Utlämning

Del II

Betänkande av Utlämningsutredningen

Stockholm 2011

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR
SOU 2011:71

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
http://www.regeringen.se/remiss

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2011

ISBN 978-91-38-23640-6
ISSN 0375-250X

Innehåll

Del I

Sammanfattning **17**

Summary **21**

Författningsförslag **27**

1 Förslag till lag (0000:00) om utlämning 27

2 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken 53

3 Förslag till lag om ändring i lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m. 54

4 Förslag till lag om ändring i lagen (1970:375) om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling 56

5 Förslag till lag om ändring i lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom 58

6 Förslag till lag om ändring i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga 60

7 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård 61

8 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:569) om Sveriges samarbete med de internationella tribunalerna för brott mot internationell humanitär rätt 63

9 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete 65

10 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:1219) om internationellt tullsamarbete 67

11 Förslag till lag om ändring i lagen (2002:329) om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen 68

12 Förslag till lag om ändring i lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder 72

13 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:615) om samarbete med Specialdomstolen för Sierra Leone 75

14 Förslag till lag om ändring i lagen (0000:00) om överlämnande från Sverige enligt en nordisk arresteringsorder 77

15 Förslag till förordning (0000:00) om utlämning 81

16 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:682) om behandling av personuppgifter inom kriminalvården 89

17 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2003:1178) om överlämnande till Sverige enligt en europeisk arresteringsorder 90

1 Inledning 91

1.1 Utredningens uppdrag 91

1.2 Utredningens arbete 92

1.3 Disposition av betänkandet 93

Del A Gällande rätt

2 Introduktion till utlämningsrätten 97

2.1 Svensk utveckling på utlämningsområdet 97

2.2 Gällande svensk lagstiftning om utlämning 100
2.2.1 Inledning 100
2.2.2 Utlämningslagen 101
2.2.3 Utlämningsförordningen m.m. 105
2.2.4 Utvecklingen inom EU 108
2.2.5 Det nordiska samarbetet 114

3 Utlämningslagens förutsättningar för utlämning 119

3.1 Inledning 119

3.2 Förbudet mot utlämning av svenska medborgare 120

3.3 Kravet på dubbel straffbarhet, strafftrösklar och accessoriska brott 128

3.4 Förbudet mot utlämning för militära brott 140

3.5 Förbudet mot utlämning för politiska brott 144

3.6 Förbudet mot utlämning vid risk för svår förföljelse 161

3.7 Förbudet mot utlämning vid uppenbar oförenlighet med humanitetens krav 183

3.8 Krav på bevisning i skuldfrågan – dom eller häktningsbeslut i den ansökande staten 200

3.9 Principen om *ne bis in idem* 234

3.10 Preskription 242

3.11 Tillfälliga hinder mot utlämning 247

3.12 Specialitetsprincipen 254

3.13 Förbudet mot utlämning till extraordinär domstol 276

3.14 Förbudet mot utlämning vid risk för dödsstraff 279

3.15 Övriga villkor som kan uppställas vid beviljande av utlämning 283

3.16 Konkurrerande utlämningsframställningar 285

4 Utlämningslagens förfarande, beslutsordning och tvångsmedelsreglering 289

4.1 Inledning 289

4.2 Förfarande och beslutsordning 289

4.3 Tvångsmedel 302
4.3.1 Tvångsmedel i avvaktan på en framställning om utlämning 302
4.3.2 Tvångsmedel efter att framställning om utlämning inkommit 307

4.4 Särskilda regler för utlämning eller överlämnande till internationella tribunaler och domstolar 311

5 Utlämningens förenlighet med Europakonventionen 313

5.1 Europakonventionens ställning i svensk rätt 313

5.2 Europakonventionens tillämpning på utlämningsrättens område – Europadomstolens praxis 317

5.3 Europakonventionens tillämpning på utlämningsrättens område – Högsta domstolens praxis 333

6 FN:s konventioner om mänskliga rättigheter 345

6.1 FN-konventionerna och deras ställning i svensk rätt 345

6.2 Den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter 353

6.3 Tortyrkonventionen 358

6.4 Barnkonventionen 363

6.5 Folkmordskonventionen 367
6.6 Genèvekonventionen 369

7 Utlämningsärendenas omfattning 371

7.1 Inledning 371
7.2 Ärenden hos Riksåklagaren 373
7.2.1 Utlämning från Sverige 373
7.2.2 Utlämning till Sverige 375
7.3 Ärenden hos Högsta domstolen 377
7.4 Sammanfattning 380

