



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

Alþingi
Nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 17. mars 2015.

Efni: Umsögn Mannréttindaskrifstofu Íslands um frumvarp til laga um handtöku og afhendingu manna til og frá Íslandi vegna refsiverðra verknaða á grundvelli handtökuskipunar, 144. löggjafarþing 2014–2015. Þingskjal 715 – 463. mál.

Mannréttindaskrifstofa Íslands hefur ákveðið að taka framangreint frumvarp til umsagnar. Með frumvarpinu er gerð tillaga um að sameina í einni löggjöf ákvæði laga nr. 12/2010, um handtöku og afhendingu manna milli Norðurlandanna vegna refsiverðra verknaða (norræn handtökuskipun) og ný lagaákvæði er leiða af skuldbindingum Íslands vegna evrópsku handtökuskipunarinnar, sbr. samning milli Evrópusambandsins (ESB) og lýðveldisins Íslands og konungsríkisins Noregs um málsmeðferð við afhendingu milli aðildarríkja Evrópusambandsins og Íslands og Noregs, sem undirritaður var 28. júní 2006.

MRSÍ vill koma eftirfarandi athugasemdum á framfæri:

A. Evrópsk handtökuskipun.

Efni framangreinds samnings er á flestum sviðum hliðstætt rammaákvörðun ESB um hina evrópsku handtökuskipun en með henni er leitast við að einfalda málsmeðferð vegna meðferðar á beiðnum um afhendingu sakamanna. Þar skipta 3 veigamikil atriði höfuðmáli:

1. Samkvæmt samningnum er tvöfalt refsinnæmi meginreglan þegar krafist er afhendingar sakamanns, þ.e. að brot að baki afhendingarbeiðni verður að vera refsivert í báðum þeim ríkjum sem hlut eiga að máli. Hins vegar er heimild til undanþágu ef um er að ræða brot sem falla undir 4. mgr. 3. gr. samningsins og segir í greinargerðinni að þessi brot séu þegar refsiverð hér á landi, en þau eru talin upp í a-ff liðum 8. gr. frumvarpsins. Í greinargerð er engin nánari lýsing brota, flest skýra sig sjálf, en þarna er m.a. talað um tölvubrot, fölsun á opinberum skjölum og viðskipti með slík skjöl, eftirlíkingu og ólöglega nýtingu á vörum og fölsun greiðslumiða. MRSÍ veltir fyrir sér alvarleika brotanna í sumum þessara tilvika og því hvað falli undir tölvubrot.
2. Ríki afhendi eigin ríkisborgara. Í greinargerð með frumvarpinu segir að, meðal annars með vísan til þátttöku hinna Norðurlandanna að evrópsku handtökuskipuninni, það sé afstaða refsiréttarnefndar að hvorki stjórnskipunarleg né sérstök refsiréttarleg rök standi því í vegi að horfið sé í einhverjum mæli frá því fortakslausu banni við framsali íslenskra ríkisborgara til annarra landa en Norðurlandanna sem nú er í gildi. Við ákvörðun um afhendingu beri þó að taka mið af grundvallarsjónarmiðum um réttaröryggi íslenskra borgara og mannúðarsjónarmiðum. Þar segir og að meta skuli hvert tilvik, fyrirkomulag og málsmeðferð, réttaröryggi sakamanna og ástand refsivörslu í einstökum aðildarríkjum. Með hliðsjón af umfjöllun í greinargerð og í ljósi þess að hin Norðurlöndin hafa fallið frá banni við framsali eigin ríkisborgara á grundvelli evrópskrar handtökuskipunar, fellst MRSÍ á álit refsiréttarnefndar en áréttar að ávallt skuli meta hvert tilvik fyrir sig út frá réttaröryggis- mannréttinda- og mannúðarsjónarmiðum.



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

Í c-lið 10 gr. er fjallað um það þegar handtökuskipun varðar fullnustu refsingar samkvæmt dómi og eftirlýstur maður er búsettur eða dvelst hér á landi eða er íslenskur ríkisborgari. Í slíkum tilvikum er lagt til að heimilt verði að hafna afhendingu gegn því að fullnusta refsinguna hér á landi. Telur MRSÍ ákvæði þetta góðan varnagla sem hafa ætti í huga við mat í hverju einstöku máli. Í 27. gr. frumvarpsins er og að finna mikilvægt ákvæði, en þar er lagt til að heimilt verði að setja það skilyrði fyrir afhendingu vegna málsmeðferðar, þegar eftirlýstur maður er búsettur hér á landi eða er íslenskur ríkisborgari, að hann verði sendur aftur hingað til lands til að afplána hugsanlega refsingu.

