det fastholdes, at det som udgangspunkt er en opgave for de enkelte medlemsstater og navnlig for staternes domstolene at foretage en vurdering af den enkelte sags omstændigheder som grundlag for strafudmålingen.

RIGSADVOKATEN

SIDE 3


Henning Fode





RIGSADVOKATEN

Justitsministeriet
Lovafdelingen

DATO 22.11.2001

JOURNAL NR.

G 3540 JR/JC

BEDES ANFØRT VED SVARSKRIVELSER

+ BILAG

RIGSADVOKATEN

FREDERIKSHOLMS KANAL 16

1220 KØBENHAVN K

TELEFON 33 12 72 00

FAX 33 43 67 10

Ved skrivelse af 30. oktober 2001 (j.nr. 2001-730-0466) har Justitsministeriet anmodet om en udtalelse om forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven, lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet, udleveringsloven og lov om udlevering af lovovertrædere til Finland, Island, Norge og Sverige (Gennemførelse af FN-konventionen til bekæmpelse af finansiering af terrorisme, gennemførelse af FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1373 (2001) samt øvrige initiativer til bekæmpelse af terrorisme mv.).

Jeg har i den anledning indhentet en udtalelse fra samtlige statsadvokater. En kopi af udtalelserne vedlægges.

Jeg skal herefter udtale følgende:

Ad § 114, § 114 a og § 114 b (bestemmelserne om terrorisme):

Indledningsvis bemærkes, at lovudkastet og bemærkningerne hertil kun i begrænset omfang indeholder fortolkningsbidrag til forståelsen af begreberne "terrorisme" og "terrorhandling". Henset hertil og til, at der ikke er tale om fuldstændig entydige begreber, kan det efter min opfattelse ikke udelukkes, at der vil kunne opstå tvivl ved bestemmelsernes anvendelse i praksis.

Ad § 114 b (den såkaldte "udvidede medvirkningsregel"):

Den foreslåede bestemmelse i § 114 b indebærer en nydannelse med hensyn til ansvar for medvirken til et strafbart forhold. Endvidere synes ordlyden af bestemmelsen at

indebære, at det er en forudsætning for at gøre det udvidede medvirkensansvar gældende, at der rent faktisk foretages eller begås en terrorhandling, og det forekommer derfor tvivlsomt, om der er mulighed for at straffe, hvis handlingen blot forsøges eller der endnu ikke af gruppen eller sammenslutningen er planlagt konkrete forsøgshandlinger. Jeg finder blandt andet på denne baggrund, at det ville være hensigtsmæssigt, såfremt der i bemærkningerne anføres nogle eksempler på tilfælde, hvor bestemmelsen kan tænkes anvendt.

Ad artikel 5 i FN-konventionen til bekæmpelse af finansieringen af terrorisme:

RIGSADVOKATEN

Forpligtelsen i artikel 5 i FN-konventionen til bekæmpelse af terrorisme til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at drage en juridisk person til ansvar ses ikke nærmere omtalt i bemærkningerne til udkastet. Efter denne artikel skal det sikres, at en juridisk person kan drages til ansvar, selv om overtrædelsen af finansieringsforbudet i konventionens artikel 2 ikke er begået for at skaffe den juridiske person vinding.

SIDE 2

Såfremt det forudsættes, at Danmark vil opfylde denne forpligtelse ved at sikre, at der kan gøres et strafferetligt ansvar gældende, er det min opfattelse, at der kan rejses spørgsmål om behovet for ændring af de gældende bestemmelser om selskabsansvar.

Bestemmelsen i straffelovens § 306, stk. 1, om selskabsansvar i anledning af straffelovsovertrædelser forudsætter således, at overtrædelserne er begået for at skaffe den juridiske person vinding. Dette er en begrænsning i forhold til det, der gælder for selskabsansvar i anledning af overtrædelser af anden lovgivning, jf. straffelovens § 27, stk. 1.

En opfyldelse af den nævnte forpligtelse forudsætter således enten en ændring af den generelle bestemmelse i straffelovens § 306, eller at der i tilknytning til de foreslåede nye bestemmelser i straffelovens §§ 114 a ff, medtages en særlig bestemmelse om selskabsansvar, der ikke indeholder den i § 306 angivne begrænsning.

Ad § 791 b (bestemmelsen om dataaflæsning):

Adgangen til dataaflæsning er efter ordlyden af den foreslåede bestemmelse i § 791 b begrænset til aflæsning af oplysninger i ikke offentligt tilgængelige informationssystemer.

Jeg antager, at hensigten med denne begrænsning er, at det ikke skal være tilladt at foretage dataaflæsning af informationssystemer (computere), der er tilgængelige for offentligheden f.eks. på biblioteker eller i internetcaféer.

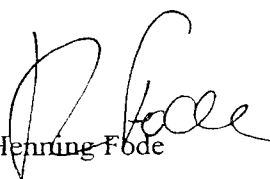
Det kan give anledning til tvivl, om det også skal være udelukket at foretage dataaf-
læsning af informationssystemer, der er tilgængelige for en større kreds af personer,
f.eks. for alle de studerende på biblioteket på en lærestanstalt, men ikke for andre. Hertil
kommer, at det i praksis er forekommet, at computere på sådanne steder er anvendt i
forbindelse med kriminalitet.

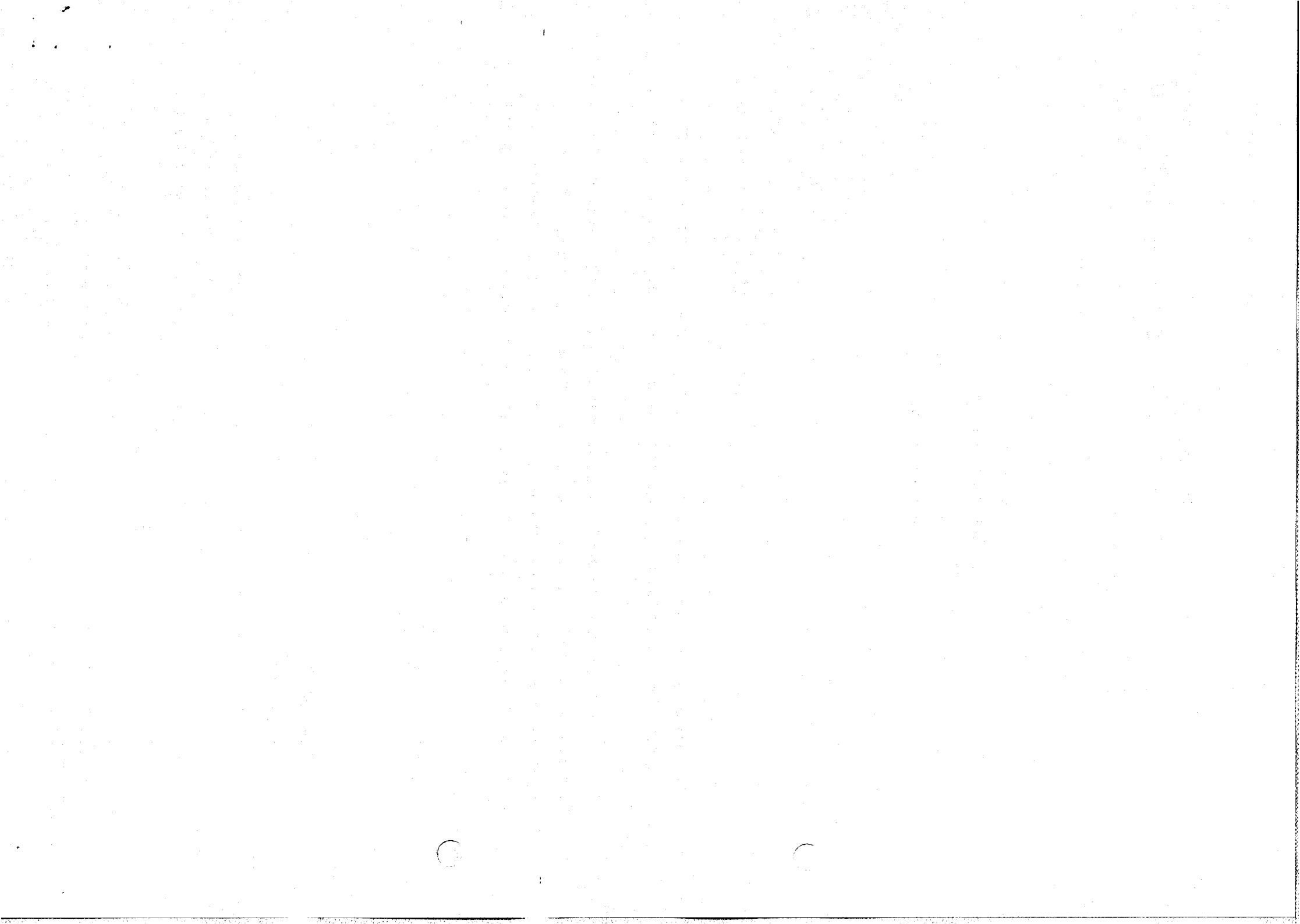
Det er derfor min opfattelse, at det bør overvejes, om det er nødvendigt at begrænse
adgangen til dataaflysning til ikke offentligt tilgængelige informationssystemer. Hvis
begrænsningen opretholdes, finder jeg, at bemærkningerne til lovforslaget bør supple-
res med en nærmere beskrivelse af, i hvilke tilfælde et informationssystem anses for at
være offentligt tilgængeligt.

RIGSADVOKATEN

SIDE 3

Jeg har ikke yderligere bemærkninger til udkastet.


Henning Fode



RIGSPOLITICHEFEN

Afdeling A

Polititorvet 14 - 1780 København V

Tlf. 33 14 88 88 - Telefax 33 43 00 06

sagsbehandler: KJ lokal 5157

Dato: 30 NOV. 2001

Journ.nr.: 2001-071-92

Justitsministeriet

Civil- og Politiafdelingen

Det Internationale Kontor

Jmt. Mdt.

3 DEC. 2001

Sagsnr. 2001-165-0294

Ved skrivelse af 19. november 2001 har Justitsministeriet anmodet om at modtage en eventuel udtalelse til forslag til Rådets rammeafgørelse om den europæiske arrestordre og overgivelsesprocedurerne mellem Den Europæiske Unions medlemsstater samt forslag til Rådets rammeafgørelse om bekæmpelse af terrorisme tillige med grundnotater om de to forslag.

I den anledning kan Rigspolitiet oplyse, at forslagernes sigte - ud fra en politifaglig vurdering - kan støttes. Det bemærkes, at Rigspolitiet er bekendt med, at forslagene er under fortsat drøftelse.

Der henvises til sagsnr. 2001-165-0294.

Med venlig hilsen

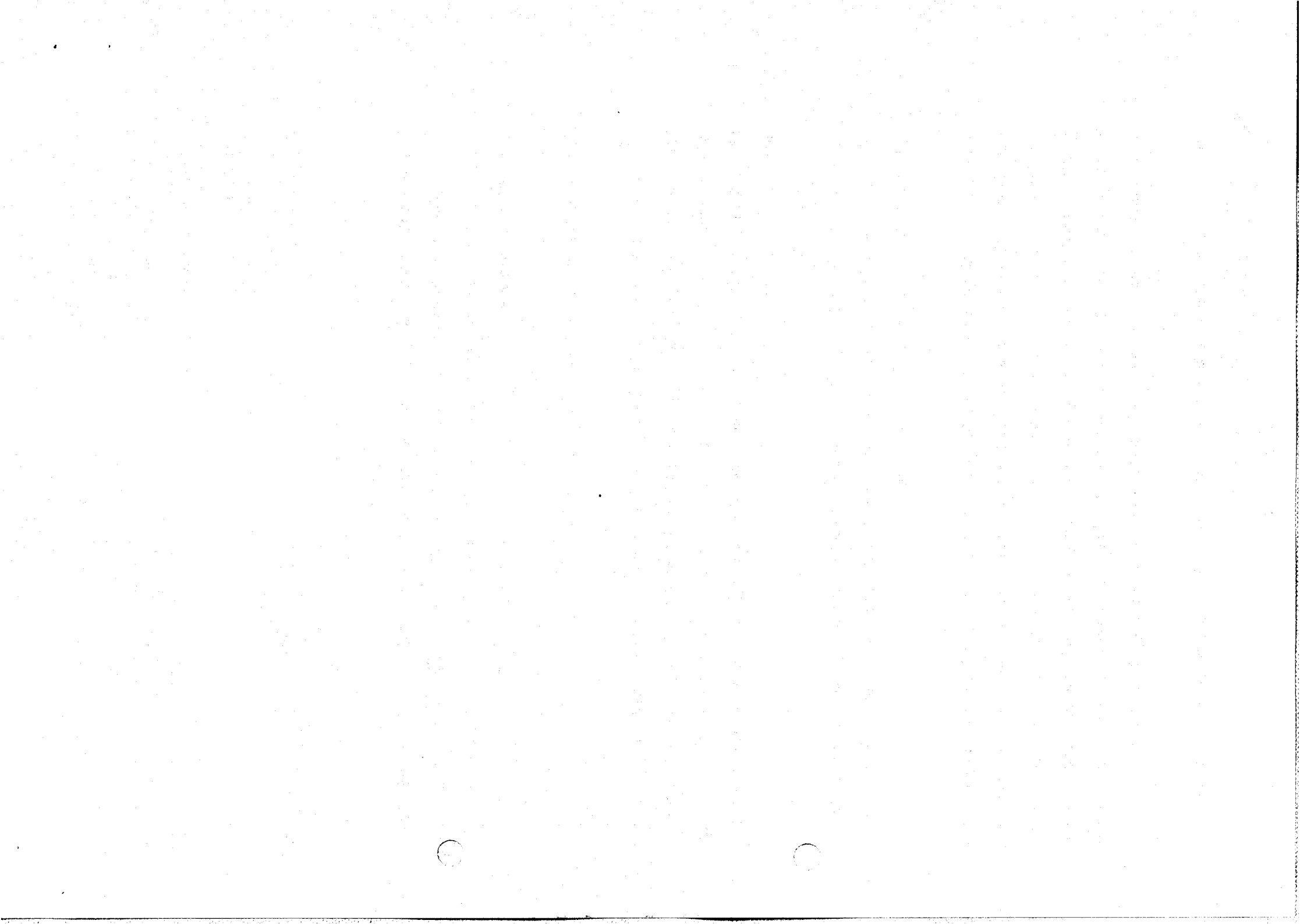
Jens Henrik Højbjerg

politimester

Justitsministeriet
Internationale Ktr.

Akt.nr. 11

2001 NR. -165-0294
I 640 E



FORENINGEN AF POLITIMESTRE
I DANMARK

Formand : J. Ilum
Kirkegade 76, 6700 Esbjerg
Telefon 76 111448 - lokal 2000
Telefax 76 111401
e-mail: jill@politi.dk

Dato	: 29. november 2001
Jr.nr.	: 132.19.01
Initialer	: Scharf/sn

Justitsministeriet,
Det Internationale Kontor,
Slotsholmsgade 10,
1216 København K.

Jmt. modt.
30 NOV 2001

SA-SATMA

Justitsministeriet har ved brev af 19. november 2001, sagsnr. 2001-165-0294, anmodet Politimesterforeningen om en udtalelse vedrørende forslag til Rådets rammeafgørelse om den europæiske arrestordre og overgivelsesprocedure samt forslag til Rådets rammeafgørelse om bekæmpelse af terrorisme.

