

Beslut vid regeringssammanträde den 15 oktober 2009

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över lagen (1957:668) om utlämning för brott. Utredaren ska dels göra en genomgripande genomgång av regelverket i sak, dels se över lagstiftningens tekniska och språkliga utformning. Målsättningen är att utlämning från Sverige till andra länder för lagföring eller verkställighet ska ske på ett sätt som är snabbt, rättssäkert och effektivt med beaktande av Sveriges folkrättsliga förpliktelser. I uppdraget ingår att följa arbetet med framtagandet av ett tredje tilläggsprotokoll till den europeiska utlämningskonventionen av den 13 december 1957 samt att överväga en anpassning av den svenska lagstiftningen till de föreliggande förslagen alternativt, om protokollet antas, analysera behovet av lagändringar och ta ställning till frågan om ratificering. Utredaren ska även göra en översyn av bestämmelserna som reglerar en svensk begäran om utlämning enligt förordningen (1982:306) med vissa bestämmelser om utlämning för brott.

Utredaren ska också ta ställning till om Sverige bör anta protokollet av den 15 maj 2003 om ändring av 1977 års europeiska konvention om bekämpande av terrorism samt överväga behovet av lagändringar.

Utredaren ska lämna fullständiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2011.

Den nuvarande regleringen

Utlämning av enskilda mellan stater för lagföring eller för verkställighet av utdömda frihetsberövande påföljder har under lång tid utgjort en betydelsefull del av det internationella straffrättsliga samarbetet. En viktig utveckling har skett under Europarådets ledning. Redan i slutet av 1950-talet antogs den grundläggande konventionen på området, den europeiska utlämningskonventionen av den 13 december 1957 (1957 års utlämningskonvention, SÖ 1959:65). Till denna konvention har fogats två tilläggsprotokoll rörande utlämning för bl.a. folkrättsbrott (SÖ 1976:27) och fiskala brott (SÖ 1979:13). Både konventionen och tilläggsprotokollen har, med vissa förbehåll, ratificerats av Sverige (prop. 1958:139, bet. 1LU 1958:1, rskr. 1958:7 samt prop. 1978/79:80, bet. 1978/79:JuU18, rskr. 1978/79:157 när det gäller det senare tilläggsprotokollet respektive regeringsbeslut den 18 december 1975 när det gäller det förra). Åtagandena är genomförda i svensk rätt genom lagen (1957:668) om utlämning för brott (utlämningslagen, prop. 1957:156, bet. 1LU 1957:37, rskr. 1957:377), som när den trädde i kraft ersatte en tidigare lag från 1913.

Det nordiska samarbetet på området har också en lång tradition. Utlämning mellan de nordiska länderna regleras i lagen (1959:254) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge (den nordiska utlämningslagen, prop. 1959:72, bet. 1LU 1959:22, rskr. 1959:207). Lagstiftningen har sin grund i en rättslig harmonisering inom Norden. I syfte att ytterligare för enkla och förbättra samarbetet har en konvention på området framförhandlats; konventionen av den 15 december 2005 om överlämnande mellan de nordiska staterna på grund av brott (en nordisk arresteringsorder). Frågan om tillträde till konventionen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Tidigare innehöll utlämningslagen även bestämmelser om utlämning till andra medlemsstater i Europeiska Unionen (EU) som grundade sig på konventionen om ett förenklat förfarande för utlämning mellan Europeiska unionens medlemsstater (SÖ 1998:43) och konventionen om utlämning mellan Europeiska unionens medlemsstater (1996 års utlämningskonvention,

SÖ 2001:49). Samarbetet inom EU har dock fördjupats ytterligare och grundas numera på rambeslutet om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna (EGT L 190, 18.7.2002, s. 1, Celex 02002F0584). Rambeslutet har genomförts genom lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder (arresteringsorderlagen, prop. 2003/04:7, bet. 2003/04:JuU8, rskr. 2003/04:107). Denna lag syftar bl.a. till ett mer effektivt utlämningsförfarande. Rambeslutet vilar på principen om ömsesidigt erkännande, vilket innebär att ett beslut om överlämnande, ett begrepp som i detta sammanhang ersatt utlämning, ska verkställas av andra medlemsstater om inte särskilda och relativt begränsade vägransgrunder är för handen.

Medan den nordiska utlämningslagen och arresteringsorderlagen kan sägas begränsa utlämningslagens tillämpningsområde, kompletteras dess bestämmelser av andra konventioner och bilaterala avtal. Här kan bland annat nämnas Europarådets konvention om bekämpande av terrorism, m.m. (1977 års terrorismkonvention, prop. 1976/77:124, bet. 1976/77:JuU36, rskr. 1976/77:330), 1988 års konvention mot olaglig hantering av narkotika och psykotropa ämnen (SÖ 1991:41) och 2000 års konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet (SÖ 2004:21), de senare konventionerna antagna inom Förenta nationerna (FN). Avtal om utlämning med enskilda stater har ingåtts bl.a. med Amerikas förenta stater, Australien och Kanada (SÖ 1963:17, 1984:34, 1974:3, 1985:64, 1989:49 samt 2001:42). I förhållande till Amerikas förenta stater har en ny bilateral reglering förhandlats fram. I lagen (1994:569) om Sveriges samarbete med de internationella tribunalerna för brott mot internationell humanitär rätt, lagen (2002:329) om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen och lagen (2006:615) om samarbete med Specialdomstolen för Sierra Leone finns, som utvecklas vidare nedan, dessutom bestämmelser bl.a. om utlämning och överlämnande till dessa domstolar.

