

Innanríkisráðuneytið

Minnisblað

Viðtakandi: Utanríkismálanefnd
Sendandi: Innanríkisráðuneytið/GG
Dagsetning: 20.04.2012
Málsnúmer: IRR11030313
Bréfalykill: 4.1

Efni: Norræn handtökuskipun

Á fundi utanríkismálanefndar 17. apríl 2012 um 600. mál um staðfestingu samnings um afhendingu vegna refsiverðrar háttsemi milli Norðurlandanna (norræn handtökuskipun), var óskað eftir minnisblaði með nánari útskýringum á hugtakinu „stjórn málaafbrot“ og hvernig samningurinn tekur á áframhaldandi afhendingu og/eða framsali (s.k. sérregla).

Áður en fjallað er um þessi tvö atriði er vert að nefna að hinn 16. febrúar 2010 samþykkti Alþingi lög nr. 12/2010 um handtöku og afhendingu manna milli Norðurlandanna vegna refsiverðra verknaða (norræn handtökuskipun), en lögin munu öðlast gildi við gildistöku samningsins. Alþingi hefur því þegar tekið efnislega afstöðu til þessara atriða og hafa verið gerðar þær lagabreytingar sem nauðsynlegar eru til þess að Ísland geti staðið við þær skuldbindingar sem framangreindur samningur um norræna handtökuskipun leggur samningslöndum á herðar.

Stjórn málaafbrot

Sú málsmeðferð sem framangreindur samningur kveður á um felur í sér þó nokkra einföldun frá því fyrirkomulagi sem nú gildir varðandi framsal sakamanna milli Norðurlandanna. Eitt þeirra er að ekki er veitt heimild til að synja afhendingar á grundvelli stjórn málaafbrot. Samkvæmt núgildandi framsalfyrirkomulagi milli Norðurlandanna, sbr. 4. gr. laga nr. 7/1962 um framsal sakamanna til Danmerkur, Finnlands, Noregs og Svíþjóðar, er framsal vegna stjórn málaafbrot aðeins heimilt að samsvarandi verknaður sé refsiverður sem stjórn málaafbrot eftir íslenskum lögum. Þá segir ennfremur að ekki megi framselja íslenska ríkisborgara vegna stjórn málaafbrot.

Til útskýringar á því hvað telst vera stjórn málaafbrot er vísað til eftirfarandi athugasemda við 5. gr. í frumvarpi því er varð að lögum nr. 13/1984 um framsal sakamanna og aðra aðstoð í sakamálum, en þar er ítarlega fjallað um hugtakið og notkun þess.

Bann við framsali á mönnum fyrir stjórn málaafbrot hefur verið eitt af grundvallaratriðum framsalsréttar allt frá því að það var tekið upp í belgísku framsalslögnum árið 1833. Aftur á móti hafa verið skiptar skoðanir og óvissa ríkjandi um nánara innihald hugtaksins. [...] Ein aðalspurningin hefur verið hvort takmarka eigi hugtakið við svokölluð „algjör stjórn málaafbrot“ það er að segja afbrot sem vegna þess hvers eðlis verknaðurinn er og þá sérstaklega hverra hagsmunir það eru sem hann beinist gegn megi líta á sem stjórn málaalega. Er þá verið að hugsa um afbrot sem beinist beint gegn ríkinu eða varðar sjálfsforræði ríkisins, stjórnskipulag þess eða fulltrúa fyrir ríkisvaldið. Enginn vafi er á að hugtakið „stjórn málaafbrot“ tekur yfir þessa verknaði. Aftur á móti er óvissa um hvort og ef til vill að hve miklu leyti hugtakið tekur yfir (eða á að taka yfir) afbrot sem rekja má til stjórn málaalegra orsaka, en sem annars varða við almenn refsíákvæði (afstæð stjórn málaafbrot). Það er almennt viðurkennt að slík afbrot sem standa í sambandi við

hrein stjórn málaafbrot eða hafa verið liður í eða hluti af þeim skuli teljast stjórn málaafbrot í skilningi 1. mgr. 5. gr. frumvarpsins.

[...]

Án tillits til þess hvaða atriði eru lögð til grundvallar við skilgreiningu á stjórn málaafbroti, er almennt viðurkennt að viss afbrot eða tegundir afbrota geta orðið grundvöllur framsals jafnvel þótt þau falli undir almenna skilgreiningu. Það á sérstaklega við um afbrot sem samkvæmt eðli sínu má líta á sem „alþjóðleg“ t. d. stríðsglæpi. Sama sjónarmið hefur verið lagt til grundvallar þegar um alvarlega hryðjuverkastarfsemi er að ræða. Þá er í sumum alþjóðasamningum fjallað um hugtakið.

Almenn skilgreining á hugtakinu stjórn málaafbrot er ekki að finna í framsalslögum annarra ríkja. Þó hafa sum lönd ákvæði um að viss afbrot skuli ekki teljast stjórn málaafbrot. Í framsalslögum einstakra ríkja, þar á meðal hinna Norðurlandanna, er viðbótarákvæði um að ef verknaðurinn (stjórn málaafbrotið) er jafnframt brot á öðrum lagaákvæðum, sem ekki eru stjórn málalegs eðlis, þá sé framsal óheimilt fyrir það afbrot ef verknaðurinn telst að litlu leyti stjórn málaafbrot.