Politimesterforeningen skal udtale følgende:

Foreningen har forståelse for, at indsatsen mod international terrorisme nødvendiggør ændringer i den danske lovgivning, som på nogle områder bryder med principper, der hidtil har været tillagt væsentlig betydning indenfor straffelovgivningen her i landet, og at man bl.a. er nødsaget til at slette forbehold, som på denne baggrund tidligere er taget i forbindelse med tiltrædelse af internationale konventioner.

Foreningen kan derfor for så vidt angår forslaget til Rådets rammeafgørelse om bekæmpelse af terrorisme henholde sig til det svar, der er afgivet til Justitsministeriets lovafdeling om udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven m.v.

Når det derimod drejer sig om det strafferetlige samarbejde indenfor EU udenfor terrorområdet, er det Foreningens opfattelse, at der ikke foreligger sådanne påtrængende hensyn til at effektivisere samarbejdet, at dette kan begrunde en tilsidesættelse af væsentlige retssikkerhedshensyn, og at harmoniseringen af straffe- og strafferetsplejelovgivningen ikke på nuværende tidspunkt har nået et stade, som gør det ubetænkeligt at tiltræde et forslag som det foreliggende vedrørende en ændret procedure i sager om udlevering til strafforfølgning og -fuldbyrdelse.

Foreningens betænkeligheder knytter sig i særlig grad til følgende konsekvenser af forslaget:

Justitsministeriet
Internationale Ktr.
Akt.nr. 9

2001 NR. -165 -0294
IGA UE

1. Bortfaldet af det hidtil gældende krav om dobbelt strafbarhed i udleveringslovens § 3.
Det er Foreningens opfattelse, at dette må forudsætte en højere grad af harmonisering på straffelovsområdet, end det i dag er tilfældet, og den foreslåede udtømmende liste i forslaget artikel 29 vil ikke kunne give den fornødne beskyttelse mod forskelle i lovgivningen eller i strafudmålingspraksis.
2. Muligheden for udlevering af danske statsborgere til såvel strafforfølgning som straffuldbyrdelse i andet EU land.
Det er Foreningens opfattelse, at udlevering uden samtykke fra den pågældende kun bør ske til Sverige og Finland.
3. Den manglende mulighed for på grundlag af det rapportmateriale m.v., der ligger til grund for begæringen, at foretage en fuldstændig domstolprøvelse af, om betingelserne for fængsling og udlevering er tilstede. Den foreslåede prøvelse på rent formelt grundlag indeholder efter Foreningens opfattelse ikke den fornødne retssikkerhed for den person, der begæres udleveret.
4. At et meddelt samtykke til udlevering ikke kan tilbagekaldes, jfr. forslaget artikel 23.
5. At der ifølge forslaget artikel 17 i tilfælde af undvigelse eller udeblivelse efter løsladelse end ikke kan ske en domstolsprøvelse af de formelle betingelserne, jfr. ovenfor under punkt. 3.
6. At der ikke bibeholdes en mulighed for at nægte udlevering ved politiske forbrydelser.

Endelig finder Foreningen, at der i et forslag som det her omhandlede bør findes en bestemmelse om erstatning for uberettiget anholdelse, fængsling og udlevering.


J. Ilum

KØBENHAVNS POLITI



Justitsministeriet
Civil- og Politiafdelingen

lys
København - JCA

Politigården
1567 København V
Tlf. 33 14 14 48

Fax. 33 43 00 58

Dato 28 NOV. 2001

Journal.nr.:
0100-10160-00133-01

BD

Ved skrivelse af 19. november 2001, sagsnr. 2001-165-0294, har Justitsministeriet anmodet om en eventuel udtalelse vedrørende et forslag til Rådets rammeafgørelse om den europæiske arrestordre og overgivelsesprocedurerne mellem Den Europæiske Unions medlemsstater samt forslag til Rådets rammeafgørelse om bekæmpelse af terrorisme tillige med grundnotater om de to forslag.

I den anledning skal jeg udtale:

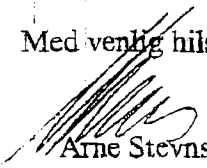
Vedrørende forslaget til Rådets Rammeafgørelse om bekæmpelse af terrorisme bemærkes, at jeg ikke er i besiddelse af det ændrede forslag, men jeg er bekendt med Justitsministeriets efterfølgende notat af 14. november 2001 vedrørende "Rammeafgørelse om strafferetlige foranstaltninger med henblik på bekæmpelse af terrorisme" og jeg kan tilslutte mig de danske indstillinger, der er nævnt i notatets punkt 10.

Vedrørende forslaget om den europæiske arrestordre vil jeg fremhæve, at det nugældende krav om dobbelt strafbarhed er et grundlæggende princip i dansk ret. En fravigelse af kravet om dobbelt strafbarhed giver efter min opfattelse anledning til såvel praktiske som juridiske betænkeligheder.

Jeg er ikke i besiddelse af det ændrede forslag til Rådets Rammeafgørelse om den europæiske arrestordre m.v. og dermed heller ikke bekendt med den fulde, tilsyneladende omfangsrige, liste over overtrædelser, hvor kravet om dobbelt strafbarhed ikke skal finde anvendelse. Jeg er imidlertid bekendt med Justitsministeriets efterfølgende notat af 16. november 2001 vedrørende "Rammeafgørelse om den europæiske arrestordre og overgivelsesprocedurerne mellem Den Europæiske Unions medlemsstater" og jeg kan tilslutte mig de i notatet under punkt 11 nævnte indstillinger fra dansk side.

Endvidere kan jeg henvise til vedlagte kopi af Politidirektørens udtalelse af 23. november 2001 til Justitsministeriet.

Med venlig hilsen



Arne Stevns

vicepolitidirektør

KØBENHAVNS POLITI
Politidirektøren

FOTOKOPI



Justitsministeriet
Lovafdelingen

Politigården
1567 København V
Tlf. 33 14 1448

Fax. 33 43 00 58

Dato **23 NOV. 2001**

Journal.nr.:
0100-10160-00125-01

BD

Ved skrivelse af 1. november 2001 har Justitsministeriet, sagsnr. 2001-730-0466, anmodet om en udtalelse om et udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven, lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet, udleveringsloven og lov om udlevering af lovovertrædere til Finland, Island, Norge og Sverige (Gennemførelse af FN-konventionen til bekæmpelse af finansiering af terrorisme, gennemførelse af FN's sikkerhedsråds resolution nr. 1373 (2001) samt øvrige initiativer til bekæmpelse af terrorisme mv.).

I den anledning skal jeg udtale følgende:

Vedrørende forslaget § 1, ændring af straffeloven.

Ad nr. 1:

I de tilfælde, hvor der i dag sker konfiskation efter straffelovens § 77a, vil den konfiskerede genstand ofte i sig selv røbe, at den kan bruges ved en strafbar handling, hvorimod dette ikke er tilfældet med formuegoder, herunder penge. Det kan i praksis medføre, at der opstår vanskeligheder med at fremskaffe det fornødne bevismæssige grundlag.

Ad nr. 2-3:

Der vil efter min opfattelse kunne opstå store bevismæssige problemer i forbindelse med retsforfølgning af overtrædelser af bestemmelserne. Blandt andet vil der formentlig vil være tale om handlinger, der især retter sig mod mål udenfor Danmark, hvor bevismateriale i form af tekniske erklæringer og vidneudsagn ikke umiddelbart vil være tilgængeligt for de danske myndigheder.

Dette kan medføre vanskeligheder i forbindelse med at opfylde retsplejelovens krav om bevisumiddelbarhed, hvorfor en revision af retsplejelovens § 877 kan overvejes.

Endvidere indebærer forslagene, at selv fjernliggende medvirkenshandlinger uden objektive mistankepådragende træk kriminaliseres, hvorfor det i praksis vil være forbundet med store vanskeligheder at fremskaffe bevis.

Definitionen af begrebet terrorisme vil i praksis give anledning til betydelige afgrænsningsproblemer. Det bemærkes, at der kan opstå tvivl om nogle af de anvendte begreber, hvorfor det, eventuelt i bemærkningerne til loven, bør præciseres hvad der for eksempel forstås ved "et land", "alvorlig skade" og "skræmme befolkningen" i § 114 og "deltager" i § 114 a, ligesom det bør præciseres om "økonomisk støtte" i § 114 a skal forstås som enhver økonomisk støtte, blandt andet set i forhold til betegnelsen "væsentlig økonomisk støtte" i den nugældende § 114 og forslaget § 114 c.

Endelig bemærkes, at visse overtrædelser af straffelovens § 134 a, uden at forholdet vil være direkte omfattet af §§ 114-114 d, erfaringsmæssigt vil kunne opleves som en alvorlig skade på et lands især politiske og samfundsmæssige struktur og derved skræmme befolkningen og udgøre en trussel mod demokratiet og det internationale samkvem. Jeg skal derfor foreslå at strafferammen i § 134 a skærpes. Det bemærkes i den forbindelse, at Sverige har en væsentlig højere strafferamme i tilsvarende bestemmelser. Der er således i forbindelse med urolighederne ved EU topmødet i Sverige i år udmålt domme på 8 måneders fængsel for deltagelse i opløb og 2½ års fængsel for kast med sten mod politifolk, hvilket efter det oplyste har haft en præventiv effekt.

En skærpelse af strafferammen til fængsel i 1 år og 6 måneder, vil åbne mulighed for varetægtsfængsling af deltagere i voldelige opløb, såfremt der er bestemte grunde til at antage, at de vil fortsætte forbrydelsen. Dette vil også kunne opnås ved at tilføje § 134 a i retsplejelovens § 762, stk. 2, nr. 2.

Kopi af Göteborgs Tingsratts dom af 18. juli 2001 vedrørende Jesper Bertelsen med flere (dommen bl.a. side 30-31), der blev stadfæstet af Hovrätten för Västra Sverige den 15. november 2001 vedlægges til orientering. Endvidere vedlægges kopi af den svenske "brottsbalken" 16. kap. § 2, hvortil der er henvist i den svenske "ansökan om stämning", jf. Göteborg Tingsratts dom bilag 1 side 3.

Side 3

Vedrørende forslaget § 2, ændring af retsplejeloven kan jeg i det hele tilslutte mig de foreslåede ændringer.

Forslaget til ændring af § 786 er efter min opfattelse særdeles velbegrundet, da det i praksis i stigende grad har vist sig vanskeligt at udnytte de eksisterende muligheder for indgreb i meddelelshemmeligheden, fordi en række teleselskaber enten ikke har været i stand til at muliggøre en aflytning eller været i stand til at levere oplysninger om teletrafik. Det bemærkes, at omkostningerne i forbindelse med indhentelse af teleoplysninger i dag er ganske væsentlige. Det kan derfor overvejes at forpligte udbyderne til at yde den nævnte bistand uden derved at opnå en økonomisk vinding.

For så vidt angår forslaget til ændring af § 791 b, bemærkes at det ikke bør medføre en indskrænkning i politiets efterforskningsmuligheder, at kommunikation eller lagring af oplysninger i dag i vid udstækning sker ved hjælp af computere.

I forbindelse med reglerne om edition, hvor der foreslås en periculum in mora adgang, kan det nævnes, at Københavns Politi har problemer navnlig i relation til udlevering af historiske teleoplysninger, hvor både betingelserne for indhentelse af teleoplysninger og edition skal være opfyldt. Denne situation har medført, at det på periculum in mora grundlag har været muligt at få fremadrettede teleoplysninger, men ikke bagudrettede, før rettens kendelse herom forelå.

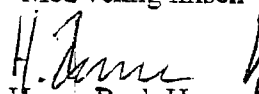
Der har endvidere i hastende sager været problematisk at få udleveret hemmelige udeladte telefonnumre, hvorfor Københavns Politi i nogle tilfælde har været henvist til at benytte ransagningsreglerne for at formå teleselskaberne til at udlevere oplysninger, hvilket herefter er sket frivilligt. Forslagets § 2, nr. 10 om edition og § 3, nr. 2 om direkte adgang til forsyningspligtudbyderens iandsdækkende nummeroplysningstjeneste vil kunne løse dette problem.

I forbindelse med forslaget til ændring af editionsreglerne kan det overvejes at ændre reglerne om indgreb i meddelelshemmeligheden, således at retsplejelovens § 780, stk. 1, nr. 3 kommer til at omfatte både fremadrettede og bagudrettede teleoplysninger, og således at betingelserne for indgrebet alene reguleres af retsplejelovens § 781, idet det stærkt stigende antal teleudbydere medfører, at det er forbundet med endog meget betydelige vanskeligheder at få gennemført de forudgående høringer som retsplejelovens § 806, stk. 6 foreskriver.

Side 4

Forslagets § 4, ændring af lov om udlevering af lovovertrædere bryder med nogle grundlæggende danske retsprincipper og en endelig stillingtagen må afhænge af om Rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre vedtages. Jeg finder dog anledning til at bemærke, at der efter min opfattelse ikke er tilstrækkelig mulighed for at vurdere strafudmålingspraksis i de øvrige – og de kommende – medlemsstater i Den Europæiske Union. Udlevering bør derfor, ud over de øvrige betingelser, forudsætte, at strafudmålingen i den strafforfølgende medlemsstat ikke afviger væsentligt fra dansk praksis. Endvidere bør der arbejdes for en harmonisering af strafudmålingspraksis.

Med venlig hilsen


Hanne Bech Hansen

Advokatrådet

ADVOKAT



SAMFUNDET

Justitsministeriet
Civil- og Politiafdelingen
Slotsholmsgade 10
1216 København K.

KRONPRINSESSEGADE 28
1306 KØBENHAVN K
TLF. 33 96 97 98
FAX 33 36 97 50

DATO: 29-11-2001
J.NR.: 04-010602-01-2874
REF.: rmm/lpe

643
Kor JCA
V4610
CK/KCH
↓
L2

Høring vedrørende udkast til rammeafgørelse om den europæiske arrestordre og overgivelsesprocedurerne mellem Den Europæiske Unions medlemsstater (Kom(2001)522) og udkast til rammeafgørelse om bekæmpelse af terrorisme (Kom(2001)521).

Ved brev af 19. november 2001 (j.nr. 2001-165-0294) har Justitsministeriet anmodet Advokatrådet om en udtalelse om ovennævnte udkast til rammeafgørelser. Advokatrådet har senere modtaget revideret notat af 16. november 2001 (j.nr. 2001-1661/1-0038) vedrørende rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre.

Efter forudgående behandling i Advokatrådets Retsudvalg skal Advokatrådet bemærke følgende:

1. Rammeafgørelse om den europæiske arrestordre

Det er Advokatrådet opfattelse, at kravet om dobbelt strafbarhed som betingelse for udlevering fortsat bør finde anvendelse. Baggrunden er, at der ikke indenfor det retlige EU-samarbejde er foretaget fælles harmonisering med henblik på fælles lovgivning og fælles retsopfattelse, herunder strafferammer og konkret anvendt straf, samt de strafprocessuelle retssikkerhedsgarantier. Kravet om dobbelt strafbarhed bliver herved en central retssikkerhedsgaranti overfor danske statsborgere, der begæres udleveret til strafforfølgning i udlandet, samt en minimumsbeskyttelse af borgere mod udlevering til retsforfølgning i et EU-land, hvor retstilstanden ikke i det væsentlige er overensstemmende med dansk ret.

Advokatrådet finder, at den i rammeafgørelsen foreslåede liste over lovovertrædelser er særdeles vidtgående, uagtet at listen i det væsentlige er udarbejdet med udgangspunkt i de overtrædelser, som omfattes af Europol-konventionen og bilaget til denne konvention.



Som eksempel herpå kan Advokatrådet nævne, at listen omfatter "medlemskab af en kriminel organisation". Brug af et sådant kriterium vil efter Advokatrådets opfattelse indebære betydelige vanskeligheder.