Allmänna förutsättningar för utlämning och avslagsgrunder

I utlämningslagen stadgas att den som i en annan stat är misstänkt, tilltalad eller dömd för en där straffbelagd gärning, som också är straffbar i Sverige, och som uppehåller sig här, får utlämnas till den staten i enlighet med lagens bestämmelser. Beslut fattas av regeringen, i regel efter hörande av Åklagarmyndigheten, och – i de fall personen i fråga motsätter sig utlämningen – Högsta domstolen. Utlämningslagen ska inte tillämpas om den nordiska utlämningslagen eller arresteringsorderlagen är tillämpliga.

Lagen ställer inte upp något krav på reciprocitet. Det innebär att Sverige, för att bevilja utlämning, inte kräver att det finns något särskilt avtal med den begärande staten, eller att den begärande staten under motsvarande omständigheter nödvändigtvis skulle bevilja en utlämning till Sverige. Utlämningslagen har en fakultativ utformning. Regeringen får bevilja utlämning men är inte förpliktad till det även om förutsättningarna skulle vara uppfyllda. Denna fakultativa utformning måste dock betraktas i ljuset av Sveriges internationella åtaganden på området. Den största praktiska betydelsen har 1957 års utlämningskonvention. I förhållande till de stater som omfattas av konventionen har Sverige en folkrättslig förpliktelse att bevilja utlämning om förutsättningarna för det är uppfyllda och Sverige inte har någon reservation på området.

Lagen innehåller ett antal avslagsgrunder, bl.a. får svenska medborgare inte utlämnas. Vidare gäller förbud mot utlämning för s.k. militära och politiska brott (jfr dock tillkännagivande (2005:638) av överenskommelser som avses i lagen (1957:668) om utlämning för brott). Andra uttryckliga avslagsgrunder rör risk för förföljelse och humanitära skäl. I enlighet med allmänt vedertagna principer torde också ytterligare begränsningar i möjligheten att utlämna någon som är misstänkt eller dömd för brott gälla utan ett uttryckligt stöd i utlämningslagen, om lagföringen i den utländska staten anses strida mot svensk grundlag. Den som utlämnas får i princip inte åtalas vid en domstol som endast för tillfället eller för särskilda undantagsförhållanden fått befogenhet att pröva sådant mål och den som ut-

lämnas får inte heller bestraffas med döden. Lagen innehåller också bestämmelser om s.k. tillfälliga hinder mot utlämning.

För att utlämning ska kunna komma i fråga krävs vidare att det rör sig om mer allvarliga brott eller frihetsstraff av viss längd. Vissa krav ställs när det gäller bevisningen av brottet. Åtals- eller påföljdspreskription och principen om *ne bis in idem* (en person ska inte lagföras eller straffas för samma gärning mer än en gång) kan utgöra hinder för utlämning. Lagen ger vidare uttryck för den s.k. specialitetsprincipen, som innebär ett förbud mot att åtala eller straffa den som utlämnas för brott som inte omfattas av utlämningsframställningen och som har begåtts före utlämnandet.

Regeringen har möjlighet att för varje särskilt fall ställa upp de villkor som är nödvändiga för utlämningen.

Överlämnande till internationella brottmålsdomstolar

Frågan om utlämning från Sverige för lagföring vid internationella domstolar och tribunaler regleras i olika lagar. Lagstiftningarna vilar delvis på skilda grunder. Inrättandet av tribunalerna för brott begångna i f.d. Jugoslavien och i Rwanda bygger på resolutioner antagna av FN:s säkerhetsråd. Inrättandet av Specialdomstolen för Sierra Leone är resultatet av ett avtal mellan FN och Sierra Leone som syftar till etablerandet av en oberoende domstol för beivrandet av allvarliga brott mot internationell humanitär rätt samt brott mot viss nationell rätt i Sierra Leone. Stadgan för Internationella brottmålsdomstolen (Romstadgan) är en multilateral överenskommelse som antogs vid en diplomatkonferens 1998. När det gäller tribunalerna för f.d. Jugoslavien och Rwanda samt Internationella brottmålsdomstolen ger varken säkerhetsrådets resolutioner eller Romstadgan uttryck för några grunder att vägra utlämning eller överlämnande. Avsaknaden av uttryckliga vägransgrunder har bl.a. medfört att Högsta domstolens roll inte är obligatorisk utan regeringen har getts en fakultativ rätt att begära in yttrande. Om ett yttrande inhämtas är detta inte bindande för regeringen utan tjänar som underlag för beslutet om utlämning (prop. 1993/94:142 s. 31). För att markera dessa skillnader jämfört med det sedvanliga

utlämningsförfarandet används i förhållande till Internationella brottmålsdomstolen termen överlämnande i stället för utlämning (prop. 2001/02:88 s. 93). För Internationella brottmålsdomstolen gäller dock andra regler för brott mot dess rättsskipning, t.ex. olika former av menedsbrott eller övergrepp i det rättsliga förfarandet. För sådana brott ska allmänna regler om internationell rättslig hjälp i brottmål och utlämning tillämpas.