8 Sverige som ansökande stat 381

9 Utländsk rätt 387

9.1 Inledning 387
9.2 Nordiska länder 387
9.2.1 Danmark 387
9.2.2 Finland 390
9.2.3 Norge 392
9.3 Länder inom EU 395
9.3.1 Frankrike 395
9.3.2 Storbritannien 397
9.3.3 Tyskland 401
9.4 Länder utom EU med vilka Sverige har verksamma utlämningsavtal 403
9.4.1 Australien 403
9.4.2 Kanada 408
9.4.3 USA 412
9.5 Vissa andra länder utom EU 417
9.5.1 Ryssland 417
9.5.2 Thailand 419
9.5.3 Turkiet 423
9.6 Sammanfattande kommentar 424

Del II

Del B Överväganden och förslag

10 Förutsättningar för utlämning 449

10.1 Inledning 449

10.2 Skyldighet att utlämna 450
10.2.1 Nuvarande ordning och utgångspunkter 450
10.2.2 Överväganden och förslag 452

10.3 Grundläggande villkor för utlämning 455
10.3.1 Grundlagarna och andra lagar 455
10.3.2 Strafftrösklar och krav på dubbel straffbarhet 459
10.3.3 Krav på bevisning i skuldfrågan 467
10.3.4 Utlämning av svenska medborgare 473

10.4 Hinder mot utlämning 494
10.4.1 De internationella konventionernas om mänskliga rättigheter framtida genomslag i svensk utlämningsrätt 494
10.4.2 Tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning 503
10.4.3 Dödsstraff 509
10.4.4 Förföljelse 514
10.4.5 Humanitära skäl och straffmyndighet 517
10.4.6 Rättvis rättegång 529
10.4.7 Extraordinär domstol 534
10.4.8 Immunitet och privilegier 538
10.4.9 Villkor från annan stat i samband med tidigare överlämnande eller utlämning till Sverige 539
10.4.10 Militära brott 541
10.4.11 Politiska brott 545
10.4.12 Hänsyn till utrikes- och säkerhetspolitik 559
10.4.13 Preskription 562
10.4.14 Inledd förundersökning eller väckt åtal samt tidigare dom eller beslut 570
10.4.15 Beslut om utlämning eller överlämnande till annan stat, tribunal eller internationell domstol 576

10.5 Särskilda villkor för utlämning ... 577
10.5.1 Specialitetsprincipen och vidareutlämning ... 577
10.5.2 Övriga villkor ... 584
10.5.3 Garanti att villkor kommer att följas ... 586

11 En ny förfarandemodell ... 589

11.1 Inledning ... 589

11.2 Nuvarande ordning i sammanfattning ... 590

11.3 Allmänna utgångspunkter ... 591
11.3.1 Inledning ... 591
11.3.2 Ett överförande till allmän domstol ... 593
11.3.3 Omfattningen av domstolarnas prövning ... 594
11.3.4 Utlämningslagens vägransgrunder samt bevekelsegrunder och lämpligt beslutande organ ... 596
11.3.5 Ytterligare utgångspunkter för förfarandet ... 601

11.4 Fyra tänkbara förfarandealternativ ... 603
11.4.1 Interventionsmodellen ... 604
11.4.2 Domstolsvetomodellen ... 605
11.4.3 LIRB-modellen ... 608
11.4.4 Processförklaringsmodellen ... 613