Advokatrådet skal endvidere bemærke, at opstilling af den række af forbrydelser, der uden krav om dobbelt strafbarhed skal kunne begrunde udlevering, efter dansk rets tradition forekommer særdeles vidtgående, og må antages at kunne give anledning til betydelig fortolkningstvivel og afgrænsningsproblemer. Når henses til, at nationale domstole fratages prøvelse af udleveringsbegæringen, herunder det bevismæssige grundlag, er Advokatrådet særdeles betænkelig ved gennemførelsen af Justitsministeriets indstilling til vedtagelse af rammeafgørelse.

Advokatrådet skal på den baggrund foreslå, at der i stedet for abstrakte strafferammer lægges vægt på den konkrete forskyldte straf, således at udlevering af danske statsborgere forudsætter, at den pågældende – bedømt efter dansk ret – står til mindst 4 års fængsel. Hermed søges sikret, at der ikke sker udlevering i mindre alvorlige straffelovsovertrædelser.

Det fremgår af Justitsministeriets bidrag til kommenteret dagsorden af 16. november 2001 pkt. 3, at Danmark har tilkendegivet, at man ikke umiddelbart kan acceptere forslaget. Endvidere fremgår det af den kommenterede dagsordens pkt. 11, at Danmark som led i et samlet kompromis om forslaget accepterer, at lovovertrædelserne på den foreslåede liste defineres i overensstemmelse med udstedelsesstatens lovgivning baseret på den fælles retsopfattelse mellem medlemsstaterne, subsidiært baseret på grundlæggende retsprincipper og mere subsidiært med en begrænsning, så listen alene omfatter forbrydelser, der helt eller delvist er begået i udstedelseslandet.

Advokatrådet støtter den danske modstand mod forslaget. Advokatrådet har forståelse for, at der som følge af de tragiske begivenheder i USA den 11. september 2001 er tale om en vanskelig forhandlingssituation, men finder ikke, at det kompromis, der lægges op til, indeholder regler, der opfylder kravet om klarhed til anvendelsesområdet. Det må således stille sig uklart, hvornår betingelsen om fælles retsopfattelse vil være opfyldt. Advokatrådet skal derfor henstille, at man - såfremt man af forhandlingstekniske årsager ønsker at fastholde de foreslåede formuleringer - i præamblen indsætter fortolkningsbidrag til disse formuleringer, så anvendelsesområdet klargøres.

2. Rammeafgørelse om bekæmpelse af terrorisme.



Advokatrådet finder ikke, at den i rammeafgørelsen foreslåede terrorismedefinition er tilstrækkelig præcis. Der vil således kunne opstå betydelige forskelle i de enkelte medlemslandes udmøntning af rammeafgørelsen. Dette er en væsentlig svaghed, dels fordi det i sig selv er af stor betydning, at strafferetlige regler formuleres klart og entydigt, og dels fordi de handlinger, der omfattes af rammeafgørelsen, skal kunne danne baggrund for udlevering efter de foreslåede regler om arrestordre jf. ovenfor. De foreslåede regler vil således kunne medføre betydelig usikkerhed og uensartethed i mulighederne for udlevering.

Rammeafgørelsens definition har dannet model for de foreslåede ændringer af straffelovens regler om terrorisme. Disse regler er efter Advokatrådets opfattelse blevet tilsvarende uklare, jf. herved bemærkningerne til anti-terrorlovforslagets § 1 om ændring af straffeloven i Advokatrådets høringssvar af 20. november 2001. Høringssvaret af 20. november 2001 er vedlagt.

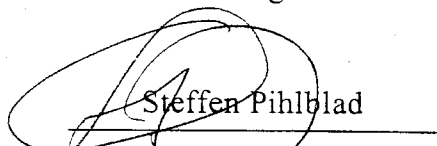
Advokatrådet har i øvrigt noteret sig, at de foreslåede regler i rammeafgørelsen efter Justitsministeriets opfattelse, således som denne er beskrevet i grundnotatet af 9. november 2001 (j.nr. 2001-165-0294) ikke kræver ændringer i straffelovens regler om medvirken, jf. straffelovens § 23.

Det fremgår af rammeafgørelsen, at medlemsstaterne skal indrette deres strafferammer, så de indeholder visse minima. Fastlæggelsen af strafferammer for overtrædelse af individuelle delikter er et politisk spørgsmål, som Advokatrådet ikke mener at burde udtale sig om.

Advokatrådet finder imidlertid anledning til at påpege vigtigheden af, at straffelovens sanktionssystem også i fremtiden bygger på en afbalanceret anvendelse af strafferammerne for de enkelte delikter. Advokatrådet bemærker endvidere, at der ikke er dokumenteret nogen præventiv effekt ved at gennemføre strafskærpelser. Det foreliggende udkast kan derfor ikke forventes at medføre nogen nævneværdig sikkerhed mod, at der begås terrorhandlinger i Danmark eller det øvrige Europa.

Under hensyn til den nære sammenhæng mellem rammeafgørelserne og den anti-terrorpakke, som Justitsministeriet tidligere har fremlagt, skal Advokatrådet i øvrigt henvise til rådets høringssvar af 20. november 2001 vedrørende anti-terrorpakken.

Med venlig hilsen


Steffen Pihlblad

E-mail: samfund@advocom.dk

Homepage: www.advokatsamfundet.dk





Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1306 København K.

KRONPRINSESSEGADE 28
1306 KØBENHAVN K
TLF. 33 96 97 98
FAX 33 36 97 50
DATO: 20-11-2001
J.NR.: 04-010602-01-2754
REF.: spi/lpe

 KOPI

Høring vedrørende udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven, lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet, udleveringsloven m.v.

Ved brev af 30. oktober 2001 (j.nr. 2001-730-0466) har Justitsministeriet anmodet Advokatrådet om en udtalelse om ovennævnte udkast til ændring af straffeloven, retsplejeloven, lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet, udleveringsloven m.v. Efter forudgående behandling i Advokatrådets Retsudvalg, skal Advokatrådet bemærke følgende:

Advokatrådet kan tiltræde, at terrorhandlingerne den 11. september 2001 i USA begrundes, at der foretages et tjek af de gældende regler i straffeloven, retsplejeloven m.v. med henblik på at sikre, at disse lovbestemmelser i tilstrækkelig grad værner om de samfundsmæssige værdier og giver grundlag for at forhindre, efterforske og opklare forbrydelser af tilsvarende art.

Advokatrådet må imidlertid advare imod, at de tragiske begivenheder i USA anvendes til generel skærpelse af straffelovens bestemmelser. Endvidere må Advokatrådet advare imod en udvidelse af politiets adgang til, med eller uden dommerkendelse, at foranstalte tvangsindgreb overfor borgere som led i efterforskning af en mulig kriminel handling.

Advokatrådet kan endvidere tiltræde, at der som led i ovennævnte er grundlag for at ændre reglerne om udlevering af borgere til retsforfølgning i udlandet, således at Danmarks internationale forpligtelser kan gennemføres. Advokatrådet finder dog anledning til at bemærke, at dette ikke må ske på bekostning af de væsentlige demokratiske og menneskelige værdier, som det danske samfund bygger på.

E-mail: samfund@advocom.dk

Homepage: www.advokatsamfundet.dk

**Ad lovforslagets § 1, ændring af straffeloven:**

Lovforslaget § 1 vedrører ændring af straffelovens § 77 a samt ændring og udvidelse af den gældende såkaldte terrorismeparagraf i lovens § 114.

Med hensyn til ændringsforslaget vedrørende straffelovens § 77 a konstateres det forudsætningsvist i bemærkningerne, pkt. 1.2., at den foreslåede ændring af § 77 a er nødvendig for at gennemføre FN's Terrorfinansieringskonvention, artikel 8, og FN's Sikkerhedsrådsresolution, artikel 1, litra c.

Artikel 8 i FN's Terrorfinansieringskonvention omfatter identifikation, opdagelse, indefrysning eller beslaglæggelse af midler bestemt for terrorisme, men ikke konfiskation. Artikel 8, stk. 2, indeholder yderligere en forpligtelse for de kontraherende stater til at træffe passende foranstaltninger med henblik på at kunne konfiskere midler, der anvendes til – eller er tænkt anvendt til – de terroristiske forbrydelser samt udbyttet vedrørende sådanne forbrydelser. Ethvert af de i artikel 8 nævnte formål vil efter Advokatrådets opfattelse kunne opnås med de gældende beslaglæggelses- og konfiskationsbestemmelser i retspleje- og straffeloven. Heller ikke artikel 1, litra c, i FN's Sikkerhedsrådsresolution tilsiger de foreslåede ændringer, idet resolutionen alene taler om indefrysning af penge og andre finansielle midler eller økonomiske ressourcer.

Det er således Advokatrådets opfattelse, at det ikke er nødvendigt at ændre § 77 a for at kunne tiltræde FN's Terrorfinansieringskonvention samt FN's Sikkerhedsrådsresolution.

Indholdet og omfanget af den gældende § 77 a er omstridt blandt juridiske teoretikere.

Det står dog fast, at der er tale om en vidtgående bestemmelse vedrørende konfiskation af genstande, som ikke er indgået i en strafbar handling og uden hensyn til, hvem der måtte være ejer af de pågældende genstande.

Motiverne til den gældende § 77a er meget kortfattede. Det er ikke ganske klart, hvilke funktioner reglen er tiltænkt, og navnlig ikke hvorledes en regelkonflikt, der kan opstå, når de genstande, der er tale om at konfiskere, har forbindelse med en strafbar handling og derfor må bedømmes efter reglerne i §§ 75 – 77 med de begrænsninger, der efter disse regler gælder med hensyn til konfiskation hos



godtroende tredjemænd, skal løses. I overensstemmelse hermed er det anført i Den Kommenterede Straffelov, Almindelig del, 7 udgave, 2001, side 351, at tidligere rigsadvokat Lindegaard stillede sig kritisk til reglen i § 77 a, som en "latent trussel" mod den i øvrigt etablerede konfiskationsordning i straffeloven.

Der er imidlertid næppe tvivl om, at bestemmelsens kerneområde er den situation, hvor politiet f.eks. finder et parti narkotika eller et parti ulovlige våben, som i sig selv er ulovlige, men hvor der ikke kan påvises noget "ejerskab" til de pågældende ulovlige genstande, men hvor genstandene under alle omstændigheder på grund af genstandenes ulovlige karakter skal kunne konfiskeres. Da den eksisterende bestemmelse således kun med mening kan anvendes i sådanne afgrænsede tilfælde, idet man i alle andre tilfælde vil være henvist til at følge de almindelige konfiskationsregler, herunder med forudgående beslaglæggelse, forekommer det efter Advokatrådets opfattelse uhensigtsmæssigt og unødvendigt at udstrække den eksisterende bestemmelse til "andre formuegoder, herunder penge". "Andre formuegoder, herunder penge" kan ikke være "ulovlige i sig selv", og man er derfor allerede af denne grund uden for den hidtidige bestemmelses område.

Bestemmelsen giver således adgang til konfiskation af formue, uden at der er konstateret en forbrydelse, endsiige medvirken eller forsøg på en forbrydelse. Dette forekommer at være i strid med fundamentale retssikkerhedsprincipper.

Endelig fremgår det af Terrorfinansieringskonventionens artikel 8, stk. 5, at artiklen skal implementeres "uden præjudice for tredjemands rettigheder, når tredjemand handlede i god tro", "(third parties acting in good faith)". Efter Advokatrådets opfattelse bør dette udsagn retteligt oversættes til "når tredjemand er i god tro". Den foreslåede ændring – såvel som den gældende § 77 a – tager ikke højde for dette hensyn til tredjemand, og det er netop udtryk for den uløste konflikt, der allerede er i § 77 a, jfr. ovenfor.

Advokatrådet finder det således betænkeligt, at en så vidtgående ændring, der i virkeligheden hviler på en anden forudsætning end den gældende bestemmelse, foreslås gennemført.

Med hensyn til forslaget om ændring af straffelovens § 114, den såkaldte terrorismeparagraf, bemærker Advokatrådet, at den gældende bestemmelse i straffeloven har den såkaldte "Urolov" som historisk forudsætning.



Uroloven blev vedtaget i 1934 under indtryk af nazisternes magtovertagelse i Tyskland, og den nugældende bestemmelse kan derfor kun forstås som et dansk forsøg på at dæmme op for den situation i Tyskland, hvor det var lykkedes nazisterne at overtage statsapparatet. Dette nævnes for at tydeliggøre, at baggrunden for den gældende bestemmelse er lige så alvorlig som terroristangrebene i USA den 11. september 2001.

Den gældende udformning af § 114 er ikke den udformning, der blev vedtaget i 1934. Bestemmelsen fik sin nuværende formulering i 1952, blandt andet på baggrund af 2. verdenskrig, idet man i 1952 også ønskede at ramme korps, grupper eller sammenslutninger, der tilstrækkeligt groft ønskede at forstyrre samfundsordenen eller få indflydelse på offentlige anliggender ved fysisk magtanvendelse. Herudover kriminaliseredes ved § 114, stk. 2, den blotte deltagelse i ulovlige militære organisationer eller grupper.

Det fremgår af bemærkningerne (pkt. 2.1.1.1), at den omtalte FN-konvention gennem regler om straffemyndighed, udlevering og retshjælp m.v., indebærer udvidede muligheder for at strafforfølge gerningsmænd uden hensyn til, hvor den strafbare handling er begået, og hvor gerningsmanden hører hjemme.

Ser man dette i sammenhæng med FN's omtalte sikkerhedsrådsresolution samt udkastet til EU-Rammeafgårelsen, er situationen den, at FN-konventionen (og sikkerhedsrådsresolutionen) indebærer, at enhver kontraherende stat skal gøre, hvad der er nødvendigt for at kriminalisere terrorisme, når forbrydelsen begås på den pågældende stats område eller på fartøj under den pågældende stats flag eller i fly registreret efter den pågældende stats lovgivning på det tidspunkt, hvor forbrydelsen begås, eller hvis forbrydelsen begås af en statsborger fra den pågældende stat.

Herudover *kan* (men ikke nødvendigvis skal) en kontraherende stat udvide sin straffemyndighed til medvirken eller forsøg på at begå en terrorismeforbrydelse på statens område eller mod en statsborger fra staten eller mod statens repræsentationer eller faciliteter i udlandet, ligesom staten *kan* kriminalisere forsøg på at tvinge staten til at foretage noget eller undlade noget samt kriminalisere en forbrydelse af den pågældende art begået af en statsløs person, som har fast bopæl på statens område. Endvidere kriminaliseres en forbrydelse begået ombord på et fly, der drives af den pågældende stats offentlige myndigheder (men hvor flyet ikke nødvendigvis er registreret efter statens lovgivning).



Dette fakultative princip vedrørende væsentlige dele af de forbrydelser, der defineres som terroristiske, gøres ved udkastet til EU's Rammeafgørelse til en forpligtelse for EU medlemsstaterne i forhold til både andre EU medlemsstater og alle andre stater. EU's foreslåede rammeafgørelse anvendes således som middel til for EU staternes vedkommende at gøre det fakultative element i FN konventionen obligatorisk i forhold til alle stater.

Bestemmelsen i § 114 indeholder en strafferamme på fængsel i op til livstid. Advokatrådet skal i den anledning bemærke, at fastlæggelse af strafferammer for overtrædelse af individuelle delikter er et politisk spørgsmål, som Advokatrådet i princippet ikke mener at burde udtale sig om. Det bemærkes dog, at hverken FN konventionen, FN's Sikkerhedsrådsresolution eller udkastet til EU's Rammeafgørelse indeholder nogen forpligtelse til at indføre den strafferamme på livstidsfængsel, der er medtaget i § 114.