När det gäller Specialdomstolen för Sierra Leone är Sveriges samarbete med denna domstol inte resultatet av en av säkerhetsrådets resolutioner eller av en multilateral överenskommelse i vars utarbetande Sverige tagit del. I förhållande till denna domstol sker prövningen i stora drag enligt utlämningslagens bestämmelser, inklusive den funktion som Högsta domstolen fyller. Vissa skillnader finns dock. Bland annat har svenskt medborgarskap och svensk preskription som vägransgrunder getts en fakultativ utformning med hänvisning till den mycket allvarliga brottslighet som domstolen har jurisdiktion över (prop. 2005/06:93 s. 38 f.).

Såväl tribunalernas som Specialdomstolen för Sierra Leones verksamhet är tidsbegränsad och denna lagstiftning kommer att inom en inte alltför avlägsen framtid ha spelat ut sin roll.

Utlämningsförfordningen m.m.

Frågan om utlämning från stater som inte är medlemmar i EU (samt Norge och Island) till Sverige regleras i förordningen (1982:306) med vissa bestämmelser om utlämning för brott (utlämningsförfordningen).

Av 2 kap. 8 § brottsbalken framgår att villkor som andra länder ställer i utlämningsärenden ska följas.

Protokoll om ändring av 1977 års terrorismkonvention

I början av 1970-talet gjordes stora ansträngningar för att skapa former för ett mellanstatligt samarbete i syfte att bekämpa internationell terrorism. Inom Europarådet utarbetades 1977 års terrorismkonvention, genom vilken staterna i princip åtagit sig att antingen tillmötesgå en utlämningsbegäran från en annan stat när det gäller någon som begått i konventionen närmare

angivna terroristhandlingar, eller att lagföra personen i fråga. Konventionen ålägger vidare de avtalsslutande parterna att bistå varandra med rättslig hjälp.

Den centrala bestämmelsen finns i artikel 1 som anger att vissa brott, i utlämningshänseende, inte ska betraktas som politiska brott, som brott förknippade med ett politiskt brott eller som brott inspirerade av politiska motiv. Med brott avses här även försök, medverkan eller medverkan till försök till brott. Artikeln omfattar brott som avses i tre FN-konventioner om terrorism m.m.

Vid tillträdet till konventionen lämnade Sverige en reservation för att behålla möjligheten att vägra utlämning med hänvisning till politiska brott. Någon motsvarande reservation ansågs inte motiverad när det gäller rättslig hjälp.

Mot bakgrund bl.a. av terroristattackerna i USA den 11 september 2001 tillsatte Europarådet en kommitté med uppgift bl.a. att klarlägga om existerande internationella överenskommelser på terrorismområdet kunde förbättras. Den 15 maj 2003 upprättades ett protokoll om ändring av 1977 års terrorismkonvention (ändringsprotokollet). Sverige undertecknade protokollet samma dag men har ännu inte antagit det.

Ändringsprotokollets syfte är att revidera de delvis föråldrade bestämmelserna i konventionen. De mest centrala förändringarna gäller de brott som omfattas av konventionen som utökas till att avse de gärningar som ska kriminaliseras enligt flertalet av FN:s globala, straffrättsliga konventioner om bekämpande av terrorism. Ändringsprotokollet avser även fler osjälvständiga brottsformer. En möjlighet att komplettera katalogen över de brott som omfattas genom ett förenklat förfarande har införts, samtidigt som de enskilda staterna har förbehållits möjligheten att reservera sig mot ett utökat tillämpningsområde. En annan målsättning är att begränsa reservationsmöjligheterna mot tillämpningen av konventionens artikel 1, vilket inbegriper Sveriges reservation när det gäller utlämning för politiska brott. En reservation, som ska specificeras i förhållande till brottskatalogen, måste lämnas på nytt i samband med ändringsprotokollets antagande. En reservation är tidsbegränsad till tre år men kan förlängas. Staternas rätt att vägra utlämning på andra grun-

der kvarstår oförändrad. Något åtagande att straffbelägga viss eller vissa gärningar föreskrivs inte. Ändringsprotokollet innebär vidare möjligheter för stater utanför Europarådet att ansluta sig samt innehåller uttryckliga bestämmelser om rätt att vägra utlämning om den som utlämnas riskerar att utsättas för tortyr. Det utökade tillämpningsområde som ändringsprotokollet innebär påverkar även de avtalsslutande parternas skyldigheter att bistå varandra med rättslig hjälp.

Behovet av en översyn

Den nuvarande utlämningslagen har varit i kraft under lång tid och speglar delvis en annan tids förhållanden. Den baseras i delar fortfarande på 1913 års reglering av utlämningsärenden. Allmänt kan sägas att många frågor har överlämnats till praxis. Lagstiftningen är vidare delvis språkligt ålderdomlig och lider av vissa strukturella brister som bl.a. beror på att lagens bestämmelser ändrats vid ett stort antal tillfällen. Lagstiftningen är svåröverskådlig och behovet av en genomgripande översyn har uppmärksammats i tidigare lagstiftningsärenden (prop. 2000/01:83 s. 48 f).