Því skal til haga haldið, að um framsal til þriðju ríkja gilda ákvæði laga nr. 13/1984, um framsal sakamanna og aðra aðstoð í sakamálum.

3. Óheimilt er að synja um afhendingu á grundvelli stjórnmalabrota en heimilt að gefa út yfirlýsingu um að framangreind meginregla gildi einungis í tengslum við hryðjuverkabrot eins og þeim er nánar lýst í 6. gr. samningsins og tilgreind eru í a-c lið 11. gr. frumvarpsins. Í greinargerð með frumvarpinu er gert ráð fyrir að slík yfirlýsing verði gefin af hálfu Íslands og er að mati MRSÍ afar mikilvægt að slíkt verði gert svo tryggja megi svo framfarlega sem unnt er að menn gjaldi ekki pólitískrar sannfæringar sinnar.

B. Skyldubundnar synjunarástæður. Mannréttindasjónarmið.

Í 2. mgr. 9. gr. frumvarpsins segir að einnig skuli synja um afhendingu manns samkvæmt handtökuskipun sem greinir í 1. mgr. ef **afhending á manni er í andstöðu við ákvæði mannréttindasáttmála Evrópu (MSE) og þeim samningsviðaukum sem hafa lagagildi hér á landi.**

Í greinargerð með frumvarpinu er ekki skýrt nánar hvers konar tilvik gætu fallið þarna undir. Æskilegt væri að einhvers konar leiðbeinandi texti fylgdi ákvæðinu, hvort sem er leikum eða lærðum til skýringar. Sem dæmi um brot gegn MSE sem hugsanleg afhending gæti haft í för með sér má nefna brot gegn 3. gr. MSE, sjá mál Söring gegn Bretlandi. Mögulega gætu fjölskylduádstæður einstaklinga einnig haft áhrif og skoða mætti hvort ekki megi framselja saksókn til Íslands.

Í 12. og 13. lið inngangskafla rammaákvörðunar nr. 2002/584/JHA, um evrópsku handtökuskipunina, sem og í 3. tl. 1. gr. hennar, er vísað til mannréttindasjónarmiða. Þar segir m.a. að ekkert í rammaákvörðuninni megi túlka þannig að ekki megi synja afhendingu einstaklings, sem evrópsk handtökuskipun hefur verið gefin út vegna, þó ástæða sé til að ætla, á grundvelli hlutlægra sjónarmiða, að handtökuskipunin hafi verið gefin út í þeim tilgangi að saksækja eða refsast einstaklingnum á grundvelli kyns, kynþáttar, trúar, þjóðernisuppruna, þjóðernis, tungumáls, stjórnmalaskoðana eða kynhneigðar. Sama gildir ef talið er að sömu ástæður muni hafa áhrif á stöðu einstaklingsins í því máli sem handtökuskipunin tekur til.

Rammatilskipunin kemur og ekki í veg fyrir að ríki beiti stjórnskipunarreglum varðandi réttláta málsmeðferð, félagafrelsi, fjölmiðlafrelsi og tjáningarfrelsi í öðrum fjölmiðlum. Þá er enn fremur bannað að framselja, afhenda eða brottvísa einstaklingi til lands þar sem alvarleg hætta er á að hann sæti dauðarefsingu, pyndingum eða annarri ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu.

C. Gagnrýni á evrópsku handtökuskipunina.

Samtökin Fair Trials International (FTI), segjast hafa dæmi um mál sem sýni, að við málsmeðferð við afhendingu milli aðildarríkja Evrópusambandsins á grundvelli evrópskrar handtökuskipunar, sé alvarleg



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

hætta á að óréttlæti eigi sér stað og jafnframt hætta á því að einstaklingar njóti ekki réttlátrar málsmeðferðar. Hafa samtökin einkum bent á eftirfarandi:

Evrópsk handtökuskipun hafi verið gefin út mörgum árum eftir að meint brot var framið.

Eftir að evrópsk handtökuskipun hafi verið gefin út sé engin skilvirk leið til að fella hana niður, jafnvel eftir að framsali hafi verið synjað.

Fólk hafi verið sent til annarra aðildarríkja á grundvelli evrópskrar handtökuskipunar til að sitja af sér fangelsisrefsingu á grundvelli réttarhalda þar sem óréttlátri málsmeðferð var beitt.

Evrópsk handtökuskipun hafi verið gefin út til að neyða einstakling til að sæta réttarhaldi þar sem ákæra byggir á sönnunargögnum sem knúin hafi verið fram með ofbeldi af hálfu lögreglu.