12 Förfarandet ... 619

12.1 Inledning ... 619

12.2 Beslutande myndigheter ... 620
12.2.1 Nuvarande ordning ... 620
12.2.2 Överväganden och förslag ... 620

12.3 Utlämningsframställningen ... 624
12.3.1 Nuvarande ordning ... 624
12.3.2 Överväganden och förslag ... 625

12.4 Allmänt om utredningen, m.m. ... 630
12.4.1 Nuvarande ordning ... 630
12.4.2 Överväganden och förslag ... 630

12.5 Samtycke och medgivande 636
12.5.1 Nuvarande ordning 636
12.5.2 Överväganden och förslag 637

12.6 Tvångsmedel 642
12.6.1 Inledning 642
12.6.2 Tvångsmedel när en utlämningsframställning har gjorts 642
12.6.3 Tvångsmedel i avvaktan på en utlämningsframställning 653

12.7 Beslutsprocessen 663
12.7.1 Nuvarande ordning 663
12.7.2 Överväganden och förslag 664

12.8 Beslut vid konkurrerande framställningar 675
12.8.1 Nuvarande ordning 675
12.8.2 Överväganden och förslag 675

12.9 Allmänt om verkställigheten, m.m. 680
12.9.1 Nuvarande ordning 680
12.9.2 Överväganden och förslag 681

12.10 Tillfälliga hinder mot utlämning vid svenskt intresse av lagföring eller straffverkställighet 693
12.10.1 Inledning 693
12.10.2 Nuvarande ordning 693
12.10.3 Överväganden och förslag 694

13 Överförande av verkställighet av en frihetsberövande påföljd till Sverige 707

13.1 Inledning 707

13.2 Nuvarande reglering om överförande av verkställighet av straff till Sverige 707

13.3 Överväganden och förslag 711
13.3.1 Utgångspunkter för en reglering om överförande av straffverkställighet 712
13.3.2 Beslutsförfarandet 712

14 Övriga frågor 717

14.1 Tillstånd till utvidgad utlämning och vidareutlämning .. 717
14.1.1 Nuvarande ordning 717
14.1.2 Överväganden och förslag 718

14.2 Transitering 720
14.2.1 Nuvarande ordning, m.m. 720
14.2.2 Överväganden och förslag 722

15 Tredje tilläggsprotokollet till den europeiska utlämningskonventionen den 13 december 1957 727

15.1 Bakgrund 727

15.2 Det huvudsakliga innehållet i tilläggsprotokollet 728

15.3 Överväganden och förslag 734
15.3.1 Sveriges tillträde till tilläggsprotokollet 734
15.3.2 Behov av bestämmelser i utlämningslagen, m.m. 735

16 Protokollet den 15 maj 2003 om ändring av Europarådets konvention om bekämpande av terrorism, m.m. 757

16.1 Bakgrund 757

16.2 Det huvudsakliga innehållet i ändringsprotokollet 758

16.3 Överväganden och förslag 767
16.3.1 Sveriges tillträde till ändringsprotokollet 767
16.3.2 Förklaringar avseende politiska brott, m.m. – 1977 års terrorismkonvention och Europarådets konvention den 16 maj 2005 om förebyggande av terrorism 776
16.3.3 Behov av bestämmelser i utlämningslagen eller annan lag 786

17 Utlämning till Sverige 787

17.1 Inledning 787

17.2 Nuvarande ordning 787

17.3 Överväganden och förslag 789

18 Ändringar i vissa andra lagar 795

18.1 Lagarna om internationella brottmålsdomstolar 795
18.1.1 Inledning 795
18.1.2 Nuvarande ordning 796
18.1.3 Överväganden och förslag 797

18.2 Internationella verkställighetslagen 802
18.2.1 Inledning 802
18.2.2 Överväganden och förslag 803

19 Konsekvenser av förslagen, ikraftträdande m.m. 805

19.1 Konsekvenser av förslagen 805
19.1.1 Inledande anmärkningar 805
19.1.2 Ekonomiska konsekvenser 806
19.1.3 Förslagens betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet 809

19.2 Ikraftträdande m.m. 810

Del C Författningskommentarer

20 Författningskommentarer 815

20.1 Förslaget till lag (0000:00) om utlämning 815

20.2 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken 895

20.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m. 896

20.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1970:375) om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling 897

