

## Nefndarálit

um tillögu til þingsályktunar um staðfestingu samnings um afhendingu vegna refsiverðrar háttsemi milli Norðurlandanna (norræn handtökuskipun).

Frá utanríkismálanefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Sigríði Eysteinsdóttur frá utanríkisráðuneyti og Gunnlaug Geirsson frá innanríkisráðuneyti. Umsögn barst nefndinni frá Svavari Kjarrval Lútherssyni. Við umfjöllun málsins óskaði utanríkismálanefnd eftir minnisblaði frá innanríkisráðuneyti um tilgreinda þætti þess og birtist minnisblaðið sem fylgiskjal með áliti þessu.

Með tillögunni er leitað heimildar Alþingis til að staðfesta fyrir Íslands hönd samning um afhendingu vegna refsiverðrar háttsemi milli Norðurlandanna (norræn handtökuskipun) sem undirritaður var í Kaupmannahöfn 15. desember 2005.

Markmið samningsins eru breytingar á því fyrirkomulagi sem gilt hefur um framsal manna milli Norðurlandanna þar sem hugtakinu framsal er skipt út fyrir afhendingu. Með því er lögð áhersla á að kerfið er gert fljótvirkara og einfaldara. Afhendingarfyrirkomulagið er frábrugðið gildandi framsalsfyrirkomulagi í fjórum atriðum, þ.e. norræn handtökuskipun kemur í stað venjubundinnar framsalsbeiðni. Norrænu ríki ber að handtaka mann og afhenda því ríki sem gaf beiðnina út nema til staðar séu nánar tilgreindar synjunarástæður, t.d. ef afbrotið getur sætt sakaruppgjöf í landinu þar sem beðið er um fullnustu og landið er valdbært til saksóknar vegna afbrotsins samkvæmt eigin löggjöf. Þá kemur innanríkisráðuneytið ekki að málsmeðferðinni heldur er ákærvaldinu eða öðrum stjórnvöldum í réttarkerfinu falið að sjá um hana með útgáfu og móttöku handtökuskipunar, umfjöllun um hana og ákvörðunartöku um hvort afhending skuli eiga sér stað. Slíkt mál verður einungis lagt fyrir dómstól ef viðkomandi samþykkir ekki afhendingu. Enn fremur munu stuttir frestir gilda um málsmeðferð og afhendingu.

Við umfjöllun málsins óskaði utanríkismálanefnd eftir nánari skýringum frá innanríkisráðuneyti um tvo þætti þess, þ.e. hvaða heimildir ríkið sem fær mann afhentan frá Íslandi hefur til afhendingar eða framsals á viðkomandi til ríkis utan norrænu ríkjanna og hugtakið „stjórn málaafbrot“. Hvað snertir áframhaldandi afhendingu eða framsal verður slíkt ekki heimilt samkvæmt samningnum nema að uppfylltum skilyrðum samningsins og laga nr. 12/2010, sbr. næstu málsgrein. Hvað varðar stjórn málaafbrot verður ekki hægt að synja um afhendingu á grundvelli þess að um slíkt afbrot sé að ræða. Nefndin áréttar í þessu sambandi að hið nýja kerfi, sem Alþingi hefur þegar tekið efnislega afstöðu til með setningu fyrrnefndra laga, byggist á gagnkvæmri viðurkenningu og trausti á réttarkerfum annarra norrænna ríkja. Nánari grein er gerð fyrir framangreindum atriðum málsins í fylgiskjali með áliti þessu.

Gerðar hafa verið þær lagabreytingar sem nauðsynlegar eru til þess að Ísland geti staðið við þær skuldbindingar sem samningurinn um hina norrænu handtökuskipun leggur samningslöndum á herðar. Voru þær samþykktar samhljóða á Alþingi með lögum um handtöku

og afhendingu manna milli Norðurlandanna vegna refsiverðra verknaða (norraen handtökuskipun), nr. 12/2010, með síðari breytingum. Lögin munu öðlast gildi við gildistöku sammingsins.

Hvorki er gert ráð fyrir að staðfesting sammingsins né gildistaka fyrrgreindra laga muni hafa í för með sér aukin útgjöld fyrir ríkissjóð.

Nefndin leggur til að tillagan verði **samþykkt**.

Helgi Hjörvar var fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 10. maí 2012.

Árni Þór Sigurðsson,  
form.

Árni Páll Árnason,  
frsm.

Bjarni Benediktsson.

Gunnar Bragi Sveinsson.

Guðfríður Lilja Grétarsdóttir.

Ólöf Nordal.

Mörður Árnason.

Sigmundur Davíð Gunnlaugsson.

Fylgiskjal.**Minnisblað frá innanríkisráðuneyti til utanríkismálanefndar  
um norræna handtökuskipun, dags. 20. apríl 2012.**

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 „stjórnmálaafbrot“ 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.

**Stjórnmálaafbrot**

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 stjórnmálaafbrot. Samkvæmt núgildandi framsalfyrirkomulagi milli Norðurlandanna, sbr. 4. gr. laga nr. 7/1962 um framsal sakamanna til Danmerkur, Finnlands, Noregs og Svíþjóðar, er framsal vegna stjórnmálaafbrot aðeins heimilt að samsvarandi verknaður sé refsiverður sem stjórnmálaafbrot eftir íslenskum lögum. Þá segir enn fremur að ekki megi framselja íslenska ríkisborgara vegna stjórnmálaafbrot.

Til útskýringar á því hvað telst vera stjórnmálaafbrot 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 stjórnmálaafbrot hefur verið eitt af grundvallaratriðum framsalsréttar allt frá því að það var tekið upp í belgisku framsalslögum 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 stjórnmálaafbrot“ 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 stjórnmálalega. 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 „stjórnmálaafbrot“ 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 stjórnmálalegra orsaka, en sem annars varða við almenn refsíákvæði (afstæð stjórnmálaafbrot). 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 málaafbrota. 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 málaafbrota 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 hætta 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 önnur 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 ennfremur 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 (stjórn málaafbrot) sem einnig eru afbrot sem ekki eru stjórn málalegs eðlis. Þegar beðið er um framsal í slíkum tilfellum skal það vera fyrir afbrotið sem ekki er stjórn málaafbrot, og þá byggt á því mati að verknaðurinn teljist að litlu leyti stjórn málaafbrot. 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 afbrot undan skilgreiningu hugtaksins stjórn málaafbrot, þannig að þau gætu ekki talist til stjórn málaafbrot. Kom þetta sérstaklega til umfjöllunar varðandi hvort taka ætti inn í lögin belgíska tilræðisákvæðið, þ.e. að morð eða árás á þjóðhöfðingja eða á einhvern úr fjölskyldu hans teljist ekki stjórn málaafbrot.

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 stjórn málaafbrot að því er samninginn varðar.

Niðurstaðan á Norðurlöndunum varð sú að ekki væri ástæða til að taka eitt afbrot 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 stjórn málaafbrot glæpir þeir gegn mannkyninu sem skilgreindir eru í sáttmála um ráðstafanir gegn og refsingar fyrir hópmorð, sem samþykktur var á allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna 9. desember 1948, og afbrot sem talin eru í 50. gr. Genfarsamnings frá 1949 um bætt meðferð særðra og sjúkra hermanna á vígvelli, 51. gr. Genfarsamnings frá 1949 um bætt 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 stjórn málaafbrot 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 afbrot frá að geta flokkast sem stjórn málaafbrot.

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 stjórn málaafbrot 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 athugasemðunum 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.