Stundum þurfi einstaklingar sem afhentir hafa verið á grundvelli evrópskrar handtökuskipunar að eyða mánuðum eða jafnvel árum í varðhaldi áður en þeir koma fyrir rétt til að sanna sakleysi sitt.

D. Valfrjáls bókun við samning Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanfirðandi meðferð eða refsingu (OPCAT).

Þar sem í frumvarpinu er heimild fyrir gæsluvarðhaldi og öðrum þvingunarráðstöfunum, vill MRSÍ áréttu nauðsyn þess að Ísland fullgildi framangreinda bókun. Sú stofnun hér á landi sem kæmi til með að hafa eftirlit með framfylgd samningsins (CAT), hefði þá afskipti af þeim sem sættu hér gæsluvarðhaldi eða annarri frelsissviptingu á grundvelli evrópskrar handtökuskipunar. MRSÍ ítrekar og að sú stofnun þurfi að hafa fjármagn til þess að sinna eftirlitshlutverki sínu sem skyldi og hafa starfsfólk með sérþekkingu á málefninu og mikilvægt að slík stofnun sé algerlega sjálfstæð og óháð öllu utanaðkomandi valdi, þ.e. vera óháð yfirstjórn þeirrar stofnunar sem hún heimsækir í hvert skipti sem og ríkisstjórn.

Hjálagð fylgir umfjöllun um mál Soering gegn Bretlandi o.fl.

Virðingarfyllst,

f.h. Mannréttindaskrifstofu Íslands

Margrét Steinarsdóttir, framkvæmdastjóri

Mannréttindasáttmáli Evrópu (MSE) tekur ekki til framsals, brottvísunar og hælismála.

Hins vegar, í málinu Soering gegn Bretlandi, (1989), komst Mannréttindadómstóll Evrópu (MDE) í fyrsta sinn að þeirri niðurstöðu að ríki bæri ábyrgð á því að framselja ekki einstakling til ríkis þar sem hætta væri á að hann sætti ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð. Um var að ræða ungan Þjóðverja, sem flýði frá Bandaríkjunum (USA) til Bretlands ásamt unnustu sinni eftir að þau höfðu myrt foreldra hennar. USA kröfðust framsals og handtökuskipun var gefin út á hendur Soering og hann handtekinn. Eftir að hafa tæmt innlend réttarúrræði leitaði Soering til Mannréttindanefndar Evrópu á þeirri forsendu að hans biði ómannúðleg og vanvirðandi meðferð skv. 3. gr. MSE yrði hann framseldur til USA enda líkur á að dauðarefsingu yrði beitt. Þessi rök voru ný af nálinni, þ.e. að það að ríki sem ekki væri aðili að sáttmálanum beitti dauðarefsingu, virkjaði réttinn til að lifa, því 1. mgr. 2. gr. sáttmálans leyfir dauðarefsingu og dauðarefsing per se hafði ekki verið talin falla undir bann 3. gr. við ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu. Þess vegna lagði Soering áherslu á að það væri ekki dauðarefsingin sjálf sem stríddi gegn 3. gr. heldur dvölin á „dauðadeild“ þar sem honum yrði haldið um ótiltekinn tíma meðan hann biði aftöku. Mannréttindanefndin mat mál Soerings tækt fyrir dómstóllinn og í áliti hennar sagði að í þessu tiltekna máli teldist framsalið ekki vera ómannúðleg eða vanvirðandi meðferð en hins vegar ef einstaklingur væri framseldur til ríkis þar sem hann örugglega, eða raunveruleg hætta væri á að einstaklingurinn sætti pyndingum eða ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð, þá gæti framsalið fallið undir 3. gr. MSE.

MDE staðfesti niðurstöðu Mannréttindanefndarinnar og taldi ríki sem framseldi einstakling undir þessum kringumstæðum, bera ábyrgð á meðferð sem stríddi gegn ákvæði 3. gr. MSE. Dómstóllinn féllst ekki á að dauðarefsing út af fyrir sig gæti talist brot á 3 gr. og því ekki brot á ákvæðum sáttmálans að dauðarefsing lægi við því broti sem krafist var framsals vegna. Hins vegar, þó framsalið teldist ekki brot á 3. gr., gætu aðferðin við aftökuna, persónulegar aðstæður hins framselda, að refsingin væri úr hlutfalli (þyngri) við brotið, og aðstæður í varðhaldi, allt varðað við 3. gr. og talist brjóta gegn ákvæðinu. Dómstóllinn taldi því þurfa að meta hvort „raunveruleg hætta“ væri á að Soering sætti dauðarefsingu. Dómstóllinn taldi yfirlýsingar Virginíuríkis um að dauðarefsingar yrði ekki krafist, ófullnægjandi. Þessu til viðbótar komst dómstóllinn að þeirri niðurstöðu að „dauðadeildar fyrirbærið“ væri brot á 3. gr. og benti á 4 atriði þar að lútandi sem brytu gegn ákvæðinu:

- Lengd varðhalds fyrir framkvæmd dauðarefsingar
- Aðstæður á dauðadeild
- Aldur Soerings og andlegt ástand hans
- Möguleikinn á að framselja hann til Þýskalands

Í ljósi þess að oft dvelja menn á dauðadeild um langan tíma við svo yfiringilegar aðstæður, stöðugt með það yfir höfði sér að vera teknir af lífi og meðvitaðir um að dauðastundin nálga, og, í þessu máli, persónulegar aðstæður Soerings, þ.e. aldur hans og andlegt ástand þegar hann framdi glæpin, væri veruleg hætta á að framsal hans til USA bryti gegn ákvæðum 3. gr. Í tilviki Soerings væri líka til staðar möguleikinn á því að framsenda hann til Þýskalands og það hefði ekki svo miklar og langvarandi þjáningar í för með sér.

Soering gegn Bretlandi er mikilvægur í ferns konar tilliti.

- Hann útvíkkar ábyrgð aðildarríkja á brotum gegn MSE. Þau verða nú að skoða afleiðingarnar af því senda einstakling til ríkis þar sem hann gæti sætt meðferð sem brýtur gegn sáttmálanum. Skiptir ekki máli að aðildarríkið hafi ekkert um meðferðina að segja eða að almenn fyrirheit hafi verið gefin um það að engin ill meðferð muni eiga sér stað.
- Með því að staðfesta að brot gegn MSE geti átt sér stað á yfirráðasvæði ríkis sem ekki er aðili að sáttmálanum útvíkkaði MDE skyldur aðildarríkja talsvert. Nú bera aðildarríkin ekki einungis ábyrgð á afleiðingum framsals sem eiga sér stað utan yfirráðasvæðis þeirra heldur nær lögsagan til verknada í ríkjum sem ekki eru aðilar að sáttmálanum. Sáttmálinn gengur jafnframt framur samningum við slík ríki.

- Röksemdafærsla MDE nær jafnframt yfir brottvísunarmál þegar aðrar greinar samningsins gætu átt við eins og t.d. 6. gr. (Othman (Abu Qatada) gegn Bretlandi 2012).
- Nálgun MDE að dauðarefsingu, sem leyfð er í MSE, gæti dregið úr notkun hennar í ríkjum sem ekki eru aðilar að sáttmálanum sem óska eftir framsali sakamanna frá aðildarríkjum. Dómurinn gerir Bandaríkjunum og öðrum ríkjum, þar sem dauðarefsing er viðhöfð, erfitt fyrir ef ekki ómögulegt, að krefjast framsals sakamanna frá aðildarríkjum án þess að ábyrgjast að dauðarefsingu verði ekki beitt.

- **Aðrir dómur MDE þar sem reynir á 3. gr. við framsal:**

Baysakov og aðrir gegn Úkraínu 18/02/2010: Talin vera hætta á ómannúðlegri meðferð ef þeir yrðu framseldir til Kazakhstan. Yfirlýsingar stjórnvalda þar þóttu ekki fullnægjandi og erfitt að tryggja að þeir sættu ekki pyndingum eða ómannúðlegri meðferð þar sem ekkert virkt kerfi til staðar til að tryggja að pyndingum yrði ekki beitt.

Klein gegn Rússlandi 01/04/2010: Framsal ísraelsks málaliða frá Rússlandi til Kólumbíu var talið myndu varða brot á 3. gr. MSE. MDE tók tillit til skýrslna um Kólumbíu útgefna af alþjóðlegum aðilum, yfirlýsinga frá varaforseta landsins varðandi málaliðann og óljósar orðalag ábyrðaryfirlýsinga kólumbískra stjórnvalda.

Aðrar greinar MSE semkoma til álita:

Réttlát málsmeðferð, 6. gr. samningsins:

Stapleton gegn Írlandi 04/05/2010: S, sem var saksóttur fyrir fjársvik, hélt því fram að afhending hans til Bretlands á grundvelli evrópskrar handtökuskipunar bryti gegn 6. gr. MSE, einkum þar sem hann fengi ekki réttláta málsmeðferð. Kæran var ekki talin tæk þar sem kærandi hefði getað borið málið undir breska dómstóla og MDE þar sem Bretland er aðili að MSE.

5. gr. (réttur til frelsis og mannhelgi), 8. gr. (réttur til friðhelgi einkalífs og fjölskyldu), 13. gr. (réttur til raunhæfs úrræðis til að leita réttar síns).