Í finnsku framsalslögnum er auk þess ákvæði um að manndráp eða tilraun til manndráps sem ekki gerist í bardaga teljist ekki til stjórn málaafbrot. Í greinargerðum með framsalslögum Danmerkur, Noregs og Svíþjóðar kemur fram það sjónarmið að ekki eigi að takmarka notkun hugtaksins við hin svokölluðu "algjör stjórn málaafbrot".

Evrópusamningur um framsal sakamanna byggir heldur ekki á ákveðnum forsendum um skilning á hugtakinu. Samningurinn virðist viðurkenna að þetta er afstætt. Samkvæmt honum er forsendan sú að ef afbrotið af þeim aðila sem framsalsbeiðni er beint til telst stjórn málaafbrot, eða afbrot tengt slíku afbroti, þá ræður sá skilningur (sjá 1. tl. 3. gr. samningsins).

Bæði við matið á þörfinni fyrir, og umfangi undantekningarákvæðis vegna stjórn málaafbrot má hafa í huga ákvæði 6. gr. frumvarpsins sem veitir heimild til að hafna beiðni um framsal m.a. ef áþreifanleg rannsókn leiðir í ljós að hættu sé á að viðkomandi verði látinn þola meðferð sem er alvarlegs eðlis til dæmis vegna stjórn málaaðstæðna eða vegna stjórn málaaskoðana. Það er í samræmi við sjónarmið sem fram koma í nýrri framsalslögum m.a. á hinum Norðurlöndunum að til viðbótar ákvæðum 6. gr. frumvarpsins sé rétt að hafa sérstakt undantekningarákvæði fyrir stjórn málaafbrot. Að hafna beiðni um framsal samkvæmt ákvæðum 6. gr. frumvarpsins, vegna þess að ákveðið mat leiðir til þeirrar niðurstöðu að ákvæði greinarinnar eigi við, þá má gera ráð fyrir að slíkt mat sé mjög erfitt og óöruggt og slík niðurstaða geti leitt til vandkvæða í samskiptum við ömur ríki. Þegar beiðni um framsal er hafnað á þeirri forsendu að verknaðurinn teljist stjórn málaafbrot þá verður slíkt ekki gert fyrr en eftir ítarlega athugun. [...]

Þá segir enn fremur í athugasemdunum:

Með hliðsjón af því sem að framan er rakið þá telur ráðuneytið ekki rétt að hugtakið „stjórn málaafbrot“ verði skilgreint þannig að það miðist eingöngu við ákveðnar aðstæður. Hætta er á að slík skilgreining myndi takmarkast við algjör stjórn málaafbrot, en það er talið vera of þröng skilgreining í dag. Jafnvel ónákvæmara hugtak myndi leiða til vandkvæða í framkvæmd og það er ekki eðlilegt að miða við þrengri réttarreglu á þessu sviði en annars er viðurkennd í alþjóðlegum fræðikenningum og framkvæmd.

Ráðuneytið gengur þó út frá þeirri forsendu að hugtakið stjórn málaafbrot í frumvarpi þessu taki fyrst og fremst yfir afbrot sem beinast gegn ríki og þjóðfélagsskipun, en það taki einnig yfir afbrot almenns eðlis sem hefur veruleg stjórn málaleg einkenni. Að hve miklu leyti slík afbrot skulu talin falla undir skilgreiningu hugtaksins ræðst af almennu mati á viðkomandi verknaði þar sem meðal annars er tekið tillit til eðlis afbrotsins og hver sé bakgrunnur fyrir stjórn málaorsökum, og hversu

ákveðinn hann sé og hvort verknaðurinn sé liður í viðtækari stjórnmalastarfsemi. Við þetta mat verður að hafa hliðsjón af ríkjandi kenningum og alþjóðavenjum.

Í annarri málsgrein er ákvæði um verknaði (stjórnmalaafrbot) sem einnig eru afrbot sem ekki eru stjórnmalalegs eðlis. Þegar beðið er um framsal í slíkum tilfellum skal það vera fyrir afrbotið sem ekki er stjórnmalaafrbot, og þá byggt á því mati að verknaðurinn teljist að litlu leyti stjórnmalaafrbot. Þetta ákvæði er einnig í framsalslögum hinna Norðurlandanna.

Þegar framsalslögin voru sett eða endurskoðuð á Norðurlöndunum fyrir nokkrum árum var talsvert rætt um hvort undanskilja ætti ákveðin afrbot undan skilgreiningu hugtaksins stjórnmalaafrbot, þannig að þau gætu ekki talist til stjórnmalaafrbota. Kom þetta sérstaklega til umfjöllunar varðandi hvort taka ætti inn í löginn belgíska tilræðisákvæðið, þ.e. að morð eða árás á þjóðhöfðingja eða á einhvern úr fjölskyldu hans teljist ekki stjórnmalaafrbot.