Advokatrådet finder det positivt, at der i lovudkastet tilstræbes en samlet regulering af, hvad der forstås ved terror. Den foreslåede definition indeholder efter Advokatrådet opfattelse imidlertid ikke nogen præcis definition af begrebet terrorisme, uagtet dette efter de i øvrigt meget kortfattede bemærkninger, har været intentionen.

Resultatet er blevet, at en række "almindelige" bestemmelser, f.eks. straffelovens § 245 om grov vold, nu bliver terrorisme, hvis der er tale om at tilføje et lands eller en international organisations politiske, økonomiske eller samfundsmæssige strukturer alvorlig skade, navnlig ved at skræmme befolkningen eller ødelægge disse strukturer. Disse bestemmelser "løftes" ved den foreslåede bestemmelse op på et niveau, hvor de nu kan give livsvarigt fængsel.

Det er som anført et led i terrordefinitionen, at der skal være tilføjet "et lands eller en international organisations politiske, økonomiske eller samfundsmæssige strukturer alvorlig skade, navnlig ved at skræmme befolkningen eller ødelægge disse strukturer". Dette kriterium forekommer at omfatte *enhver* opstand på den angivne måde mod et land eller en international organisation, hvilket efter Advokatrådets opfattelse er for vidtgående, idet definitionen således vil omfatte handlinger, som man fra dansk side hidtil har bedømt som udtryk for en persons legitime udøvelse af modstand mod et diktatorisk og undertrykkende styre.



Med hensyn til forslagene til §§ 114 a-d, bemærkes, at §§ 114 c og 114 d svarer til den nuværende § 114, stk. 1, og stk. 2, og bemærkningerne til forslaget indeholder efter Advokatrådets opfattelse ingen nye bidrag til forståelsen af anvendelsen af §§ 114 c og 114 d ud over den ikke uvæsentlige konstatering i bemærkningerne til § 114 c, at denne bestemmelse nu er gjort subsidiær i forhold til bestemmelserne i §§ 114-114 b.

Med forslaget til udformning af § 114 a kriminaliseres den blotte deltagelse i en gruppe eller sammenslutning, der begår eller har til hensigt at begå terrorhandlinger omfattet af § 114.

Der kan i den anledning rejses spørgsmål om, hvad der skal forstås ved "deltagelse". I bemærkningerne til § 114 a henvises til, at bestemmelsen om deltagelse i en terrorgruppe indsættes med henblik på at gennemføre artikel 2, stk. 2, litra b, i den foreslåede EU-Rammeafgørelse. Denne bestemmelse indeholder i den danske oversættelse også kun ordet "deltagelse". Der er ikke noget krav om, at der skal være "aktiv deltagelse" eller visse indledende udførelses handlinger eller lignende, hvorfor "deltagelse" i den konkrete sammenhæng formentlig må forstås som noget, der kan sammenlignes med medlemskab. Dette er efter Advokatrådets opfattelse næppe forsvarligt henset til den foreslåede strafferamme på 10 års fængsel.

Forslagets § 114 a, stk. 2, nr. 1-3, indebærer en kriminalisering af direkte eller indirekte "egen" økonomisk støtte til en terrororganisation eller direkte eller indirekte tilvejebringelse, indsamling eller tilrådighedsstillelse af penge, andre formuegoder eller finansiering af andre lignende ydelser for en terroristgruppe. Terroristgruppe defineres i forslaget til § 114 a som en person, en gruppe eller en sammenslutning, der begår eller har til hensigt at begå terrorhandlinger omfattet af § 114.

Der er efter Advokatrådets opfattelse tale om en vidtgående kriminalisering, af de nævnte aktiviteter. Advokatrådet noterer, at sidste del af forslaget til udformning af § 114 a må forstås således, at det skal være bevist inden for rammerne af de normale beviskrav, at den fornødne hensigt har været til stede. Ved hensigt må her forstås kriminelt forsøg eller kriminel medvirken. Herudover må det forudsættes, at der ved det fornødne forsæt skal forstås, at den fornødne viden om, hvad der samles ind til, skal være til stede. Det fremgår ikke direkte af lovudkastet, at dette forsætskrav gælder, og Advokatrådet er derfor betænkelig ved udformningen af bestemmelsen.



Med hensyn til forslaget til § 114 b kriminaliseres yderligere den brede og ikke nødvendigvis særlig konkrete medvirken. Også denne bestemmelse må efter Advokatrådets opfattelse forudsætte, at de sædvanlige beviskrav er opfyldt. Advokatrådet frygter imidlertid, at den brede udformning af bestemmelsen i praksis vil slække beviskravene og udvide det strafbares område. Det vil efter Advokatrådets opfattelse være betænkeligt.

Det fremgår af bemærkningerne til § 114 b, at der er tale om en udvidet medvirkensregel, der omfatter enhver form for støtte til terrororganisationer, selv om støtten ikke kan henføres til konkrete terrorhandlinger, og det er fast, at der vil kunne straffes efter den særlige medvirkensregel, altså den udvidede medvirkensregel, selv om den pågældende ikke har forsæt til at medvirke til en konkretiseret terrorhandling.

Der gøres i bemærkningerne til § 114 b opmærksom på, at bestemmelsen tilsigter at gennemføre FN konventionens artikel 2, stk. 5, litra c, første led, men bestemmelsen er efter Advokatrådets opfattelse mere vidtgående end konventionen tilsiger.

Det forudsættes i bemærkningerne til § 114 b, at den særlige medvirkensregel, som bestemmelsen introducerer, er subsidiær i forhold til den almindelige medvirkensregel i straffelovens § 23, hvilket ifølge bemærkningerne betyder, at manglende mulighed for domfældelse efter § 23, jfr. §§ 114 og 114 a, fordi der ikke foreligger tilstrækkelig konkretiseret forsæt til en bestemt terrorhandling, og fordi der ikke er tale om en medvirken i form af deltagelse i en terrororganisation eller finansiering heraf, kan medføre, at der kan straffes for medvirken efter § 114 b.

Dette er efter Advokatrådets opfattelse en uacceptabel udvidelse af medvirkensbegrebet. Advokatrådet bemærker i den forbindelse, at den almindelige medvirkensbestemmelse i straffelovens § 23 i forvejen er ganske vidtgående.

Ad lovforslagets § 2, ændring af lov om rettens pleje:

Ad § 2, nr. 1:

Advokatrådet har ikke bemærkninger til denne del af lovforslaget.

Ad § 2, nr. 2 og nr. 4:

Lovforslaget indebærer en udvidelse af adgangen til at foretage indgreb i meddelelshemmeligheden, jfr. § 781, stk. 1, nr. 3, og observation, jfr. § 791 a, stk. 3, nr. 3, ved uanset det nuværende kriminalitetskrav om fængsel i 6 år eller derover, at give politiet adgang til at foretage indgreb i meddelelshemmeligheden og indgreb ved at foranstalte observation i forbindelse med efterforskning af særlig grove våbenlovsovertrædelser, som omfattet af straffelovens § 192 a, såfremt de øvrige betingelser for indgrebet er opfyldt.

Advokatrådet kan tiltræde, at der på baggrund af begivenhederne i USA den 11. september 2001 er grund til at give politiet adgang til at iværksætte indgreb i meddelelshemmeligheden, samt at foretage særlig kvalificeret observation i forbindelse med efterforskning af de i straffelovens § 192 a særlig grove våbenlovsovertrædelser.

Ad § 2, nr. 3:

Efter retsplejelovens § 780, stk. 1, nr. 3, kan politiet foretage indgreb i meddelelshemmeligheden ved at indhente oplysninger om, hvilke telefoner eller andre tilsvarende kommunikationsapparater der sættes i forbindelse med en bestemt telefon eller andet kommunikationsapparat, selvom indehaveren af dette ikke har meddelt tilladelse hertil (teleoplysning).

Efter denne bestemmelse kan politiet således indhente teleoplysninger vedrørende bestemte telefonnumre, eksempelvis oplysning om opkald til eller fra en mistænkt.

Ved lov nr. 465 af 7. juni 2001 blev straffeloven og retsplejeloven ændret, således at politiet efter den nye bestemmelse i § 780, stk. 1, nr. 4, kan foretage indgreb i meddelelshemmeligheden ved at indhente oplysninger om, hvilke telefoner eller andre tilsvarende kommunikationsapparater indenfor et nærmere angivet område der sættes i forbindelse med andre telefoner eller kommunikationsapparater (udvidet teleoplysning). Bestemmelsen giver politiet mulighed for at få adgang til de såkaldte masteoplysninger i forbindelse med efterforskning af forbrydelser, som har medført eller kan medføre fare for menneskers liv eller velfærd, eller for betydelige samfundsværdier.

Lov nr. 418 af 31. maj 2000 om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet indeholder i § 14 en bemyndigelsesbestemmelse, hvorefter IT- og forskningsministeren kan fastsætte regler for udbydere af offentlige telenet eller teletjenester om minimumskrav til behandling af personoplysninger i forbindelse med



telekommunikation. Bemyndigelsen er udnyttet ved bekendtgørelse nr. 1169 af 15. december 2000 om udbud af telenet og teletjenester.

Bekendtgørelsen regulerer spørgsmålet om, hvornår trafikdata lovligt kan opbevares, men indeholder ingen bestemmelser, der forpligter udbydere til at opbevare disse oplysninger. Trafikdata kan være oplysninger om det kaldende nummer (A-nummer) og det kaldte nummer (B-nummer), samt tidspunktet for kommunikationen. Telestyrelsen har overfor Justitsministeriet oplyst, at teleselskabernes praksis med hensyn til logning af masteoplysninger varierer betydeligt.

I september 1999 afgav det såkaldte Brydesholt-udvalg betænkning nr. 1377/1999 om børnepornografi og IT-efterforskning. Dele af udvalgets betænkning er gennemført ved lov nr. 441 af 31. maj 2000 og ved lov nr. 465 af 7. juni 2001. Et enkelt forslag blev ikke medtaget i lovforslagene. Forslaget i udvalgets overvejelse vedrørte spørgsmålet om at indføre en pligt for internetudbydere og teleselskaber til at logge og opbevare visse oplysninger, således at det under en efterfølgende politimæssig efterforskning vil være muligt at spore den kommunikation, der har fundet sted. Udvalget anser en sådan logningspligt for i særlig grad at have betydning for efterforskning af lovovertrædelser vedrørende børnepornografi, men oplysningerne vil kunne bidrage til efterforskning af alle former for kriminalitet, der foregår på eller ved hjælp af Internettet.

På grundlag af de fra IT-branchens side afgivne høringssvar over betænkningen, der udtrykte betænkelighed ved udvalgets forslag om registrering af logoplysninger og opbevaring heraf, fandt Justitsministeriet det rigtigst, at der ikke på det da foreliggende grundlag blev stillet forslag om at indføre en sådan pligt for internetudbydere og teleselskaber. I lyset af de indvendinger, der er fremført i visse af høringssvarene vedrørende betænkningen, iværksatte Justitsministeriet på denne baggrund et samarbejde med IT- og forskningsministeriet om en nærmere undersøgelse af konsekvenserne af udvalgets forslag.

Ved brev af 27. oktober 1999 afgav Advokatrådet høringssvar over denne del af betænkningen. I høringssvaret tiltrådte Advokatrådet, at der var behov for at kunne indhente oplysninger om, hvilke telefoner eller andre tilsvarende kommunikationsapparater indenfor et nærmere angivet område der sættes i forbindelse med andre telefoner eller andre kommunikationsapparater (udvidet teleoplysning). Advokatrådet tiltrådte endvidere, at der skal være adgang til udvidet teleoplysninger efter § 780, stk. 1, nr. 4, efter de betingelser, som er angivet i § 781, stk. 5. Advokatrådet udtrykte endelig enighed med Brydesholt-udvalgets flertal i, at en regulering af de



krav, der stilles til internetudbydere m.fl. i forbindelse med udbydelse og opbevaring af oplysninger, bør ske ved lov, og ikke ved en selvregulering i branchen.

Den foreslåede bestemmelse i retsplejelovens § 786, stk. 4, giver hjemmel til, at justitsministeren ved bekendtgørelse kan fastsætte regler om registrering og opbevaring (logning) af de oplysninger om tele- og internetkommunikation, der er relevante for politiets efterforskning og retsforfølgning af strafbare forhold.

For så vidt angår teletrafik vil de oplysninger, som logningspligten kan omfatte, navnlig være de oplysninger, som politiet har brug for i forbindelse med indgreb i meddelelshemmeligheden i form af teleoplysninger og udvidet teleoplysning, jfr. retsplejelovens § 780, stk. 1, nr. 3 og 4. For så vidt angår internettrafik vil der kunne fastsættes regler om logning af den dynamiske tildeling af IP-adresser, tidspunkt for opkobling og nedkobling, samt opkoblingens varighed.

For så vidt angår elektronisk post, stilles der ikke forslag om en generel logning af indholdsdata, men alene oplysninger svarende til teleoplysninger, dvs. oplysninger som f.eks. afsender, modtager og tidsangivelse vedrørende kommunikationen. Den nærmere regulering vedrørende elektronisk post vil således ikke kunne forpligte internetudbydere til generelt at gemme indholdet af elektroniske postbeskeder.

Advokatrådet har noteret, at der ikke vil kunne fastsættes regler om, at internetudbydere løbende skal foretage registrering af, hvilke hjemmesider, chat-rooms m.v. kunderne besøger. Hensigten med forslaget er alene at kunne føre elektroniske spor, der findes på Internettet i forbindelse med kriminelles aktiviteter, tilbage til mulige gerningsmænd.

Advokatrådet kan tiltræde, at der er behov for en regulering med henblik på at sikre, at der sker opbevaring af de teleoplysninger, som politiet kan få brug for ved bekæmpelse og efterforskning af alvorlig kriminalitet, herunder bl.a. terrorhandlinger, og at der er behov for at sikre, at teletrafikdata er tilgængelig med henblik på at kunne gennemføre indgreb i meddelelshemmeligheden.

Advokatrådet kan ligeledes tiltræde, at det vil være hensigtsmæssigt at sikre, at reglerne fastsættes efter en dialog med teleudbydere for at sikre en teknologisk hensigtsmæssig udformning af reglerne. Med hensyn til opbevaringstiden kan Advokatrådet endvidere tiltræde Brydesholt-udvalgets anbefaling om en opbevaringsperiode på 6 måneder.



Advokatrådet kan derimod ikke tilslutte sig forslaget om, at de nærmere regler, herunder længden af opbevaringsperioden, skal fastsættes ved bekendtgørelse. Advokatrådet kan heller ikke tilslutte sig forslaget om, at der i bekendtgørelsesform kan fastsættes bestemmelse om bødestraf for overtrædelser af forskrifter, ligesom der kan fastsættes bestemmelse om at pålægge selskaber (juridiske personer) strafansvar efter reglerne i straffelovens kapitel 5. Bestemmelser af denne art bør efter Advokatrådets opfattelse vedtages i lovsform.

Ad § 2, nr. 5:

I henhold til de gældende regler om indgreb i meddelelshemmeligheden og ransagning er der mulighed for, at politiet kan gøre sig bekendt med kommunikation mellem computere m.v. og at politiet ved ransagning, eventuelt hemmelig ransagning, kan gøre sig bekendt med alle registreringer i en computer, herunder modtagne elektroniske meddelelser og kopier af sådanne meddelelser, der er afsendt, dvs. bagudrettede oplysninger.