20.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom 898

20.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga 899

20.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård 900

20.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:569) om Sveriges samarbete med de internationella tribunalerna för brott mot internationell humanitär rätt 900

20.9 Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete 902

20.10 Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:1219) om internationellt tullsamarbete 903

20.11 Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:329) om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen 903

20.12 Förslaget till lag om ändring i lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder 906

20.13 Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:615) om samarbete med Specialdomstolen för Sierra Leone 908

20.14 Förslaget till lag om ändring i lagen (0000:00) om överlämnande från Sverige enligt en nordisk arresteringsorder 909

Litteraturförteckning 913

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2009:88 915

Bilaga 2 Tredje tilläggsprotokollet till den europeiska utlämningskonventionen 935

Bilaga 3 Europeisk konvention om bekämpande av terrorism – i dess lydelse enligt protokollet den 15 maj 2003 om ändring av konventionen 947

Del B

Överväganden och förslag

10 Förutsättningar för utlämning

10.1 Inledning

Utredningens utgångspunkt är att beslutsfattandet i utlämningsärenden framdeles så långt möjligt i sin helhet överförs till allmän domstol, dvs. till tingsrätterna som första instans. Hänsynen till framför allt Sveriges utrikes- och säkerhetspolitik gör det dock oundgängligt att låta regeringen i vissa avseenden ha kvar beslutanderätten för att kunna vägra utlämning på dessa grunder.

Ett beslut om utlämning är av ingripande karaktär för den enskilde. Utlämning bör därför endast komma i fråga då åtgärden, med hänsyn till omständigheterna i varje enskilt fall, framstår som lämplig.

Med ett system som det nuvarande, vilket bygger på en fri prövningsrätt för regeringen, inom ramen för vad som är folkrättsligt godtagbart, finns inget krav på en uttömmande reglering av avslagsgrunderna, eftersom de omständigheter som bör leda till ett avslag kan förväntas bli beaktade vid denna diskretionära prövning. En ordning med ett beslutsfattande i domstol ställer dock däremot andra krav på utformning av de olika förutsättningarna för utlämning och vilka hinder mot utlämning som bör föreligga, eftersom en domstolsprövning inte bör ske enbart på en sådan diskretionär grund.

Mot den bakgrunden bör en reformerad utlämningslag i rättssäkerhetens intresse tydligt ange förutsättningar och villkor för utlämning. Utlämningslagens reglering bör således vara så heltäckande som möjligt. Vid utformningen av bestämmelser om förutsättningar, hinder och övriga villkor måste hänsyn jämväl tas till Sveriges bilaterala och multilaterala internationella förpliktelser. Bestämmelserna får således inte utformas så, att dessa kommer i konflikt med våra internationella åtaganden på utlämningsområdet. De måste förstås även utformas med beaktande av de internatio-

nella konventioner på området för mänskliga rättigheter som är bindande för Sverige.

I det följande görs en genomgång av alla de villkor som utredningen anser att svensk rätt framgent bör innehålla för att en utlämningsframställning enligt utlämningslagen ska få bifallas. Åtskillnad görs härvid mellan vad som benämns som *grundläggande villkor för utlämning* (avsnitt 10.3), *hinder mot utlämning* (avsnitt 10.4) och *särskilda villkor för utlämning* (avsnitt 10.5).

Enligt utredningens mening har en sådan uppdelning ett värde, inte minst av pedagogiska skäl. Inledningsvis behandlas emellertid frågan om den reformerade utlämningslagen ska anses innebära en *skyldighet* eller endast en *möjlighet* att utlämna, om en utlämningsframställning uppfyller de krav som bör ställas på den.