Var þetta sérstaklega rætt þar sem í 3. tl. 3. gr. evrópusamnings um framsal sakamanna er ákvæði um að svipta eða gera tilraun til að svipta þjóðhöfðingja eða einhvern úr fjölskyldu hans lífi teljist ekki stjórnmalaafrbot að því er samninginn varðar.

Niðurstaðan á Norðurlöndunum varð sú að ekki væri ástæða til að taka eitt afrbot út úr á þennan hátt heldur kæmi til almennt mat hverju sinni. Í frumvarpi þessu er fyrirmynd hinna Norðurlandanna fylgt varðandi framangreint atriði og þýðir það að gera verður almennan fyrirvara vegna ákvæða 3. tl. 3. gr. evrópusamningsins.

Í 1. gr. viðbótarsamnings við evrópusamning um framsal sakamanna er ákvæði um að ekki skuli teljast til stjórnmalaafrbota glæpir þeir gegn mannkyninu sem skilgreindir eru í sáttmála um ráðstafanir gegn og refsingar fyrir hópamorð, sem samþykktur var á allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna 9. desember 1948, og afrbot sem talin eru í 50. gr. Genfarsamnings frá 1949 um bættu meðferð særðra og sjúkra hermanna á vígvelli, 51. gr. Genfarsamnings frá 1949 um bættu meðferð særðra, sjúkra og skipreika sjóliða og hermanna á hafi úti, 130. gr. Genfarsamnings frá 1949 um meðferð stríðsfanga og 147. gr. Genfarsamnings frá 1949 um vernd hins almenna borgara á stríðstímum. Þá er í greininni ákvæði um að ekki skuli telja stjórnmalaafrbot sérhvert sambærilegt brot á þeim lagareglum styrjalda sem í gildi eru þegar viðbótarsamningurinn tekur gildi svo og á hefðum um styrjaldir sem fyrir hendi eru við gildistöku og ekki eru þegar talin í framangreindum ákvæðum Genfarsamninganna.

Norðurlöndin greiddu atkvæði gegn þessum hluta viðbótarsamningsins og hafa ekki látið hann koma til framkvæmda samkvæmt heimild í 1. tl. 6. gr. samningsins. Byggist sú afstaða á þeim almennu sjónarmiðum sem rakin eru hér að framan um að ekki skuli undanskilja ákveðin afrbot frá að geta flokkast sem stjórnmalaafrbot.

Með norrænu handtökuskipuninni, sem innleidd var með lögum nr. 12/2010, er sett á laggirnar einfaldara og skilvirkara fyrirkomulag varðandi afhendingu á sakamönnum á milli landa en það sem nú er í gildi, m.a. á þá leið að ekki sé hægt að synja um afhendingu á grundvelli þess að um stjórnmalaafrbot sé að ræða. Við mat á því hvort afhenda skuli einstakling skv. norrænni handtökuskipun þarf því ekki að líta til þeirra atriða sem nefnd eru í athugasemdunum við 5. gr. frumvarps þess er varð að lögum nr. 13/1984, og voru reifuð hér að framan. Í meginatriðum byggist hið nýja kerfi því á gagnkvæmri viðurkenningu og trausti á réttarkerfum hinna norrænu ríkjanna.

Áframhaldandi afhending eða framsal (sérreglan)

Í 8. gr. laga nr. 12/2010 um handtöku og afhendingu manna milli Norðurlandanna vegna refsiverðra verknaða (norræn handtökuskipun) er fjallað um það hvaða heimildir ríkið sem

fær mann afhentan frá Íslandi hefur til málsmeðferðar eða fullnustu refsingar gegn honum eða til afhendingar eða framsals á honum til ríkis utan norrænu ríkjanna vegna verknaðar sem framinn var fyrir afhendinguna frá Íslandi.

Það leiðir af 1. mgr. 8. gr. að viðkomandi einstaklingur verður ekki framseldur áfram eða afhentur til ríkis utan norrænu ríkjanna nema eitt af skilyrðunum sem tilgreind eru í a–d-lið 1. gr. séu til staðar, þ.e.:

- a. hann samþykki það sjálfur,
- b. hann hafi ekki yfirgefið landið sem hann var afhentur til, enda hafi hann átt þess kost í 45 daga,
- c. hann hafi sjálfviljugur farið aftur til landsins sem hann var afhentur til eftir að hafa yfirgefið það, eða
- d. ráðuneytið samþykki framsalið eða afhendinguna.

Um heimildir Íslands til að framselja þann sem hefur verið afhentur hingað til lands samkvæmt norrænni handtökuskipun áfram til þriðja ríkis og til málsmeðferðar hér á landi vegna verknaðar sem framinn var fyrir afhendinguna er fjallað í 19. og 20. gr. laganna.

Samningurinn um norræna handtökuskipun og lög nr. 12/2010 fela þannig í sér skýr fyrirmæli um það hvernig áframhaldandi afhendingu eða framsali skuli vera háttáð.