Derimod er det efter de gældende regler ikke muligt at tilvejebringe de samme oplysninger, hvis undersøgelsen af materialet i computeren sker ved en løbende aflæsning, der foretages af politiet fra et andet sted (fremadrettede oplysninger). Dette fremgår af Højesterets kendelse, som er gengivet i UfR 1999, side 985.

På denne baggrund fremgår det af bemærkningerne, at det er Justitsministeriets opfattelse, at politiet i forbindelse med efterforskning af alvorlig kriminalitet – f.eks. gennem installation af et særligt edb-program ("sniffer-program") - skal sikres adgang til løbende at kunne registrere indholdet og anvendelsen af bestemte computere.

Den foreslåede § 791 b indebærer, at politiet uden at være til stede der, hvor et ikke-offentligt tilgængeligt informationssystem benyttes – ved hjælp af edb-programmer eller andet udstyr – løbende kan aflæse oplysninger i informationssystemet. Dette indgreb betegnes "dataaflæsning".

Indgreb i form af dataaflæsning omfatter bl.a. den situation, hvor politiet ved hjælp af et "sniffer-program", får tilsendt kopi af samtlige indtastninger, som brugeren af edb-udstyret foretager, herunder åbning af computeren, oprettelse af nye dokumenter, regnskaber m.v., og nye indtastninger i allerede eksisterende



dokumenter, eller af visse nærmer angivne indtastninger. "Sniffer-programmet" kan endvidere gøre det muligt for politiet automatisk og uden den pågældendes viden at modtage kopi af e-post, der afsendes fra en computer, og af opslag på Internettet, der foretages på computeren. Endvidere vil der kunne foretages aflæsning af elektroniske meddelelser, der modtages i computeren. Det vil ikke være et krav, at den elektroniske meddelelse skal være åbnet og læst af modtageren, men den skal være modtaget af den computer, som indgrebet omfatter. Elektroniske meddelelser, der er under forsendelse, vil fortsat kunne aflyttes efter de gældende regler om indgreb i meddelelshemmeligheden i retsplejelovens kapitel 71.

Det er uden betydning, hvem informationssystemet tilhører. Indgrebet kan således rettes mod mistænktens eget edb-udstyr, eller f.eks. en privat computer, der tilhører en anden end den mistænkte, eller den mistænktens computer på arbejdspladsen. Dette gælder, uanset om computeren også benyttes af andre.

Advokatrådet er betænkelig ved gennemførelse af denne del af lovforslaget. Lovforslaget er - selv under hensyntagen til det særlige kriminalitetskrav - udtryk for et særdeles vidtgående indgreb, navnlig som følge af indgrebets fremadrettede karakter. Dette selvom indikationsbetingelsen er, at indgrebet må antages at være af afgørende betydning for efterforskningen.

Advokatrådet vil derfor anbefale, at indikationsbetingelsen yderligere skærpes til f.eks. "*at andre efterforskningsskridt ikke vil være egnet til at sikre bevis i sagen*", hvilken indikationsbetingelse kendes fra § 754 a. Endvidere vil Advokatrådet anbefale, at mistankekravet i nr. 1 skærpes, således at der skal "*foreligge en særlig bestyrket mistanke*".

Baggrunden herfor er indgrebets fremadrettede karakter, og at indgrebet, uanset at dette retter sig mod en bestemt computer, efter sin egenskab vil omfatte kommunikation mellem en lang række ubestemte personer, som ikke er mistænkte, og hvis helt lovlige kommunikation via den pågældende computer vil blive genstand for politiets dataaflæsning. Advokatrådet finder ikke, at begrænsning i indgrebets anvendelse som følge af det foreslåede kriminalitetskrav i sig selv medfører en tilstrækkelig beskyttelse af ikke-mistænktens kommunikation med den pågældende computer.

Ad § 2, nr. 6:

Advokatrådet har ikke bemærkninger til denne del af lovforslaget.



Ad § 2, nr. 7:

Efter den gældende retstilstand, jf. Højesterets afgørelse, gengivet i UfR 1999 side 985, følger, at en kendelse om hemmelig ransagning, kun omfatter en enkelt ransagning inden for den i kendelsen anførte periode, jfr. retsplejelovens § 799, stk. 2, jfr. § 783, stk. 2 og 3.

Lovforslaget indebærer, at retten i en og samme kendelse kan tillade politiet at foretage flere ransagninger indenfor det tidsrum i indtil 4 uger, der fastsættes. Forslaget indebærer endvidere, at der kan foretages gentagne hemmelige ransagninger.

Advokatrådet finder forslaget betænkeligt og finder ikke, at de af Justitsministeriet anførte betragtninger begrundet en ændring af retstilstanden, således som den er fastlagt ved den nævnte højesteretskendelse.

Hemmelig ransagning er et særdeles vidtgående tvangsindgreb, der må forudsætte rettens forudgående - eller såfremt øjemedet ville forspildes, umiddelbare efterfølgende - godkendelse.

At overlade det til politiets frie skøn, om der under en hemmelig ransagning er blevet indhentet og fundet de nødvendige og tilstrækkelige oplysninger, som gav grundlag for indgrebet, og som antages at være af afgørende betydning for efterforskningen, er ikke hensigtsmæssigt. Praktiske hensyn kan ikke tale imod, at politiet, efter en eventuel nyttesløs hemmelig ransagning, på ny, hvis politiet finder, at betingelserne for at gennemføre endnu en hemmelig ransagning er til stede, skal anmode retten om kendelse. Det besvær, der for politiet er forbundet med at anmode om rettens kendelse, må antages at være helt ubetydeligt i forhold til indgrebets intensitet.

Advokatrådet kan ikke afvise, at der kan være tilfælde, hvor der viser sig behov for at gennemføre flere på hinanden følgende hemmelige ransagninger, men i disse formentlig ganske få tilfælde er det besvær, der er forbundet med at indhente rettens kendelse, af helt underordnet karakter i forhold til indgrebets intensitet.

Advokatrådet finder det således betænkeligt, at Justitsministeriet anser den foreslåede fremgangsmåde som ubetænkelig. Rettens forudgående vurdering af, om der i den konkrete sag kan være behov for gentagne ransagninger, forekommer at være en vanskelig vurdering for retten at foretage på forhånd. En sådan vurdering af om efterfølgende hemmelig ransagning er begrundet, må selvsagt foretages på grundlag



af det nu fremkomne efterforskningsmateriale og den udvikling, der pågår i efterforskningen, og kan ikke med saglighed foretages på forhånd.

Retten legalitetskontrol med politiets tvangsindgreb er efter Advokatrådets opfattelse en meget væsentlig retssikkerhedsgaranti imod ulovlige tvangsindgreb. De tilfælde, hvor der ikke er konstateret efterforskningsrelevant materiale under den første ransagning, kan indikere, at mistankegrundlaget er afsvækket, eller at indikationsbetingelsen ikke længere begrundet indgrebet. Retten vil ved lovforslagets gennemførelse blive afskåret fra at tage stilling hertil.

Advokatrådet finder sammenfattende, at denne del af lovforslaget savner begrundelse, og at forslaget ikke er begrundet eller nødvendiggjort af terrorhandlingen den 11. september 2001. Advokatrådet kan således ikke tilslutte sig denne del af lovforslaget.

Ad § 2, nr. 8, 9, 11 og 12:

Advokatrådet har ikke bemærkninger til denne del af lovforslaget.

Ad § 2, nr. 10:

Den foreslåede ændring af § 806, stk. 3, 1. pkt. indebærer, at politiet på tilsvarende måde som ved beslaglæggelse, får adgang til at træffe en foreløbig beslutning om pålæg af edition i tilfælde, hvor indgrebets øjemed ville forspildes, hvis retskendelse skulle afventes.

Som ved beslaglæggelse skal politiet, hvis den, som indgrebet retter sig imod, fremsætter anmodning herom, snarest muligt, og senest 24 timer efter indgrebet forelægge sagen for retten, der herefter ved kendelse afgør, om editionspålægget kan godkendes.

Forslaget er motiveret af, at der efter Justitsministeriets opfattelse kan opstå situationer, hvor det er nødvendigt for politiets efterforskning af en lovovertrædelse at sikre, at dokumenter eller andre genstande gennem pålæg om edition kan kræves forevist eller udleveret hurtigt og uden først at skulle afvente retskendelse. Som eksempel anføres i bemærkningerne den situation, hvor politiet har behov for øjeblikkelig udlevering af passagerlister m.v., der f.eks. opbevares elektronisk af et flyselskab, og som derfor ikke umiddelbart kan findes af politiet ved ransagning eller beslaglæggelse.



Advokatrådet har forståelse for, at politiets adgang til at gøre sig bekendt med flypassagerlister kan være afgørende, og at øjemedet vil kunne forspildes, såfremt der skal afventes retskendelse. På den anden side er lovforslaget på dette punkt udformet generelt, hvilket indebærer, at politiet i alle de tilfælde, hvor edition kan komme på tale og øjemedet vil forspildes, vil kunne indkræve oplysningerne.

Advokatrådet finder derfor, at bestemmelsen er for vidtgående. Navnlig i henseende til, at edition overfor ikke-mistænkte er at sidestille med at pålægge ikke-mistænkte at udlevere oplysninger, som de i øvrigt ikke ville være forpligtet til at afgive forklaring om til politiet, jfr. § 750, 1. pkt. Det er væsentligt at fastholde, at ingen har pligt til at udtale sig til politiet, og at det er retten, der kan pålægge vidner at afgive forklaring, eller at forevise eller udlevere genstande, der kan tjene som bevis, jfr. § 806, stk. 1, jfr. § 804 og den forudgående kontradiktion, jfr. § 806, stk. 6, jfr. § 804, stk. 4, samt bestemmelsen om at pålægge vidner, der er omfattet af tavshedspligt, vidneudelukkelse eller vidnefritagelse, jfr. §§ 169-172, at afgive forklaring.

Det af Justitsministeriets påpegede problem bør efter Advokatrådets opfattelse søges løst ved andet lovgivningsmæssigt initiativ, f.eks. således at det udtrykkeligt angives, hvilke oplysninger af den pågældende art som politiet kan kræve udleveret.

Advokatrådet kan således ikke anbefale denne del af lovforslaget i sin nuværende form.

Ad lovforslagets § 3, ændring af lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet.

Advokatrådet har ikke bemærkninger til denne del af lovforslaget.

Ad lovforslagets § 4 og § 5, ændring af lov om udlevering af lovovertrædere.

I lovforslagets bemærkninger, pkt. 4.3, har Justitsministeriet anført følgende som begrundelse for forslagene i § 4 og § 5:

”Når man hidtil har nægtet at udlevere danske statsborgere til strafforfølgning i udlandet – bortset fra de nordiske lande – har det været ud fra en betragtning om, at danske statsborgere, som mistænkes for strafbare handlinger, og som pågribes her i landet, bør have krav på at blive stillet for en dansk domstol med de retssikkerhedsgarantier, der er knyttet



hertil. Der er således efter straffeloven vide muligheder for at strafforfølge danske statsborgere for lovovertrædelser begået i udlandet, forudsat forholdet er strafbart både for dansk ret og efter lovgivningen i det land, hvor overtrædelserne er begået (krav om dobbelt strafbarhed).

Det må imidlertid erkendes, at der vil kunne forekomme sager – ikke mindst om terrorvirksomhed eller anden grov international kriminalitet – hvor det kan være forbundet med store – og eventuelt uoverstigelige – vanskeligheder under en straffesag i Danmark at føre bevis for lovovertrædelser begået i udlandet, når vidnerne eller beviserne ikke befinder sig i Danmark.

Dette taler for, at straffesagen som udgangspunkt gennemføres i det land, hvor lovovertrædelserne er begået, eller hvor det i øvrigt af hensyn til bevisførelsen er mest hensigtsmæssigt. Det må også indgå i overvejelserne, at det ikke kan udelukkes, at en opretholdelse af forbudet mod at udlevere danske statsborgere til strafforfølgning i udlandet vil kunne indebære, at en mistænkt dansk statsborger ikke kan straffes – eventuelt for meget alvorlig kriminalitet – fordi det i praksis ikke er muligt at gennemføre en straffesag mod den pågældende i Danmark.

På denne baggrund bør det hidtidige absolutte forbud mod udlevering af danske statsborgere efter Justitsministeriets opfattelse ikke opretholdes. Det er dog samtidig Justitsministeriets opfattelse, at der ikke bør indføres en generel adgang til at udlevere danske statsborgere. Udlevering bør kun kunne ske til strafforfølgning, og kun hvor der er tale om alvorlige lovovertrædelser, eller hvor den pågældende danske statsborger har en mere begrænset tilknytning til Danmark. Hensynet til at beskytte danske statsborgere mod udlevering bør i disse tilfælde vige for den almindelige interesse i, at lovovertrædelser pådømmes.”

Advokatrådet finder på den baggrund, at der i lovforslaget ikke er den fornødne sammenhæng mellem de citerede bemærkninger og lovudkastet.

Lovforslaget åbner således mulighed for udlevering af danske statsborgere til strafforfølgning i andre lande, også hvor der er tale om mindre alvorlige lovovertrædelser. Der er således efter lovforslaget mulighed for udlevering af en dansk statsborger til et andet EU-land i tilfælde, hvor den pågældende ikke har nogen særlig tilknytning til det pågældende land og eksempelvis er sigtet for checkfalsk



med hensyn til et beløb på 500 kr. Det hænger sammen med, at man efter lovforslaget lægger vægt på den abstrakte strafferamme og ikke den konkrete forskyldte straf.

Har den, der ønskes udleveret, i de sidste 2 år forud for den strafbare handling haft bopæl i den stat, hvortil udlevering ønskes, gælder der kun et krav om, at handlingen efter dansk ret skal kunne straffes med fængsel i mindst 6 måneder. Det betyder, at der i den situation vil kunne ske udlevering for banale straffelovsovertrædelser, også selv om der er gået nogen tid, efter at den, der ønskes udleveret, har forladt det land, hvortil udlevering ønskes og bosat sig i Danmark.

Efter lovforslagets § 4, stk. 2 og 3, skal der være mulighed for udlevering af danske statsborgere til andre lande end EU-lande efter nogenlunde samme kriterier. Dog skal den handling, for hvilken der søges udlevering, efter dansk ret kunne straffes med fængsel i mindst 1 år, hvilket imidlertid ikke rummer nogen væsentlig begrænsning, idet denne strafferamme vil være opfyldt for en stor del af de lovovertrædelser, der er omfattet af den danske straffelov.

Advokatrådet er særdeles betænkelig ved, at der indføres en ordning med en så vidtgående mulighed for udlevering af danske statsborgere til retsforfølgning i udlandet.

Som anført i lovforslaget er det et grundlæggende hensyn bag udleveringsreglerne, at danske statsborgere, som mistænkes for strafbare handlinger, og som pågribes her i landet, bør have krav på at blive stillet for en dansk domstol med de retssikkerhedsgarantier, der er knyttet hertil.

Der er efter Advokatrådets opfattelse ingen sikkerhed for, at alle lande lever op til de retssikkerhedsgarantier, der er gældende efter dansk ret. Dette gælder også lande indenfor EU, jf. f.eks. Østre Landsrets kendelse af 26. marts 1999, gengivet i Domme i Kriminelle Sager 1999 side 228-229. I den sag nægtede danske domstole at udlevere en herboende udlænding til straffuldbyrdelse i Italien. Der blev i kendelsen lagt vægt på, at der i forbindelse med domfældelsen i Italien var sket en tilside-sættelse af grundlæggende retssikkerhedsmæssige garantier.