10.2 Skyldighet att utlämna

10.2.1 Nuvarande ordning och utgångspunkter

Utgångspunkten i UtlämningsL:s 1 § är att utlämning i enlighet med bestämmelserna i lagen *får* beviljas. I ordet *får* ligger närmast, som nämnts, att en fri och diskretionär prövningsrätt tillkommer regeringen. Även om samtliga lagens villkor för utlämning är uppfyllda, har regeringen således enligt nuvarande ordning en möjlighet att likväl vägra utlämning. Regeringen kan dock, genom Sveriges tillträde till olika folkrättsligt bindande konventioner och avtal, i ett visst fall likväl vara skyldig att utlämna. Statens möjlighet att, med hänvisning till vad statssuveräniteten eller *ordre public* kräver, härutöver sätta statsintresset före en utlämning kan dock ta över en sådan konventionsskyldighet och ge viss handlingsfrihet och därmed befästa den fria prövningsrätten.

Principen om den fria prövningsrätten har allt sedan den första svenska utlämningslagens tillkomst också ansetts särskilt viktig. I svensk rätt har sedan länge den ståndpunkten intagits, att utlämning, såvitt möjligt, bör regleras utan traktater eller avtal. Som skäl för detta har angetts, just att man bör undvika att binda sig för att under vissa förhållanden utlämna (se bl.a. prop. 1957:156 s. 37 f., jfr dock prop. 1958:139 s. 8, där frågan om ratifikation av 1957 års utlämningskonvention behandlades). Finns det en överenskommelse, måste en utlämningsframställning enligt huvudregeln efterkommas, medan en helt fri prövning kan göras inom den ram som anges i lagen, om

bilateralt eller multilateralt avtal saknas. I förarbetena till UtlämningsL anges, att regeringen vid prövning av en utlämningsframställning bör beakta huruvida utlämning till den ansökande staten med hänsyn till omständigheterna i det aktuella fallet är en ”lämplig åtgärd” (prop. 1957:156 s. 38). Regeringen anförtros således ett fritt skön.

Regeringens fria prövningsrätt har i senare lagstiftningsärenden också använts som argument bl.a. för att mjuka upp det absoluta förbudet mot utlämning av svenska medborgare i förhållande till andra EU-stater; om det i ett visst fall skulle tyckas olämpligt att utlämna den svenske medborgaren, trots att UtlämningsL:s villkor för utlämning var uppfyllda, har det framhållits, att regeringen alltid hade möjlighet att likväl vägra utlämning under hänvisning till att det i det särskilda fallet var ”lämpligare” att lagföring skedde i Sverige (Ds 2000:3 s. 39 och prop. 2000/01:83 s. 31).

Beslut om utlämning har, av hänsyn till den utrikes- och säkerhetspolitiska betydelse ett sådant beslut kan få, traditionellt fattats på politisk nivå. Principen om den fria prövningsrätten är med nödvändighet förbunden med dessa hänsyn. En fri prövningsrätt förefaller därför naturlig och ändamålsenlig, när det beslutsfattande organet är regeringen.

En ordning med fri prövningsrätt lämpar sig emellertid mindre väl i domstol, dels för att en domstol inte kan eller bör styras av aldrig så viktiga politiska hänsyn, dels för att den för den enskilde viktiga förutsebarheten, i sig en betydelsefull rättsäkerhetsfaktor, går förlorad, om grunden för en prövning inte är tydligt angiven, utan enbart ges som en allmän diskretionär möjlighet. Som framgått, är utredningens utgångspunkt att skapa ett nytt utlämningsförfarande, som i huvudsak vilar på en prövning i domstol, där utlämningsärenden inleds vid allmän underrätt. Därför behövs också tydligt angivna förutsättningar och villkor i stället för den nuvarande fria fakultativa ordningen.

10.2.2 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Finns förutsättningar att utlämna enligt utlämningslagens bestämmelser, ska skyldighet att utlämna också föreligga.

Som framgått är utredningens utgångspunkt att ett nytt utlämningsförfarande införs, där en framställning om utlämning som huvudregel prövas av tingsrätt som första instans. Den föreslagna förfarandeordningen får verkningar även på den fria prövningsrätt som i nuvarande ordning tillkommer regeringen.