Den internationella utvecklingen

Det straffrättsliga samarbetet mellan stater har en mycket lång tradition. En ökad rörlighet över gränserna och förändring av den internationella brottsligheten har dock inneburit ökade krav på möjligheterna till ett effektivt samarbete. Utlämningsinstitutet spelar en viktig roll i det gemensamma arbetet för att kunna lagföra personer som begått allvarliga brott och för att undvika att någon stat etableras som fristad för en viss typ av brottslighet. Utlämningsrätten har också varit föremål för en betydande utveckling, främst inom ramen för det rättsliga samarbetet inom EU. Detta gäller såväl ändrade förutsättningar för utlämning som överflyttande av det övergripande beslutsansvaret från regeringen till domstolar. Sedan utlämningslagens tillkomst har vidare viktiga förbättringar och förstärkningar skett på området för mänskliga rättigheter. De grundläggande

allmänna hinder mot utlämning till skydd för den enskilde återfinns som nämnts i utlämningslagen. Skyddet mot risk för förföljelse bygger på definitionen av flykting i 1951 års Genèvekonvention angående flyktingars rättsliga ställning. Numera står det klart bland ett stort antal länder att flyktingdefinitionen bör ges en mer vidsträckt tolkning än tidigare. Detta har bl.a. föranlett att nuvarande utlänningslag (2005:716) uttryckligen anger att även förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning kan vara flyktinggrundande, 4 kap. 1 § utlänningslagen.

Vid sidan av utlämningslagens bestämmelser ställer även den europeiska konventionen av den 4 november 1959 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) upp hinder för utlämning i vissa fall, t.ex. enligt artikel 3 när den enskilde i den begärande staten löper allvarig risk att utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Även andra artiklar i konventionen kan aktualiseras. Högsta domstolen har pekat på att kompetensfördelningen mellan regeringen och domstolen i utlämningsärenden i viss mån kan sägas ha komplicerats i och med att Europakonventionen började gälla som svensk lag (se Högsta domstolens yttrande den 26 maj 2009, mål nr Ö 1082–09).

Inom Europarådet pågår arbete med att ta fram ett tredje tilläggsprotokoll till 1957 års utlämningskonvention. Utkastet till tilläggsprotokoll behandlar bl.a. frågan om ett förenklat förfarande när den som begärs utlämnad samtycker till det. Förslagen bygger i stor utsträckning på 1996 års EU-konvention om utlämning. Bakgrunden till de föreslagna förändringarna är bl.a. de långa frihetsberövanden som kan aktualiseras även när den enskilde samtycker till utlämning. Målsättningen är att protokollet ska behandlas i Europarådets straffrättsliga styrkommitté, CDPC, under hösten 2009 för att sedan föras upp till beslut i ministerkommittén. Under arbetets gång har även andra frågor diskuterats som skulle innebära förändringar av 1957 års konvention. Dit hör bl.a. frågor om specialitetsprincipen och preskription. Som specialitetsprincipen har tolkats av vissa medlemsstater i Europarådet innebär den ett närmast undantagslöst förbud mot att vidta några åtgärder för att bedriva en förunder-

sökning utan den utlämnande statens medgivande. Ett sådant medgivande kan vara tidsödande att utverka. Diskussionerna i denna del befinner sig dock på ett tidigt stadium.

Förfarandet

Beslut om utlämning har bl.a. mot bakgrund av beslutens emellanåt utrikespolitiska betydelse ansetts vara en fråga som ska prövas av regeringen. Det torde främst vara i syfte att hålla en hög rättssäkerhetsnivå för den enskilde som Högsta domstolen prövar om det finns några lagliga hinder enligt 1–10 §§ mot utlämningen när den som omfattas av framställningen inte samtycker till att bli utlämnad. Som anmärkts inledningsvis speglar utlämningslagen dock också delvis förhållanden från en annan tid. Även om utrikespolitiska hänsyn fortfarande kan göra sig gällande i utlämningsärenden har domstolarnas roll vid prövning av beslut av betydelse för den enskilde förstärkts och tyngdpunkten för den rättsliga prövningen förskjutits i riktning mot underrätterna. Högsta domstolen har också i en skrivelse (Ju 2000/6730/BIRS) framställt önskemål om att lagstiftningen ska ändras och att domstolens prövning flyttas till hovrätts- eller tingsrättsnivå. Högsta domstolen har vidare anfört att en ändring bör ske av den nuvarande ordningen för överklagande av en tingsrätts beslut i tvångsmedelsfrågor och ansett att överklagande bör ske på sedvanligt sätt till hovrätten.

Uppdraget att reformera utlämningslagstiftningen

Uppdragets allmänna utgångspunkter

Utredaren ska göra en fullständig översyn av utlämningslagen och presentera en reformerad, ändamålsenlig och modern lagstiftning på området. Regeringen ska iaktta intresset av att Sverige kan bistå andra stater på ett effektivt sätt när det gäller utlämning samtidigt som den enskildes rättssäkerhet och grundläggande rättigheter tillgodoses. Den ökande internationaliseringen av brottsligheten har inneburit större krav på

Sveriges samarbetsmöjligheter med andra länder. En reformerad lagstiftning ska tillgodose behovet av att utlämningsförfaranden sker på ett sätt som är snabbt, rättssäkert och effektivt med beaktande av Sveriges folkrättsliga förpliktelser på utlämnings- och människorättsens område.

Utredaren ska kartlägga och analysera tillämpningen av utlämningslagen under de senaste åren för att undersöka hur bestämmelserna fungerar i praktiken. Utredaren bör jämföra den svenska regleringen med lagstiftningen i några andra länder som Sverige har ett intresse av att samarbeta med i utlämningsärenden. En sådan jämförelse ska framförallt illustrera olika lösningar på problem som är gemensamma för utlämningsrätten i olika stater och rättssystem. Den bör också kunna tjäna som vägledning för vilka problem som kan uppstå i Sveriges samarbete med andra länder och, som ett resultat, hur dessa problem om möjligt kan undvikas eller minskas.