Lovudkastet er for så vidt angår bestemmelserne om udlevering af lovovertrædere ikke specielt knyttet til bekæmpelse af terrorisme, men på grund af den del af udkastet, der vedrører ændringer i straffeloven, vil der efter lovforslaget kunne blive tale om at udlevere en dansk statsborger, som aldrig har været bosat i udlandet og som f.eks. sympatiserer med den baskiske frihedsbevægelse (uden at sympatisere



med terrorhandlinger), og efter udvidelsen efter straffelovens §§ 114, 114 a og 114 b har gjort noget usædvanligt, der direkte eller indirekte støtter bevægelsen.

Samlet er det Advokatrådets opfattelse, at lovforslaget på dette punkt er for vidtgående. Advokatrådet skal på den baggrund foreslå, at der i stedet for abstrakte straffesamminger lægges vægt på den konkrete forskyldte straf, således at udlevering af danske statsborgere forudsætter, at den pågældende – bedømt efter dansk ret – står til mindst 4 års fængsel.

For så vidt angår de politiske lovovertrædelser eller de politisk prægede lovovertrædelser bemærker Advokatrådet, at det forekommer betænkeligt at give afkald på muligheden for ikke at udlevere til strafforfølgning i udlandet, når der er tale om politiske lovovertrædelser eller politisk prægede lovovertrædelser. Det, som i et land, bedømmes som en terrorhandling, kan udmærket tænkes i et andet land at blive bedømt som udtryk for en persons udøvelse af grundlæggende frihedsrettigheder, f.eks. retten til ytringsfrihed.

Advokatrådet forudsætter i øvrigt, at der altid stilles krav om, at en dansk statsborger, som udleveres til strafforfølgning i udlandet, straks efter endelig dom tilbageføres til Danmark med henblik på straffuldbyrdelse her i landet, medmindre den pågældende samtykker i at afsone straffen i udlandet.

Med venlig hilsen

Jon Stokholm

LANDSFORENINGEN AF
BESKIKKEDE ADVOKATER

FORMAND:
THOMAS RØRDAM
ST. KONGENSGADE 77
POSTBOKS 9017
1022 KØBENHAVN K
TLF. 33 12 45 40
FAX 33 93 45 40

J. Mdt.
28. 11. 2001

Justitsministeriet
Civil - og Politiafdelingen/Det Internationale Kontor
Slotsholmsgade 10
1216 Kbh. K

SEKRETARIAT:
ØSTERGADE 16
POSTBOKS 1051
1007 KØBENHAVN K
TLF. 33 11 75 22
GIRO 735 02 01
FAX 33 32 47 75

Østergade 16
27. november 2001
ER/bn

Vedr.: J.nr. 2001-165-0294. Høring om Rådets rammeafgørelse om den europæiske arrestordre
m.v. samt Rådets rammeafgørelse om bekæmpelse af terrorisme.

Med brev af 19/11 2001 har Justitsministeriet anmodet Landsforeningen om en udtalelse om
ovennævnte forslag. Høringsfristen er sat til den 28/11 2001.

Landsforeningens bestyrelse bemærker følgende.

Landsforeningen henviser til høringssvar af 21/11 2001 afgivet over for Justitsministeriets
Lovafdeling vedr. foreslåede ændringer i straffelov, retsplejelov og udleveringslov.

Det havde været ønskeligt, at Justitsministeriets grundnotater havde været udsendt i forbin-
delse med høringen om lovudkastet. Den yderst korte høringsfrist vedr. Rådets rammeafgørelser
levner hverken Landsforeningen eller andre mulighed for en grundig og forsvarlig behandling af det
foreslåede.

Landsforeningen advarer mod, at man på baggrund af det passerede i USA i september for-
pligter sig på europæisk plan til vidtgående ændringer i national lovgivning som følge af en enkelt-
stående begivenhed, uden at give sig tid til at lade de foreslåede ændringer undergå den debat og
forberedelse, der er sædvanlig i lovgivningsproceduren.

Med hensyn til grundnotatet om forslag til rammeafgørelse om bekæmpelse af terrorisme
henviser Landsforeningen i øvrigt til det anførte i høringssvaret af 21/11 2001, herunder det betæn-
kelige i de foreslåede strafferammer for et begreb "terrorisme", der ikke i fornødent omfang er defi-
neret.

Landsforeningen advarer også imod, at man vedtager regler, der giver mulighed for at udle-
vere egne statsborgere til strafforfølgning og straffuldbyrdelse i udlandet.

Justitsministeriet
Internationale K. 11.
AKL. nr. 6

2001 11. -165-0294
IGA VE

Det er led i den foreslåede rammeafgørelse, at disse arrestordrer skal eksekveres nærmest automatisk uden andet end en hel formel og nærmest indholdsløs domstolsprøvelse i fuldbyrdelseslandet (det land, der udleverer den pågældende).

Kravet om dobbelt strafbarhed opgives, uanset at man ikke på nuværende tidspunkt kan tale om en fælles europæisk retsopfattelse. Der er store forskelle i national lovgivning, og Den Europæiske Menneskeretskonvention giver kun en minimumsbeskyttelse på visse udvalgte grundrettigheder.

Hverken danske embedsmænd eller politikere kan på den korte tid, drøftelserne har stået på siden september d.å., havde noget overblik over, hvad der er kriminaliseret i de øvrige lande, herunder lande, der må forventes i løbet af kort tid at blive medlemmer af EU. Det vil således ikke være muligt for Danmark at opstille en "negativliste" over straffebestemmelser i de øvrige lande, som det ville være stridende mod dansk retsopfattelse at udlevere personer, herunder danske statsborgere til.

Landsforeningen skal også advare mod, at Danmark opgiver sit forbehold om at kunne stille krav til det bevismæssige grundlag for udleveringen.

Landsforeningen peger på, at det iflg. grundnotatet er ganske uklart, hvilke konsekvenser det vil få, at man skal anerkende udenlandske udeblivelsesdomme. Landsforeningen henviser til bemærkningerne i høringssvaret af 19/11 2001, hvor nogle eksempler på italiensk retspleje var fremhævet.

Landsforeningen kan ikke anbefale, at man skulle opgive kravet om, at der ikke må ske udlevering for en politisk overtrædelse, og henviser også i denne forbindelse til høringssvaret af 21. ds. in fine.

En række spørgsmål i grundnotatet fremstår som uafklarede og derfor ikke egnet til en snarlig vedtagelse. F.eks. i hvilket omfang man skal tage forbehold for udlevering, når andre stater har udvidet jurisdiktionskompetence, og i hvilket omfang man skal tage forbehold om, at den udleverede ikke må udleveres videre til tredieland uden samtykke.

Landsforeningen kan kort sagt ikke anbefale, at så vidtgående indgreb i danske statsborgeres retsbeskyttelse vedtages på det foreliggende grundlag.

På bestyrelsens vegne


Elsebeth Rasmussen

AMNESTY



INTERNATIONAL

EUROPEAN UNION OFFICE

Rue du Commerce 70-72

B - 1040 BRUSSELS

TEL.: +32-2-502.14.99

FAX.: +32-2-502.56.86

E-Mail: Amnesty-EU@aieu.be

✓
JRW

Brussels, 12 October 2001

**Security and respect for Human Rights
Amnesty International's Appeal to the EU and its Member States**

Within the framework of the Amsterdam Treaty, the EU and its Member States are working towards the establishment of an *Area of Freedom, Security and Justice*.

Since the occurrence of the acts which took place on 11 September 2001 in the United States of America, the EU is speeding up the adoption of measures which are stated to be necessary to protect people within their territories by ensuring security against similar criminal acts and the consequent loss of lives.

Amnesty International recognises the legitimacy for the EU and its Member States to provide for the security of their citizens and all other individuals in their territory. However, the EU must ensure that the aim of security does not undermine the very rights it seeks to safeguard, and that the principles on which the Union is founded are not compromised.

Amnesty International therefore appeals to the EU and its Member States to ensure that any measures adopted to guarantee security are in full compliance with international human rights law and standards, including the Charter of Fundamental Rights of the European Union.

Human rights standards at the basis of any EU security measures

Human rights standards must always govern how states treat people under their jurisdiction, whether protecting them from crime, or assessing whether or not an individual is criminally responsible. Without a strong commitment on the part of the EU and its Member States to protect all the rights enshrined in international and European human rights instruments, action taken to improve security may lead to serious infringement of human rights, such as torture or other forms of cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, and violations of the right to freedom of expression and of the right to a fair trial.

Amnesty International notes that in 2000 and 2001, the UN Commission on Human Rights reaffirmed that “all measures to counter terrorism must be in strict conformity with international law, including international human rights standards.”¹

In the context of administration of justice, human rights standards, including those enshrined in the Charter of Fundamental Rights of the EU, apply to all persons, no matter what they are alleged to have done, or what has been proved against them beyond reasonable doubt in a court of law. Where criminal legislation and criminal justice procedures are adopted to ensure security from criminal acts, human rights standards must still apply.

The definition of “terrorism”

As noted this year by the UN Special Rapporteur on terrorism, the issue of “terrorism” has been “approached from such different perspectives and in such different contexts that it has been impossible for the international community to arrive at a generally acceptable definition to this very day.”²

International law and standards require criminal law to be clear and certain, so that everyone can modify their behaviour and know whether their behaviour is lawful or not, and to avoid the application of criminal laws from being extended by analogy. Human rights law and standards require that prohibited acts must be recognisably criminal offences. Broadly worded laws which can potentially be used to criminalise peaceful activities, which are unrelated in any way to acts of violence, are of serious concern because they may infringe the right to freedom of expression and freedom of association.

EU arrest warrant and surrender procedures

Methods of international cooperation in criminal justice, including mechanisms for the surrender of individuals, must respect international human rights law and standards. Accordingly, the mechanisms must prevent effectively the surrender of individuals to a jurisdiction where they would become prisoners of conscience, be subjected to an unfair trial, the imposition of the death penalty, or treatment or punishments involving torture or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment. Indeed, the Charter of Fundamental Rights of the EU states that “no one may be removed, expelled or extradited to a State where there is a serious risk that he or she would be subjected to the death penalty, torture or other inhuman or degrading treatment or punishment” (Article 19.2). The European Court of Human Rights has held that where a person is extradited to a state where their human rights would be at risk of being violated, the extraditing state would be responsible under international human rights law for any human rights violations which the individual suffered following extradition.³

¹ UN Commission on Human Rights Resolution 2000/30 (preambular paragraph 20) and Resolution 2001/37 (preambular paragraph 27).

² UN Document E/CN.4/Sub.2/2001/31, paragraph 24.

³ *Soering v UK*, Series A, No 161 (1989).

In cases where **surrender** could lead to violations of human rights, states could prosecute or extradite suspects to another state where their rights will be ensured. Indeed, international treaties on crimes such as hijacking⁴, attacks on diplomats⁵, and bombing⁶ go further by requiring states to extradite or submit the case to the relevant authorities for the purpose of prosecution. With respect to crimes under international law such as genocide, crimes against humanity, war crimes and torture, Amnesty International believes that states should extradite or submit the cases to the relevant authorities for the purposes of prosecution.

Protection of minorities

Ensuring respect for human rights in the wider community means not only addressing the actions of the state regarding minorities, but also means ensuring effective action is taken to address abuses by non-state actors. The EU Heads of State or Government meeting on 21 September emphasised the “need to combat [...] xenophobic drift”. Such statement is very important, but must be followed through by effective police and judicial action to ensure that there is no impunity for those who commit attacks with a discriminatory motivation.

Security and the protection of asylum-seekers and refugees

“Acts of terrorism” are not expressly included as one of the recognised grounds for exclusion from refugee status under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees (UN Refugee Convention). But such acts are grounds for exclusion when they constitute crimes against peace, war crimes, crimes against humanity, serious non-political crimes outside the country of refuge, or acts contrary to the purposes and principles of the United Nations.

Under Article 14 of the Universal Declaration of Human Rights, everybody has the right to seek asylum. Nobody should be prevented from lodging an asylum application. A determination to exclude an individual from refugee status, in application of Article 1(F) of the UN Refugee Convention, should only be made after full consideration of the claim in a fair and satisfactory procedure. Each case should be considered on an individual basis and according to facts and evidence, not suspicions. In view of the serious consequences of an incorrect decision for the individual concerned, the procedure should comply with all procedural safeguards provided in human rights law, notably to be informed that exclusion is under consideration, and to have the right to be informed of the evidence, to rebut the evidence and to appeal against a decision to exclude on the above grounds.

While a decision to exclude a person removes them from the protection of the UN Refugee Convention, it does not follow that a state can remove the individual as a consequence. There is clear support in international human rights law, for example, in Article 3 of the Convention

⁴Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft, signed at Tokyo, 14 September 1963 (the Tokyo Convention).

⁵Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, 14 December 1973.

⁶International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings, 12 January 1998.

against Torture, and in the jurisprudence of the European Court of Human Rights, for taking the position that, where people risk torture or other forms of cruel, inhuman or degrading treatment or punishment the prohibition on *refoulement* is absolute. In line with the international prohibition of *non-refoulement*, Amnesty International opposes the forcible return of anyone (including individuals who are excluded from the protection of the UN Refugee Convention) to a country where they would be at risk of serious human rights abuses by states or non-state actors.

In cases when an asylum-seeker is found after a fair procedure to be a suspect of crimes under international law (such as genocide, war crimes, crimes against humanity, torture, extrajudicial executions and "disappearances") s/he should be referred to the relevant prosecution authorities for the purposes of prosecution (consistent with international human rights law and standards) or the individual should be surrendered to another State to be prosecuted (consistent with international human rights law and standards).

In their wish to enhance security, Member States must not resort to the detention asylum-seekers in ways contrary to international law and standards. As a general rule, asylum-seekers should not be detained, unless they have been charged with a recognisably criminal offence, or unless the authorities can demonstrate in each individual case that the detention is necessary, and it is on grounds prescribed by law. Amnesty International calls for each asylum-seeker who is detained to be brought promptly before a judicial authority to determine whether his or her detention is lawful and in accordance with international standards. In addition, as provided by international human rights instruments, such as the European Convention on Human Rights, an asylum-seeker who is detained has the right to take proceedings before a court of law in order that it may determine the lawfulness of their detention and order their release if the detention is not lawful.

AMNESTY



INTERNATIONAL

EUROPEAN UNION OFFICE

Rue du Commerce 70-72

B - 1040 BRUSSELS

TEL.: +32-2-502.14.99

FAX.: +32-2-502.56.86

E-Mail: Amnesty-EU@aieu.be

JWA

Brussels, 19 October 2001

**Comments by Amnesty International on a proposal by the Commission
for a Council Framework Decision on combating terrorism
[COM(2001) 521 final]**

Amnesty International recalls that international human rights standards require that prohibited acts must be recognisably criminal offences. Vague and broad laws allowing prosecution for offences which are not clearly defined or can potentially be used to criminalise peaceful activities, which are unrelated in any way to acts of violence, are of serious concern.

Article 3 - Terrorist Offences

Amnesty International is concerned that some of the proposed offences are excessively broad or are too vague and may therefore lead to violations of fundamental human rights, such as the rights of association, of peaceful assembly and of freedom of expression.

In particular:

Article 3.1(f)

Article 3.1(f) requires Member States to punish as a "terrorist offence" the "*unlawful seizure of or damage to state or government facilities, means of public transport, infrastructure facilities, places of public use, and property.*" The penalty is up to 4 years imprisonment.

Such an offence could be interpreted as applying to common forms of protest, such as demonstrators who occupy ["seize"] a public building or place. Note that under the Framework Decision proposal, the motivation of such demonstrators needs only be to "intimidate", which might occur even if their demonstration was entirely peaceful.

In its present form therefore, this offence might be used to suppress legitimate forms of protest and infringe the right of peaceful assembly.