Utmärkande för en demokratisk rättsstat är att den dömande makten är självständig i förhållande till den politiska makten, såväl den verkställande (regeringen) som den lagstiftande (riksdagen). Detta kommer till uttryck i regeringsformens 11 kap. 3 §, som föreskriver att ingen myndighet, ej heller riksdagen, får bestämma hur domstol ska döma i det enskilda fallet eller hur domstol i övrigt ska tillämpa rättsregel i särskilt fall. Bestämmelsen garanterar således domstolarnas självständighet i dömandet. Domstolarna har i sitt dömande bara att rätta sig efter rättsregler och får inte ta emot direktiv om hur de ska döma i ett enskilt fall (prop. 2009/10:80 s. 126). Domstolarna står emellertid inte över lagar och kontroll. Av 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen framgår att den offentliga makten utövas under lagarna. Lagbundenheten innebär att alla samhällsorgan, även domstolar, är underkastade rättsordningens regler. Lagbundenheten innebär också att domstolarna inte är bundna av allmänna föreskrifter som en myndighet meddelar till ledning för domstolarnas handlande, om myndigheten saknar rättsligt stöd för att meddela föreskrifterna (prop. 1973:90 s. 383 och 2009/10:80 s. 126).

I den reformerade grundlagen har bestämmelserna som gäller domstolarna och domarna, förts in i ett nytt särskilt kapitel i regeringsformen om rättskipningen, i syfte att i konstitutionell maktdelningsanda markera just vikten av ett oberoende och opartiskt domstolsväsende.

Domstolarnas funktioner framgår bara i begränsad utsträckning av grundlagarna. Enligt 1 kap. 8 § regeringsformen finns för rättskipningen domstolar och för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. Dessa och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen ska, enligt 1 kap. 9 §

regeringsformen, i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.

Någon närmare definition av vad som menas med begreppen rättskipning och förvaltning finns emellertid inte i regeringsformen eller dess förarbeten. Inte heller finns i annan lag närmare beskrivet vad som avses med rättskipning. Innebörden av begreppet har sammanfattats som ”att objektivt och opartiskt avgöra rättsliga tvister mellan enskilda intressen eller mellan ett enskilt intresse och ett allmänt intresse samt att döma i brottmål och i mål som rör allvarliga inskränkningar eller eljest ingrepp i den enskildes personliga frihet eller integritet” (1993 års domarutrednings betänkande *Domaren i Sverige inför framtiden – utgångspunkter för fortsatt utredningsarbete*, SOU 1994:99 s. 38 f.). I propositionen till den reformerade grundlagen uttalade regeringen emellertid, att domstolarnas roll innefattar betydligt mer än att lösa tvister och pröva brottmål; domstolarna ska värna rättsstaten och den enskilde medborgarens rättigheter, bl.a. genom uppgiften att se till att de i demokratisk ordning beslutade författningarna tillämpas på ett korrekt sätt, de ska utöva normkontroll enligt principen om lagprövning och har också rättsskapande uppgifter exempelvis genom de högsta domstolarnas roll som prejudikatinstanser (prop. 2009/10:80 s. 126 ff.). I linje härmed avskaffades det s.k. uppenbarhetsrekvisitet (11 kap. 14 § regeringsformen), vilket innebär att domstolarna utan begränsning kan pröva också lagars förenlighet med grundlagen, något som alltså speglar en tydlig konstitutionell maktdelning.

Av det anförda har framgått, att domstolarnas roll är rättskipning och att därvid stå självständiga i förhållande till den politiska makten, dvs. inte göra politiska överväganden. Med rättskipning följer en naturlig rättsutfyllande och rättskapande verksamhet vid tolkning av mera öppna normer som ramlagar, målsättningsparagrafer och generalklausuler. Det är emellertid önskvärt att lagen klart anger förutsättningarna för den rättsliga prövningen och därmed minskar behovet av rättsutfyllnad eller att domstolen ”skapar rätt”. De högsta domstolarnas vägledande roll genom prejudikatbildning är här av stor betydelse.