En given utgångspunkt vid övervägandena är att Sveriges folkrättsliga förpliktelser på området ska respekteras. Utredaren ska göra en genomgång av dessa förpliktelser och i samband med sina förslag överväga om tidigare svenska reservationer och förklaringar bör bibehållas eller begränsas i något eller några avseenden eller på annat sätt ändras. Detta gäller särskilt i fråga om avslagsgrunden politiska brott, se närmare nedan. En annan utgångspunkt är att krav på reciprocitet inte ska ställas upp för att Sverige ska kunna bistå andra länder på området. Det bör också slås fast att uppdraget inte omfattar internationellt straffrättsligt samarbete på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området. Tryck- och yttrandefrihetsberedningen (Ju 2003:04) har i ett delbetänkande (SOU 2004:114) övervägt hur möjligheterna att lämna internationellt rättsligt bistånd på området kan ökas. Under remissbehandlingen av förslaget framkom olika tolkningar av om och på vilket sätt grundlagarna utgör hinder mot samarbete med andra länder. Den tolkning som beredningen gjorde i fråga om möjligheterna att lämna rättsligt bistånd är inte oomtvistad. Beredningen (numera Yttrandefrihetskommittén) har bl.a. mot denna bakgrund i tilläggsdirektiv fått i uppdrag att återuppta arbetet med att överväga utökade möjligheter till internationellt rättsligt samarbete, bl.a. i form av utlämning.

Som beskrivits i det föregående har utlämningsrätten allmänt sett genomgått betydande förändringar under senare år, framförallt inom det europarättsliga samarbetet. En viktig aspekt i det hänseendet är det allt tätare samarbetet på de straffprocessrättsliga och straffrättsliga områdena inom EU och den ökande ömsesidiga respekten för och tilltron till varandras rättsordningar och system. I förhållande till länder utanför EU eller Norden finns givetvis, i mycket större utsträckning, väsentliga skillnader mellan ländernas system och rättsordningar. Detta måste självfallet påverka hur den svenska utlämningsordningen ska utformas och vilka krav som i olika hänseenden ska ställas för att den enskilde ska komma i åtnjutande av ett fullgott rättskydd. Samtidigt bör detta inte hindra att även mer grundläggande principer och bestämmelser enligt den nuvarande lagstiftningen kan komma under övervägande. I det följande redovisas några särskilda frågor som utredaren bör uppmärksamma. Det står utredaren fritt att ta upp andra frågor och lämna förslag till förändringar inom ramen för uppdraget. Utredaren ska också överväga nödvändiga ändringar av bestämmelserna om utlämning när Sverige är begärande stat.

Utredaren ska lämna fullständiga författningsförslag.

Svensk medborgare

En ökande internationell rörlighet har inneburit att människor i allt större omfattning har starka kopplingar till mer än ett land. Det land i vilket personen ifråga har sitt medborgarskap är inte nödvändigtvis det land till vilket han eller hon har sin starkaste anknytning. Tänkbart är också att personen har mer än ett medborgarskap. Sverige accepterar sedan 2001 fullt ut dubbelt medborgarskap (se prop. 1999/00:147). Bland annat mot denna bakgrund kan det övervägas om svenskt medborgarskap alltid ska anses utgöra hinder för utlämning. 1957 års utlämningskonvention ger staterna möjlighet att vägra utlämning av egna medborgare. I sammanhanget kan noteras att Sverige genom en särskild förklaring också har förbehållit sig rätten att vägra utlämning av personer med hemvist i Sverige eller Norden.

Frågan om förbudet mot utlämning av egna medborgare har varit föremål för överväganden i tidigare lagstiftningsarbete (jfr bl.a. prop. 2000/01:83 s. 32). Regeringen anförde bl.a. att det inte tedde sig rimligt att en svensk medborgare som bott en längre tid i en annan EU-stat och där gjort sig skyldig till brott skulle kunna undvika lagföring genom att resa till Sverige. I sammanhanget framhölls särskilt den minskade gränskontrollen i Europa och rättigheten inom EU att bo och arbeta i ett annat land än medborgarskapsstaten. I propositionen behandlades dock också genomförandet av utlämningsavtalet med Kanada och i det sammanhanget förklarade regeringen att det inte fanns tillräckligt starka skäl – och att det inte heller följde av avtalet – att införa någon möjlighet att utlämna svenska medborgare.

En fråga i sammanhanget är om utlämning av svenska medborgare skulle komma att stå i strid med det grundlagsfästa förbudet mot landsförvisning i 2 kap. 7 § regeringsformen. Som uttalats i flera lagstiftningsärenden torde förbudet kunna aktualiseras när utlämningen sker under sådana förhållanden att den i praktiken får samma följd som landsförvisning (se bl.a. prop. 1975/76:209 s. 121 jämte bet. 1975/76:Ku56 s. 32 samt prop. 2000/01:122 s. 91 ff. och prop. 2003/04:7 s. 91 f.). Medan den ökande rörligheten och principen om ömsesidigt erkännande har inneburit att Sverige frångått det absoluta förbudet mot utlämning av egna medborgare i förhållande till andra EU-stater kvarstår dock frågan om det finns tillräckliga skäl att genomföra en liknande förändring i utlämningslagens bestämmelser och om några särskilda förutsättningar för utlämning då bör göra sig gällande. Denna frågeställning bör bli föremål för närmare överväganden.