Article 3.1 (m)

Article 3.1 (m) requires Member States to punish as a terrorist offence "*promoting of, supporting of or participating in a terrorist group,*" with a penalty of up to 7 years imprisonment.

Under international standards, criminal offences must be clearly defined so that people know whether their behaviour is lawful or not and can modify their conduct accordingly. Article 3.1 (m) is too vague to meet this standard. The proposal for a Framework Decision on combating terrorism does not provide guidance as to the meaning of "promoting" and "supporting" a terrorist group. It could be interpreted to include, for example:

- speaking in support of the aims of a group that uses violence to achieve those aims, or seeking to explain why the group has resorted to violence, although the speaker does not advocate violent methods;
- publishing a document or organising a meeting that provides an opportunity for a representative of a terrorist group to explain their actions.

Such an offence could infringe rights to freedom of expression, of assembly and of association. Ethnic and religious groups that share the political orientation of a group which carries out criminal attacks, but are not involved criminal acts themselves are likely to be particularly vulnerable to prosecution for such an offence.

Amnesty International calls for Article 3 of the proposal for a Council Framework Decision on combating terrorism to be reworded, in order to ensure that it meets international human rights standards. In particular, the proposal should ensure that the behaviours listed as terrorist offences are recognisably criminal offences and do not result in an infringement of human rights, such as the rights of association, of peaceful assembly and of freedom of expression.

AMNESTY



INTERNATIONAL

EUROPEAN UNION OFFICE

Rue du Commerce 70-72

B - 1040 BRUSSELS

TEL.: +32-2-502.14.99

FAX.: +32-2-502.56.86

E-Mail: Amnesty-EU@aieu.be

LYS

Brussels, 19 October 2001

Comments by Amnesty International on the proposal by the Commission for a Council Framework Decision on the European arrest warrant and the surrender procedures between the Member States [COM(2001) 522 final]

Amnesty International welcomes the efforts of the EU to combat impunity. The organisation notes that the proposal contains some positive features, such as the elimination of the role of the executive authorities from most aspects of the surrender procedures, and the streamlining of surrender procedures. The organisation remains concerned, however, that some aspects of the proposal would infringe fundamental human rights guarantees.

In particular, the proposal does not address a number of specific issues:

- It fails to introduce an express safeguard prohibiting Member States from surrendering individuals to a country where they will be at risk of suffering serious human rights violations, such as becoming prisoners of conscience, being brought to justice in trials which do not uphold internationally recognised rights of fair trial, the death penalty, torture or other forms of cruel, inhuman or degrading treatment or punishment. Such an express provision is necessary in light of the potential application of this framework decision to states that may become Members of the EU in the future. Such guarantees would be in line with the Charter of Fundamental Rights of the EU, which states that “no one may be removed, expelled or extradited to a State where there is a serious risk that he or she would be subjected to the death penalty, torture or other inhuman or degrading treatment or punishment” (Article 19.2).

When surrender is not possible in application of the said safeguards, crimes under international law (such as genocide, war crimes, crimes against humanity, torture, extrajudicial executions and “disappearances”) should be referred to the relevant prosecution authorities for the purposes of prosecution (consistent with international human rights law and standards) or the individual should be surrendered to another State to be prosecuted (consistent with international human rights law and standards).

- The proposal includes no express provision to ensure the protection of refugees and asylum-seekers. This includes those who have been recognised as refugees in one of the

member states, as well as asylum-seekers whose application is still under consideration in one of the member states, including all stages of appeal, whether such individuals are seeking protection against return to a country outside the EU or to another EU member state. Provision also needs to be made to ensure the protection of dependent families whose right to stay in a particular member state may depend on that of a principal family member who is a refugee or asylum-seeker subject to the procedures set out in this proposal.

Amnesty International is concerned that any measures taken in respect of refugees and asylum-seekers under criminal law procedures as set out in this proposal should in no way be detrimental to their status as recognised refugees and associated rights in the EU member state where they have been granted refugee status, or impede their ability to pursue their asylum claim in the EU member state where they have lodged their application. Above all, no steps should be taken in the context of these procedures which would put the individuals concerned, or any members of their dependent families, at risk of *refoulement*, including by sending them to a third state where they would not have effective and durable protection.

In no case should the issuing of an arrest warrant, or a subsequent conviction, be treated in itself as grounds for exclusion from refugee status or for expulsion under Article 33(2) of the UN Refugee Convention. Such decisions must only be made within the framework of the 1951 Convention and according to the guidelines set out in the UNHCR Handbook and other relevant guidelines, and must include all procedural safeguards provided in human rights law, including allowing the individual to submit evidence to clear himself or herself, and to appeal against the decision to exclude or expel. The principle of *non-refoulement*, which prohibits states from returning anyone to a country where they would be at risk of human rights violations, is set out in a number of international treaties and is generally regarded as a principle of customary international law -- it is thus binding on all states. In cases where people risk torture or cruel inhuman or degrading treatment or punishment, extrajudicial execution or "disappearance" the prohibition on *refoulement* is absolute, regardless of whether it may be argued that the person concerned falls outside the scope of the protection afforded by the 1951 Refugee Convention, for example because they are considered to fall within the scope of the national security and public safety exceptions indicated in Article 33(2), or have been accused or convicted of crimes which would fall under one of the exclusion clauses of that Convention.

- It fails to address the special obligations and requirements in the cases when extradition is being sought for crimes under international law, such as genocide, crimes against humanity, war crimes, torture, extrajudicial executions and "disappearances", when national prosecutors and courts are acting as agents of the international community enforcing international, rather than national, law (even when the indictment is based on a violation of the national penal code). In such cases, different considerations apply to certain aspects of the proceedings than when extradition is being sought for conduct which violates only national law.

Article 5 – Central authority

This provision establishes the designation of a central authority, with competence to decide on matters covered by Articles 31, 37 and 38.

The provision for a central authority other than a court to take decisions on immunity (Article 31), life imprisonment (Article 37) and humanitarian grounds (Article 38) retain all the flaws of the existing system abolished elsewhere in the proposal, and which could result in impunity. Amnesty International opposes these provisions with regard to crimes under international law.

Article 10 – Coercive measures

This provision allows Member States to “*take necessary and proportionate coercive measures against a requested person according to the conditions laid down by its national law*”.

Amnesty International calls for this provision to contain an express reference to the need that coercive measures be not only in compliance with national law, but also with international law and standards.

Article 11 – Rights of a requested person

This provision should be reworded to guarantee expressly the right to be informed of all of one’s rights¹, including the right to be assisted by a legal counsel and by an interpreter and, in the case of non-nationals, to communicate with their diplomatic representation be expressly guaranteed. It should also include the right to be informed of the right to have a court hearing in case he or she does not consent to surrender.

Article 14 – Provisional release

This article establishes that “*if the executing judicial authority has reason to believe that the arrested person will not escape, continue to commit offences or destroy evidence with respect to the offence(s) on which the European arrest warrant is based, and if the arrested person undertakes to remain available for the execution of the European arrest warrant, the executing judicial authority may decide to release that person until a later date fixed in the agreement between the issuing Member State and the executing Member State*” (emphasis added).

Amnesty International calls for this provision to be reworded in a manner consistent with Article 9(3) of the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), in order to ensure that the presumption is of release, unless detention is necessary in accordance with international law and standards.

Articles 16 – Consent to surrender

The consent to surrender should be informed consent (with full knowledge of one’s rights and the consequences) and made after consultation with legal counsel. The court should determine in each case that the consent is informed and voluntary.

¹ See *Amnesty International Fair Trials Manual*, AI Index: POL 30/02/98, December 1998.

Article 18 – Hearing

Amnesty International calls for this article to be reworded to ensure that the hearing will not only be in compliance with national law, but also with international law and standards.

Article 20 – Time limit for the decision whether to execute the European arrest warrant

Individuals under surrender procedures must have adequate time to prepare their case and courts of first instance and appeal need sufficient time to reach a decision. This time depends on the nature of the procedure (decision by first instance or appeal) and the factual circumstances of each case.

The 90-day time limit in the provision does not appear to take into account the need for both the determination by the court of first instance and an appellate court. Some flexibility may need to be included to ensure that the accused receives a fair hearing at each stage of the proceedings.

Article 27 – List of exemptions

Amnesty International calls for this article to be reworded to ensure that no state is permitted to refuse to surrender persons accused of crimes under international law solely on the ground that the conduct is not a crime under its national law.

Article 28 – Principle of territoriality

No state should be permitted to refuse to surrender a person to a state seeking to exercise universal jurisdiction over a crime under international law committed outside the requesting state on that ground alone.

Article 29 – *Ne bis in idem*

The principle of *ne bis in idem*, as the Human Rights Committee and other bodies have made clear, applies only within a single jurisdiction, apart from the special case of international criminal courts. The ability of a second state, acting as an agent of the international community in enforcing international law, to conduct a second trial for the same conduct when the first state conducted a sham trial, is an important tool of international justice. In the absence of an international criminal court with exclusive jurisdiction, the international framework of justice will require this tool to ensure that states do not cloak those responsible for the worst crimes in the world with immunity through sham trials.

Amnesty International calls for this provision to be reworded to prevent impunity for crimes under international law.

Articles 30 and 31 – Amnesty and Immunity

Amnesties and similar measures of impunity for crimes under international law that prevent determinations of guilt or innocence by courts, establishment of the truth and satisfactory reparations to victims are contrary to international law and should not be recognised by any other state under any circumstances whatsoever.

Amnesty International calls for this provision to be reworded in order to ensure that such amnesties and similar measures of impunity and statutes of limitation for crimes under international law as excluded as a ground for refusal.

Article 34 – Videoconference

Amnesty International favours the use of videoconferencing in certain circumstances when it is not feasible to bring certain witnesses to court and the court determines that it would be in the interests of justice. However, the organisation is concerned about criminal proceedings entirely been done by videoconferencing, unless the individual has provided voluntary and informed consent, and that the safeguards of a fair trial are ensured.

Article 35 - Judgements *in absentia*

Amnesty International opposes trials in absentia in all cases, except when the accused has fled after being granted bail or provisional release or after the trial in his or her presence has started or when the accused is disrupting proceedings. In the latter case, the court must ensure that the accused can still observe and hear the proceedings and communicate with legal counsel. As soon as the accused is willing to participate without disruption, he or she should be permitted to be present.

When an accused has been arrested after a trial *in absentia* in other circumstances, the accused must have a *de novo* trial before a different panel or court with the full rights to present and challenge evidence as in any other trial.

Amnesty International calls for this provision to be reworded accordingly

Article 38 – Deferment of execution on humanitarian grounds

All decisions on this question in cases of crimes under international law should be made by a court, in accordance with strictly neutral criteria (such as the accused is terminally ill and likely to die before trial) and with the authorities of the requesting state able to participate in the judicial proceedings with full access to all relevant evidence and the ability to introduce and challenge evidence.

Competence to stand trial in the requesting state should be decided by the court in the requesting state, not by the court in the requested state, since the condition of the accused may change and this decision is one which should be made at the relevant stage of the proceedings in the requesting state.

Article 40 – Multiple requests

Amnesty International calls for this provision -as well as any other relevant provisions in the proposal, such as Articles 19 (supplementary information) and 39 (deferment of surrender)- to be reworded in order to ensure that priority be given to requests for surrender for the purposes of prosecuting crimes under international law over crimes under national law and that requests for surrender by international courts have priority over requests for extradition by national courts.

Article 49 – Safeguard

Amnesty International calls for this provision to be reworded in order to ensure that the political decision-making by political bodies, is not a substitute for individual judicial determination in a particular case.

AMNESTY



INTERNATIONAL

EUROPEAN UNION OFFICE

Rue du Commerce 70-72

B - 1040 BRUSSELS

TEL.: +32-2-502.14.99

FAX.: +32-2-502.56.86

E-Mail: Amnesty-EU@aieu.be

Brussels, 5 December 2001

AIDE-MEMOIRE

**Comments By Amnesty International
on the Commission's proposals for a Framework Decision on combating terrorism
[COM(2001) 521 final] and for a Framework Decision on the European arrest warrant
and the surrender procedures between the Member States
[COM(2001) 522 final]**

before the Justice and Home Affairs Council 6-7 December 2001

Amnesty International notes that the Justice and Home Affairs (JHA) Council will meet on 6-7 December to discuss, *inter alia*, the Commission's proposal for an EU arrest warrant and surrender procedures, as well as a proposal to combat 'terrorism'.

Amnesty International appeals to the JHA Council to ensure that any measures adopted to guarantee security are in full compliance with international human rights law and standards, including the Charter of Fundamental Rights of the European Union, so that security is not achieved at the expense of the very rights it seeks to safeguard, and that the principles on which the Union is founded are not compromised.

In particular, Amnesty International recommends that the proposal for a Framework Decision on an EU arrest warrant and surrender procedures be amended to ensure that:

- Crimes under international law (such as genocide, war crimes, crimes against humanity, torture, extrajudicial executions and "disappearances") are covered by any measure to facilitate the end of impunity, always in compliance with international human rights law and standards.
- The fight against impunity for crimes under international law is not prevented in practice by amnesties and similar measures of impunity that prevent determinations of guilt or innocence by courts and establishment of the truth and satisfactory reparations to victims. Such measures are contrary to international law and should not be recognised by any state under any circumstances whatsoever.
- The principle of *ne bis in idem*, does not result in practice in impunity for crimes under international law. As the Human Rights Committee and other bodies have made clear,

applies only within a single jurisdiction, apart from the special case of international criminal courts. The ability of a second state, acting as an agent of the international community in enforcing international law, to conduct a second trial for the same conduct when the first state conducted a sham trial, is an important tool of international justice. In the absence of an international criminal court with exclusive jurisdiction, the international framework of justice will require this tool to ensure that states do not cloak those responsible for the worst crimes in the world with immunity through sham trials.

- The rights of the defence are guaranteed in all cases, included in cases of subsequent surrenders or extradition, as well as prosecution by other offences.
- Express references to international law and standards are included in the relevant provisions of the text, including in cases where express reference is made to national legislation, such as the right to liberty and the rights of the defence.
- A *non-refoulement* clause is included in the body of the text, prohibiting Member States from surrendering individuals to a country where they will be at risk of suffering serious human rights violations, such as becoming prisoners of conscience, being brought to justice in trials which do not uphold internationally recognised rights of fair trial, the death penalty, torture or other forms of cruel, inhuman or degrading treatment or punishment. Such an express provision is necessary in light of the potential application of this framework decision to states that may become Members of the EU in the future. Such guarantees would be in line with the Charter of Fundamental Rights of the EU, which states that “*no one may be removed, expelled or extradited to a State where there is a serious risk that he or she would be subjected to the death penalty, torture or other inhuman or degrading treatment or punishment*” (Article 19.2).
- Provision is made so that when surrender is not possible in application of the said safeguards, crimes under international law (such as genocide, war crimes, crimes against humanity, torture, extrajudicial executions and “disappearances”) be referred to the relevant prosecution authorities for the purposes of prosecution (consistent with international human rights law and standards) or the individual should be surrendered to another State to be prosecuted (consistent with international human rights law and standards).
- Provision is made to guarantee the rights of recognised refugees and of asylum seekers in surrender procedures.

Amnesty International also recommends that the proposal for a Framework Decision on combating terrorism ensures it meets international human rights standards. In particular, the proposal should ensure that the behaviours listed as terrorist offences are recognisably criminal offences and do not result in an infringement of human rights, such as the rights of association, of peaceful assembly and of freedom of expression.