Till skillnad från ett politiskt organ kan en domstol däremot inte avstå från att fatta eller skjuta upp ett beslut, bara för att frågan är svår. Även en otydlig norm måste ges sin tolkning och parterna få ett svar. Det är också ett av rättssäkerhetens krav.

En prövning av utlämningsärenden i domstol kan mot denna bakgrund inte anges som ett fritt eller diskretionärt skön. Redan

härav följer att, inte som nu, kan föreskrivas att utlämning *får* beviljas för det fall vissa angivna förutsättningar är uppfyllda. Framgent bör det i stället framgå, att – förutsatt att förutsättningarna och villkoren för utlämning är uppfyllda – sådan också *ska* beviljas.

Den föreslagna ordningen innebär att det inte särskilt måste regleras att utlämningsskyldighet i vissa fall kan föreligga på grund av Sveriges internationella folkrättsligt bindande åtaganden. I stället blir utgångspunkten att utlämningsskyldighet föreligger i alla de fall då lagens förutsättningar är uppfyllda.

Vilka förutsättningar för utlämning som bör föreligga, för att skyldighet att utlämna enligt lagen ska uppkomma, behandlas i kommande avsnitt. Det förtjänar att understrykas att, mot bakgrund av utlämningsinstitutets ingripande karaktär, utlämning endast bör komma i fråga, då åtgärden, med hänsyn till omständigheterna i varje enskilt fall, framstår som lämplig och att utlämningslagen därför med hög grad av precision, med beaktande jämväl av våra internationella utlämningsförpliktelser, bör ange de fall, då utlämning inte bör komma ifråga.

Det kan mot den angivna bakgrunden likväl övervägas huruvida en allmänt diskretionär möjlighet, vid sidan av uttryckligen angivna förutsättningar, att vägra utlämning borde finnas i den reformerade utlämningslagen. Skyldighet att utlämna skulle således kunna föreligga om lagens förutsättningar för utlämning var uppfyllda och det inte heller förelåg *särskilda skäl* mot utlämning. Inom ramen för begreppet särskilda skäl skulle därvid framför allt kunna beaktas sådana situationer som låg nära att omfattas av någon – eller flera – av de olika vägransgrunderna, men som inte fullt ut uppfyllde kraven. Bestämmelsen skulle således finnas främst i den enskildes intresse och utgöra en yttersta rättsäkerhetsgaranti, i fall som annars skulle kunna tänkas ge stötande resultat.

Avslag på en sådan skönsmässig grund, som alltså inte vore att hänföra till överväganden avseende den svenska utrikes- eller säkerhetspolitiken (jfr avsnitt 10.4.10, 10.4.11 och 10.4.12), borde få meddelas av domstolen och inte regeringen. I annat fall skulle beslutskompetensen mellan regeringen och domstol inte vara delad utan överlappande och ett regeringsbeslut om avslag på denna grund kunna ses som en politisk instans möjlighet till överprövning av ett domstolsavgörande (jfr avsnitt 11.3.5).

Som framgår i det följande föreslår utredningen utökade möjligheter att inom ramen för specifika villkors- och hindersbestämmelser i den reformerade utlämningslagen, ta hänsyn till humanitära skäl

och att värna den enskildes grundläggande rättigheter då utlämning övervägs. Någon allmänt diskretionär möjlighet att härutöver av ”särskilda skäl” eller dyl. vägra utlämning anser utredningen mot den bakgrunden inte behövas (jfr dock den för regeringen föreslagna diskretionära möjligheten att av skäl som är att hänföra till den svenska utrikes- eller säkerhetspolitiken, däri inkluderat att fråga är om politiskt eller militärt brott, få till stånd ett avslag av utlämningsframställningen, avsnitt 10.4.10, 10.4.11 och 10.4.12).