Dubbel straffbarhet

Kravet på dubbel straffbarhet har lång hävd inom utlämningsrätten och återfinns i såväl utlämningslagen som i 1957 års utlämningskonvention. Även om kravet numera har mjukats upp inom EU kan starka skäl anföras för att det bör upprätthållas fullt ut i förhållande till stater utanför detta samarbetsområde. Utlämning är en mycket ingripande åtgärd för den enskilde och förenas många gånger med tvångsmedel som häktning. Kravet på dubbel straffbarhet säkerställer att det finns en svensk rättslig grund för åtgärder mot den enskilde och ökar förutsebarheten i bedömningen av om utlämning kan beviljas. Kravet utgör därmed en viktig komponent när det gäller den enskildes rättssäkerhet. Det är dock inte uteslutet att det kan förekomma situationer där det framstår som oberättigat att neka en utlämningsbegäran trots att gärningen är straffri i Sverige. En straffbestämmelse kan t.ex. vara föranledd av vissa särpräglade förhållanden i ett visst land eller förekomsten av en viss typ av brottslighet där. Straffbestämmelser kan också ha olika teknisk konstruktion, t.ex. vad avser kriminalisering av osjälvständiga brottsformer.

Utgångspunkten torde emellertid vara att kravet på dubbel straffbarhet ska ingå som en grundläggande princip också i en reformerad utlämningslagstiftning. Utredaren ska dock analysera hur kravet tillämpats och ta ställning till om det finns ett behov av förtydliganden eller förändringar i något eller några avseenden.

Politiska och militära brott

Utgångspunkten för dagens lagstiftning är att utlämning för militära eller politiska brott inte är tillåten. Förbuden bärs delvis upp av likartade skäl. Samtidigt som de sedan lång tid har varit grundläggande inom utlämningsrätten är varken skälen för att upprätthålla förbuden eller deras närmare innebörd oomstridda. Anledningen till att utlämning enligt huvudregeln inte tillåts när det handlar om militära brott är att det inte anses ligga i en stats intresse att bidra till att upprätthålla ordning och disciplin inom ett annat lands försvar. Det militära samarbetet kännetecknas i

dag av ett nära samarbete med andra länder. Det finns avtal, som bl.a. rör frågor om utlämning, som är tillämpliga vid dessa samarbeten (se tillkännagivande [2005:638] av överenskommelser som avses i lagen [1957:668] om utlämning för brott och prop. 2004/05:7 s. 38 f.). Som skäl för att upprätthålla ett förbud mot utlämning för politiska brott har i princip tre argument förts fram. För det första skyddar förbudet enskilda mot risken för politisk förföljelse eller politiserade rättegångar. För det andra undviks risken att en stat genom att verkställa en utlämning förefaller blanda sig i en annan stats inre angelägenheter och t.ex. stödja en politisk falang framför en annan. För det tredje har politiska brott ansetts vara en nationell angelägenhet som inte motiverar ett internationellt straffrättsligt samarbete, eftersom brottet eller brotten är riktade mot en specifik stats för tillfället rådande styrelseskick (Karin Påle, Villkor för utlämning, Uppsala 2003, s. 180 f.).

I svensk rätt lagfästes förbudet mot utlämning för politiska brott redan i den första utlämningslagen av år 1913. Det kom därefter med vissa förändringar att upptas även i den nuvarande utlämningslagen. Det återfinns även i 1957 års utlämningskonvention. Både enligt konventionen och utlämningslagen gäller att förbudet mot utlämning för politiska brott endast får frångås med stöd av internationella överenskommelser. Detta gäller bl.a. för brottet folkmord och vissa terroristbrott, vilket utvecklas närmare nedan.

Utlämningskonventionen utgår från att det är varje stats egen angelägenhet att bedöma vad som ska betraktas som ett politiskt brott. Någon internationell definition finns inte. Inte heller nationellt framstår definitionen som helt klar. Enligt vedertagen uppfattning avses med ett politiskt brott i vart fall brott som riktar sig mot en stats säkerhet eller rådande samhällsordning, s.k. absoluta politiska brott, som t.ex. uppror, högförräderi och spioneri. Det är mera omdiskuterat i vilken mån begreppet omfattar också andra brott, t.ex. mord, smuggling eller vapenbrott, när sådana brott sker i ett politiskt syfte, s.k. relativa politiska brott. Här blir de objektiva omständigheterna vid brottets förövande av betydelse. Frågeställningen har blivit föremål för Högsta domstolens bedömning vid enstaka tillfällen (se NJA

1972 s. 358, 1982 s. 520 och 2008 s. 680). Politiska motiv har inte, allmänt sett, ansetts tillräckliga för att en gärning ska betraktas som ett politiskt brott. I vart fall gäller detta beträffande de allvarligaste brotten. Vidare har bl.a. ansetts att en gärning som begåtts utan samband med något verkligt försök att omstörta den bestående samhällsordningen inte utgör hinder för utlämning. Endast i det senaste av de ovan angivna fallen, NJA 2008 s. 680, har Högsta domstolen ansett att det funnits hinder för utlämning på grund av att det rört sig om ett politiskt brott.

Samtidigt som det fortfarande torde finnas ett behov av att kunna vägra utlämning för vissa brott med hänvisning till att det rör sig om politiskt eller militärt brott, ska utredaren närmare analysera detta behov och ange de relevanta överväganden som bör göras. Att frågan om politiska brott tilldragit sig särskild uppmärksamhet när det gäller mycket allvarlig brottslighet av internationell karaktär och att utredarens uppdrag omfattar bl.a. frågan om utlämning för politiska brott med anledning av ändringsprotokollet till 1977 års terrorismkonvention framgår närmare nedan.