**UNHCR Observations on the
European Commission Proposal
for a Council Framework Decision on the
European arrest warrant and the surrender procedures between member States
(COM(2001) 522 final - 2001/0215 (CNS))**

1. This proposal aims at enforcing the transfer of a person from one Member State to another for the purpose of criminal prosecution, replacing the existing extradition procedures. UNHCR's interest in this proposal is engaged only in so far as it may affect refugees and asylum-seekers. As the 1951 Convention relating to the Status of Refugees in no way extends immunity from prosecution to refugees who have committed criminal offences, the proposal would apply to asylum-seekers and refugees in one Member State who may be accused of having committed crimes in another Member State, as it would to other persons.

2. Under the proposed scheme a refugee could therefore be transferred from one Member State (which has recognised the person as a refugee) to another Member State for prosecution. As long as the crime for which the refugee is tried, and if convicted, punished, is not of the nature or severity to invoke Article 33(2) of the 1951 Convention, the refugee protection of the person should not be affected by the transfer and prosecution. This means, *inter alia*, that the protection against expulsion and *refoulement* contained in Articles 32 and 33 of the 1951 Convention continue to apply. Appropriate safeguards would therefore have to be built into the Decision which would ensure that the protection of refugees is not undermined by its operation. This would entail suitable measures to be in place to ensure that refugees are properly identified as such, that their protected status would be retained (with the exception of Article 33(2) cases) in the Member State responsible for their protection and that return arrangements to the Member State where they are recognised are in place after prosecution or, at the very least, after serving the sentence.

3. Similarly, the situation of asylum-seekers would require particular attention. UNHCR would suggest that if an asylum-seeker in one Member State is transferred to another Member State pursuant to the Decision, the asylum procedure in the first State should be suspended. Then, after the resolution of the prosecution, whether by acquittal or conviction and sentence, the asylum-seeker should be returned to the State responsible for determining the asylum claim, and consideration of the case resumed to its final conclusion.

4. Consequently, for both refugees and asylum-seekers, the special nature of their situation should be reflected accordingly in additional provisions under Chapter V (Special Cases). Article 36 of the proposal, in an amended form, could also be clarified in that such a return condition could be imposed also in cases of refugees and asylum-seekers. In the absence of such measures, it is conceivable that refugees or asylum-seekers would lose their status and the rights attached thereto, and, in a "worst case" scenario, be expelled by the receiving State after having served a sentence, with the consequent threat of exposure to *refoulement*.

5. The proposal eliminates the "non-persecution" clause, which was incorporated in the 1996 Convention relating to Extradition between the Member States of the European Union by the reference –made in Article 5(3) of that Convention– to Article 5 of the 1977 European Convention on the Suppression of Terrorism and to Article 3 (2) of the 1957 European Convention on Extradition. The 1996 Convention also includes an

Annex in which the Member States declare the Extradition Convention is without prejudice to the application of the provisions of the 1951 Convention and its 1967 Protocol. UNHCR would strongly recommend that the above safeguard also be included in the replacement scheme. Moreover, while the explanatory memorandum mentions, for instance, the applicability of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, in UNHCR's view, this point deserves to be made in the Decision itself. This is all the more important since the enlargement process also includes countries (or potential countries) with less developed human rights systems, to which this Decision would also be applicable once they became Members of the Union.

6. The proposal also does away with the "political offence exemption". It is noted that the possibility of invoking such an exemption had already been curtailed by the 1996 Convention relating to Extradition, in so far as under Article 5 (2) of that instrument States may, at their discretion, decide whether to apply it or not. Although UNHCR has reservations about such a formula (as expressed in the course of the adoption of the 1996 Convention) it considers that the Council Decision should, at the very least, retain the power of Member States to apply the political offence exemption.

7. The European Union is an influential player in the international standard-setting arena, and the instruments adopted in the Union are often used as models in other parts of the world. While in general recognition of and respect for human and refugee rights is high in European Union states, the "export" value of instruments that do not contain explicit legal safeguards to other regions with less well-developed systems of human rights protection is worrisome, since it could have the potential of undermining existing human rights and refugee protection principles. It is also for this reason that UNHCR urges the adoption of appropriate safeguards in the Decision.

UNHCR Geneva
October 2001

**UNHCR Observations on the
European Commission Proposal for a
Council Framework Decision on combating terrorism
(COM(2001) 521 final 2001/0217 (CNS))**

1. UNHCR welcomes the impetus behind this initiative to facilitate the prosecution of persons suspected of terrorist acts, in particular to the extent that it would contribute positively to the development of appropriate international standards in this regard. Clear, internationally agreed criteria defining terrorist acts are relevant to the international refugee protection regime, especially as regards the application of the exclusion clauses contained in Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, which form an integral part of that regime.

2. UNHCR seeks to comment on the proposal only in so far as it may affect the operation of the international refugee protection regime. One way in which this may occur is through the use of the definitions of terrorist offences that the proposal seeks to put in place, since these could have a bearing on the interpretation of the exclusion provisions of the 1951 Convention. Of particular concern are certain parts of the proposed Article 3, which in UNHCR's view need to be properly circumscribed. For instance, the unqualified listing of extortion, theft or robbery, and unlawful seizure of or damage to facilities as "terrorist offences" in paragraphs (d), (e) and (f) of the Article may not always be of the level of gravity required to activate the operation of the exclusion clauses of the 1951 Convention. Moreover, the "offences" described by paragraphs (k), (l) and (m) may potentially be interpreted to refer in fact not to crimes at all, but rather to activities that could be viewed as the legitimate exercise of recognised human rights. In this case there is an even stronger argument that these definitions should not be used to identify acts which would serve to exclude a person from refugee status. In addition to further defining precisely the acts and related purposes which will trigger the application of the Decision, it could be considered to add, in the first line of Article 3 after "necessary measures" the words "in accordance with international human rights law."

3. The reason for the aforementioned concern is related to the fact that the perpetrators of "terrorist acts," as this term is commonly understood as referring to very serious and unjustifiably harmful crimes, are excluded from refugee protection by a proper application of the terms of the 1951 Convention. In UNHCR's view, the vague and broad-brush approach of the current proposal in defining terrorist offences, while it would facilitate the prosecution of a wide range of criminal activities if committed with certain objectives in mind, may risk to widen unjustifiably the applicability of the Convention's exclusion clauses through the interpretive "back door". From UNHCR's perspective therefore, while the interpretation of Article 1F(b) of the 1951 Convention would be informed by the terms of this Decision, given the lower "prosecution" threshold of the Decision, it may not in all cases necessarily refer to the types of crimes to which Article 1F(b) is meant to apply. It may be desirable to explain this crucial difference in rationale between these provisions and the exclusion clauses in the explanatory memorandum.

4. In particular, there may be persons whose criminal activity does not rise to the level of an excludable act in accordance with the standards developed over the years of interpretation of the 1951 Convention, who should nevertheless be prosecuted. Even while they may be prosecuted and punished for criminal activity, the refugee protection of these latter persons should not be affected, as their actions are not of the nature or

severity to invoke exclusion.

5. As regards paragraphs (l) and (m) of the proposed Article 3 in particular, the standards developed in respect of the exclusion clauses require either personal participation or personal knowledge and responsibility in the sense of contributing to the impugned acts, or failing to stop them. In criminalising, without qualification and without defining "a terrorist group" the "directing" and the "promoting of, supporting of or participating in" such a group, the proposal risks to encourage the exclusion of persons who may merely participate in legitimate expressions of political or other opinion, without any knowledge or responsibility for the encouragement of or support to crimes. This would not be in keeping with either existing State practice or with the doctrine developed under the 1951 Convention.

6. The proposal also contains a jurisdictional provision (Article 10) which provides that States may prosecute individuals for terrorist activities which have been committed at least partially in, or where there is a connection to, their territory. UNHCR welcomes the expansion of jurisdictional rules and the closure of loopholes to ensure that terrorist offenders do not escape justice. Moreover, prosecution based on extraterritorial jurisdiction, although limited here to situations where there is a minimum link between the offence and the state concerned, would help circumvent human rights-related concerns or impediments which might arise in case of return of the person to the country of origin for the purposes of prosecution. In this sense, the jurisdictional expansion may be viewed as a potential useful tool against impunity.

UNHCR Geneva
October 2001



3 Gray's Inn Square
Gray's Inn
London
WC1R 5AH
Tel: 020 7520 5600
Fax: 020 7520 5607
Email: clerks@3gis.co.uk
Website: www.3gis.co.uk

FAFLEPREZENTATIONEN BRUSSEL		
		1 BRUG
08 NOV. 2001		
600.	K 1	

Poul Skytte CHRISTOFFERSEN
Permanent Representation of Denmark to the European Union
Rue d'Arlon 73
B-1040
BRUXELLES
BELGIUM

5 November 2001

Dear Poul Skytte CHRISTOFFERSEN

- Re: European Commission's Proposals for Council Framework Decisions**
- (a) **on the European Arrest Warrant (EAW) and Surrender Procedures between Member States - 19 September 2001**
 - (b) **on Combating Terrorism - 19 September 2001**

On 20 October 2001, the European Criminal Bar Association of Defence Lawyers held an emergency conference at King's College, London University to consider the above proposals.

At this meeting, defence lawyers from eight member states of the European Union expressed their deep concern about many of these proposals. Written submissions from defence lawyers unable to attend were also considered. At the conclusion of the discussions it was agreed that members would write to their national Bar Council expressing their concerns and requesting their relevant Bar Councils to bring these concerns to the attention of their governments.

At this stage the ECBA is preparing a detailed response to these proposals. Clearly this will take some time. However, certain important points can be immediately raised.

Regarding the EAW

- (1) The proposals are expressly based on mutual confidence in the legal systems of member states. As stated in paragraph 3 of the Explanatory Memorandum 'these initiativesunderscore the mutual confidence between member states legal systems.'

I suggest that this confidence is unjustified and misplaced. Many lawyers do not have confidence in the criminal justice systems of member states.

- (a) Members expressed a lack of confidence. A very experienced Dutch colleague stated 'we are asked to trust the judiciary in all member states of the EU but I do not. This will be only more true when new member states will be admitted There is no serious supervision of the every day practice of the judiciary from the Human Rights point of view.' A Greek colleague stated 'In some European countries investigating authorities tend to issue warrants of arrest easily-without having compelling evidence'.
- (b) The Criminal Bar Association of the UK made a detailed written response, dated 11 June 2001, to a review of the Law on Extradition and specifically highlighted its lack of confidence in the criminal justice systems of member states. See paragraphs 69, 70, 71, 72-80 and 112(ii)(a).
- (c) In September 2001 the legal charity Fair Trials Abroad stated 'although standards of justice expected by societies have moved on, the ECHR remains silent on, for example, judicial standards. In 1998 a monitoring exercise carried out for the Council of Europe into compliance with existing legislation revealed practices that were sufficiently shocking for the report never to have been published. In a summary of its conclusions given to Fair Trials Abroad, it appeared that political interference with judicial appointments and judicial activity, systematic bias towards the prosecution and an unbalanced disinclination to acquit were only some of the concerns raised'. It further stated 'training for lawyers and judges vary widely. Until some mechanisms are put in place to evaluate current protection and thus to develop mutual confidence, mutual recognition will pose unacceptable risks.'

These observations are significant examples of the deep concern regarding mutual recognition of final judgements and other enforceable judicial decisions in criminal proceedings.

I appreciate that it is not politically correct to assert such criticisms of the criminal justice systems of member states. However, it is imperative that such a serious issue is carefully considered before the EC's proposals are finally debated.

The EAW proposals are draconian. As stated in paragraph 2 of the Explanatory Memorandum ' as regards extradition, the implementation

of the principle of mutual recognition means that each national authority should ipso facto recognise requests for the surrender of a person made by the judicial authority of another member state with a minimum of formalities'.

I suggest that it would be fundamentally wrong and contrary to the overall interest of justice to accept such a proposition in the absence of real confidence in the criminal justice systems of member states.

- 2 The EAW proposals fail to provide proper safeguards for accused persons. It is disturbing that there appears to have been no consultation with defence lawyers before these proposals were submitted. This lack of consultation may well explain why there is a failure to set out in details the basic fundamental rights and entitlements of all accused persons. In order to remedy this serious weakness of the proposal, the ECBA has decided to draft in due course detailed minimum rights to which all accused persons are entitled before they could be transferred (extradited) from one member state to another member state. For example,
 - (i) the right to free legal advice and representation from the moment of arrest. This right must be available in both the issuing/executing states to ensure that the accused's rights are protected in each member state.
 - (ii) The right to full disclosure of all files in the possession of the police/prosecution to the accused's defence counsel so that counsel in both the issuing and executing member states can consider whether there was sufficient reliable and credible evidence justifying the issue and execution of the EAW.
 - (iii) The right to legal advice and representation at all interviews. All interviews, if permitted, must be tape recorded.
 - (iv) The right to challenge, in the courts of both the issuing and executing states, the EAW on the grounds, inter alia, that the evidence does not justify the issue and execution of the EAW. The criteria set out in the proposals are too narrow and do not enable the courts to evaluate the weight, reliability and quality of the evidence upon which the EAW has been issued.

- 3 The proposed abolition of traditional extradition between member states of the EU and its replacement by mutual recognition of judgements and judicial decisions in criminal cases will result in the loss of important safeguards for accused persons – e.g.
 - (a) the abolition of the rule of specialty which 'serves a valuable purpose in ensuring that requests for extradition are not used as pretexts for securing the return of persons to be tried or punished or detained for other matters.' – see CBA (UK) response to a review of the law on extradition – para 99.
 - (b) The abolition of the principle of double criminality, though I appreciate that certain limited safeguards are set out in the articles.

As a Greek colleague stated 'the existing judicial proceedings (regarding extradition) provide safeguards against possible abuse of investigating powers and should not therefore be abandoned without prior careful consideration.'

Naturally I appreciate that there is a good case for reforming and simplifying extradition procedures. As the UK CBA response stated at paragraph 3 'it would still be right to modernise the procedures but not the principles of the Extradition Act 1989 in order to reduce delay'. However, 'it is not the rights accorded to the defendant that bring extradition law into disrepute but delays, caused by the duplication of responsibilities, the diversity of decision makers and the number of occasions in the extradition procedure when safeguards may be invoked.'

Regarding : Terrorism

The EC's proposal asserts at page 3, paragraph 3, that the profound changes in the nature of terrorist offences highlight the inadequacy of traditional forms of judicial and police co-operation in combating it. What is the evidence of this inadequacy? How and when has this inadequacy been exposed?

At page 3, paragraph 3 'terrorism exploits legal loopholes arising from the geographical limits of investigations'. What legal loopholes are being exploited? How and when were they exploited? What is the evidence?

Further it is clear that certain fundamental problems and dangers arise from these proposals e.g.

- (i) the extremely wide definition of terrorism
- (ii) the potential criminalisation of political action, free speech and political organisations.
- (iii) the grave procedural consequences of legislation on terrorism – for example
 - (a) the abolition of trial by jury for terrorism offences in France and NI.
 - (b) the denial to a person accused of terrorist offences of counsel of his/her choice in Spain.——

These are some of the matters which cause concern. Naturally the ECBA does not support terrorism nor does it seek to undermine proposals which genuinely promote the administration of justice. However, the ECBA considers that many of these proposals will not promote the administration of justice. We believe that at times of crisis it is imperative that the presumption of innocence is really upheld and the rights of the accused safeguarded.

I hope that you will feel similar concerns regarding these matters and that you will not support these proposals until :-

- (i) they have been carefully considered by the Bar Councils of the EU and other relevant parties and
- (ii) a proper audit of the criminal justice systems of each member state has been undertaken.

Yours ever


Rock Tansey QC
Chair, European Criminal Bar Association