Mänskliga rättigheter m.m.

Synen på den enskildes rättigheter och grundläggande friheter har förändrats, inte minst genom den utveckling som är förknippad med Europakonventionen. Samtidigt som denna utveckling beaktas vid rättstillämpningen bör det övervägas om utlämningsregleringen bör förtydligas i något avseende. Som nämnts ovan har bl.a. flyktingdefinitionen ändrats. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) har i ett vägledande avgörande den 7 juli 1989 (Soering mot Förenade kungariket, Serie A, nr 161) slagit fast att det kan utgöra konventionsbrott att utlämna någon till en annan stat bl.a. när denne riskerar att utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling. Högsta domstolen har också prövat, som nämnts, om det finns något som hindrar utlämning enligt artikel 3 i Europakonventionen, vid sidan av prövningen enligt utlämningslagen. Att även artikel 6 i Europakonventionen, under vissa förutsättningar, kan aktualiseras i utlämningsärenden har Europa-

domstolen också konstaterat i ovan anført avgörande. Vidare finns ett antal mellanstatliga avtal av betydelse. I sammanhanget bör också lyftas fram den rättsutveckling som skett inom ramen för det arbete som bedrivs av flera av FN:s konventionskommittéer på människorättens område. Utredaren ska analysera utvecklingen på området och i beaktande av den ta ställning till nödvändiga ändringar i nuvarande reglering. Utredaren ska i sammanhanget särskilt överväga regleringen för barn under 18 år.

Tillfälliga utlämningshinder

Utlämningslagen innehåller även bestämmelser om tillfälliga utlämningshinder. Dit hör t.ex. att den som är föremål för en utlämningsframställning avtjänar en frihetsberövande påföljd i Sverige. Vid övervägandena i denna del ska särskilt ökade möjligheter att väga ett svenskt och ett utländskt lagföringsintresse mot varandra beaktas. Även situationer där en sådan förändring av regelverket kan ligga i den enskildes intresse är tänkbara.

Förfarandet

Förfarandet i utlämningsärenden ska ses över och utredaren ska särskilt bedöma hur beslutsordningen bör utformas. En huvudfråga är om ett förfarande som i huvudsak vilar på en prövning i domstol och där ärendena inleds vid allmän underrätt framstår som ett bättre alternativ jämfört med det nuvarande systemet. Ett mer renodlat domstolsförfarande torde kunna främja en snabb ärendehantering samtidigt som det är möjligt att upprätthålla en hög grad av rättssäkerhet. I domstol kommer också tvåpartsförfarandet och muntlighetsprincipen till naturligt uttryck vilket ökar möjligheterna till insyn och öppenhet i processen. Erfarenheterna av rambeslutet om en europeisk arresteringsorder har i dessa hänseenden varit goda. Med ett mer domstolsbaserat förfarande ter det sig också naturligt att prövningen inleds vid allmän underrätt.

De särskilda problem som kan uppstå i utlämningsärenden i förhållande till stater utanför det europeiska och nordiska samarbetet får emellertid inte underskattas och talar för att reger-

ingen åtminstone delvis bör behålla en beslutande funktion. En utgångspunkt blir därmed att vissa av de vägransgrunder som kan göra sig gällande i ett utlämningsärende bör kunna bli föremål för ett mer renodlat domstolsförfarande, medan andra bör vara förbehållna regeringen att tillämpa. Det kan i sammanhanget påminnas om att även med dagens ordning binder Högsta domstolens ställningstagande regeringen när hinder för utlämningen anses föreligga enligt 1–10 §§ utlämningslagen.

Ett sådant förfarande måste också utformas med beaktande av domstolarnas självständiga ställning och konstitutionella roll. En analys av de olika hänsynstaganden som får anses bära upp de enskilda vägransgrunderna blir av stor vikt för att närmare kunna bedöma hur ansvarsfördelningen bör se ut. Vid utförandet av en beslutsordning i utlämningsärenden ingår därför i utredarens uppdrag att noga överväga hur en fördelning av beslutsfattandet mellan regering och domstol ska kunna åstadkommas. En annan särskild fråga i sammanhanget är om det kan komma att kvarstå ett behov av domstolsprövning av vissa frågor i de ärenden som överlämnas till regeringen för beslut, och hur ett sådant behov i så fall ska tillgodoses. Även frågor som rör bl.a. möjligheterna till särskilda villkor vid utlämning blir aktuella.

Utredaren ska också analysera den närmare tillämpningen av bestämmelserna om tvångsmedel, som blivit föremål för viss kritik såsom delvis otydliga och knapphändiga, samt överväga behovet av förändringar och en tydligare och mer strukturerad lagstiftning på området. Bland annat bör här särskild uppmärksamhet ägnas åt en ändamålsenlig reglering av tvångsmedelsanvändningen i sådana utlämningsärenden som försenas på grund av att nya uppgifter tillförs ärendet, eller där andra omständigheter t.ex. medför att ett beslut inte omedelbart kan verkställas.

Utredaren ska vidare överväga andra förfarandefrågor, såsom inslaget av muntlighet i processen, vilka tidsfrister som ska gälla för skilda handlägningsåtgärder, förutsättningarna för omprövning och om åklagarens roll i förhållande till den enskilde ska tydliggöras eller ändras. Övervägandena bör också omfatta åtgärder som kan påskynda och effektivisera handlägg-

ningen. Med utgångspunkt i de skilda hänsynstaganden som gör sig gällande ska utredaren också överväga om utlämningslagens praktiska tillämpning skulle underlättas om utformningen av bestämmelserna anpassades till motsvarande bestämmelser i lagen om en europeisk arresteringsorder. En annan fråga att särskilt överväga är om regleringen delvis kan ske på förordningsnivå.

Det finns ett fortsatt behov av reglering av transport genom Sverige av personer som ska utlämnas från ett tredje land till ett annat samt oplanerade mellanlandningar vid sådana transporter. Detsamma gäller transport vid återförande av en person efter rättegång i Sverige. Vissa sådana bestämmelser finns även i utlämningsförordningen. Regleringen av transporter i samband med internationellt straffrättsligt samarbete är dock för närvarande föremål för en översyn, Transporter av frihetsberövade personer, (dir. 2009:14). Utredaren ska därför i första hand följa detta arbete.

Utredaren ska också överväga att anpassa sina förslag främst till det ovan nämnda tredje tilläggsprotokollet till 1957 års Europarådskonvention som f.n. är under utarbetande i Europarådet. Om protokollet antas under utredningsuppdraget ska utredaren analysera behovet av lagändringar och ta ställning till ratificering.

Lagstiftningen om internationella brottmålsdomstolar m.m.

I uppdraget ingår alltså bl.a. att utredaren ska se över Högsta domstolens roll i utlämningsärenden. Något motsvarande behov finns inte när det gäller den funktion som Högsta domstolens eventuella yttrande fyller enligt lagstiftningen om de särskilda tribunalerna eller Internationella brottmålsdomstolen; det kan antas att sådana yttranden kommer att bli aktuella i ytterst få fall samtidigt som syftet snarare är att tillhandahålla regeringen ett kvalificerat och auktoritativt rättsligt utlåtande än en prövning av bestämda utlämningsrekvisit i ett enskilt fall. Däremot finns det ingen anledning att undanta utlämningsärenden som avser brott mot Internationella brottmålsdomstolens rättskipning eller brott som behandlas av Specialdomstolen för Sierra Leone från

förändringar som rör Högsta domstolens roll i utlämningsärenden i allmänhet.

Uppdraget att överväga Sveriges antagande av protokollet om ändring av 1977 års terrorismkonvention

Enskilda stater har inom ramen för det internationella rättsliga samarbetet under lång tid begränsat sina möjligheter att vägra utlämning för politiska brott när det gäller vissa brott som ansetts vara av särskilt allvarligt slag. Sverige har genom tillträdet till FN:s konvention om förebyggande och bestraffning av folkmord av år 1948 förpliktat sig att inte vägra utlämning för sådant brott med hänvisning till att det rör sig om ett politiskt brott. Vidare har Sverige inte möjlighet att vägra utlämning för brott som omfattas av FN-konventionerna av den 15 december 1997 om bekämpande av bombattentat av terrorister (SÖ 2001:22), och av den 9 december 1999 om bekämpande av finansiering av terrorism (SÖ 2002:44), med hänvisning till att det skulle röra sig om politiskt brott.

Ett antagande av protokollet om ändring av 1977 års terrorismkonvention skulle innebära att Sverige i större omfattning skulle avstå möjligheten att vägra utlämning med hänvisning till att det rör sig om politiskt brott. Utredaren ska överväga om Sverige bör tillträda ändringsprotokollet, och i sådant fall om Sverige bör bibehålla möjligheten att vägra utlämning när det gäller några eller samtliga de brott som omfattas av ändringsprotokollet med hänvisning till att det rör sig om politiska brott. Utredaren ska närmare väga skälen för och emot att bibehålla möjligheten att vägra utlämning på denna grund och ange sin ståndpunkt. Utredaren ska vidare analysera övriga konsekvenser av ett antagande och uttala sig om behovet av lagändringar. Vid behov ska fullständiga författningsförslag lämnas.

Konsekvensbeskrivningar

Förslagets konsekvenser ska redovisas enligt vad som anges i kommittéförordningen (1998:1474), varav kan nämnas redovisning av förslag till finansiering i de delar utredningens förslag innebär ökade kostnader för det allmänna. Utredaren ska genomgående ha ett jämställdhetsperspektiv i den analys som görs. Överväganden och förslag som rör barn under 18 år ska ta sin utgångspunkt i konventionen om barnets rättigheter. Där det är relevant ska utredaren göra en analys av vilka konsekvenser förslagen får för barn.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med myndigheter, bland andra Domstolsverket, Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen, samt organisationer i den utsträckning som utredaren finner lämpligt.

Utredaren ska följa beredningen inom Regeringskansliet med bl.a. framtagandet av en lagstiftning om en nordisk arresteringsorder samt Sveriges tillträde till och genomförande av Europarådets konvention av den 16 maj 2005 om förebyggande av terrorism.

Utredaren ska också följa arbetet inom Europarådet om ett tredje tilläggsprotokoll och eventuellt övriga förändringar av 1957 års utlämningskonvention. Även i övrigt ska utredaren hålla sig underrättad om arbete som pågår internationellt.

Utredaren ska dessutom följa arbetet och vid behov samråda med bl.a. Yttrandefrihetskommittén, utredningen om transporter av frihetsberövade personer (dir. 2009:14), utredningen om särskilda åtgärder för vissa måltyper i domstol (dir. 2008:49), samt utredningen om förstärkt rättssäkerhet och effektivitet i förundersökningsförfarandet (dir. 2009:35).

Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2011.

(Justitiedepartementet)