10.3 Grundläggande villkor för utlämning

10.3.1 Grundlagarna och andra lagar

Nuvarande ordning

Grundlagarna innehåller bestämmelser som kan utgöra hinder mot utlämning. Någon uttrycklig bestämmelse om hinder mot utlämning, om utlämningen skulle strida mot svensk grundlag, innehåller UtlämningsL emellertid inte. Hinder mot utlämning som följer av grundlagarna beaktas enligt nuvarande ordning av regeringen inom ramen för den fria prövningsrätten. Det kan emellertid även tänkas att Högsta domstolen, på samma sätt som den gör avseende Europakonventionen, anser att det ankommer på den att pröva en utlämnings förenlighet med grundlagarna, trots att det inte uttryckligen enligt UtlämningsL ankommer på domstolen att göra en sådan prövning.

Även andra lagar innehåller bestämmelser som kan utgöra hinder mot utlämning, vilka hinder samtidigt inte finns upptagna i UtlämningsL. Som exempel härpå kan nämnas bestämmelsen i 2 kap. 8 § andra stycket brottsbalken, som föreskriver att villkor som uppställts vid överlämnande eller utlämning från en annat stat till Sverige ska gälla här. Har den eftersökte tidigare överlämnats eller utlämnats från en annan stat till Sverige, på villkor att denne inte skulle vidareöverlämnas eller vidareutlämnas innebär bestämmelsen således hinder mot utlämning. Som ytterligare exempel kan nämnas att den eftersökte åtnjuter någon form av immunitet eller privilegier som hindrar en utlämning. Regler om immunitet och privilegier finns både i grundlagarna och i vissa andra lagar, bl.a. i riksdagsordningen och i lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall. Även sådana nu nämnda utlämningshinder beaktas enligt nuvarande ordning av regeringen enbart inom ramen för den fria prövningsrätten.

Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Den som i en annan stat är misstänkt, tilltalad eller dömd för en där straffbelagd gärning och som begärs utlämnad för lagföring eller verkställighet av en frihetsberövande påföljd från Sverige ska, om personen anträffas i Sverige och annat inte följer av utlämningslagen eller någon annan lag, utlämnas till den ansökande staten.

Utredningens bedömning: Den skyldighet som finns att samråda med Justitiekanslern när fråga uppkommer om att avslå en utlämningsframställning på den grunden att en utlämning skulle strida mot tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen, bör inte regleras särskilt i utlämningslagen.

Som nämnts innehåller grundlagarna bestämmelser som kan utgöra hinder mot utlämning. Bestämmelser om skydd för föreningsfriheten finns i 2 kap. regeringsformen. Föreningsfriheten får enligt dessa bestämmelser begränsas endast i den utsträckning och enligt det förfarande som föreskrivs i regeringsformen. I enlighet med vad som föreslås i avsnitt 10.3.2 bör utlämning aldrig kunna ske för en gärning som inte motsvarar brott enligt svensk lag. Det krävs därför ingen särskild lagreglering i denna del.[1]

Bestämmelser om tryckfrihet och yttrandefrihet i andra medier än tryckta skrifter finns i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Dessa grundlagar är exklusiva i den meningen att det allmänna inte får ingripa mot innehållet i de skyddade medierna i annat fall och i annan ordning än som föreskrivs i de båda grundlagarna. Bl.a. anges där uttömmande vilka yttranden i de grundlagsskyddade medierna som är otillåtna och vem som vid en överträdelse bär det straffrättsliga ansvaret. Vidare föreskrivs att endast Justitiekanslern får inleda förundersökning mot brott som avses i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen och att endast Justitiekanslern får besluta om tvångsmedel med anledning av misstanke om sådant brott (9 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen och 7 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen). Om rättegången i mål som rör brott som avses i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen finns dessutom särskilda bestämmelser (12 kap. tryckfrihetsförordningen och 9 kap. yttrandefrihetsgrundlagen).

[1] Jfr regeringens bedömning i förslaget till EAOL, prop. 2003/04:7 s. 71.

Gärningar som omfattas och skyddas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen torde kunna lagföras och bestraffas endast i den ordning och omfattning som föreskrivs i dessa grundlagar.[2] Här bör nämnas att frågan om internationellt rättsligt samarbete inom det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området för närvarande är föremål för översyn. 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.[3] Utlämningsutredningens uppdrag omfattar därför inte internationellt straffrättsligt samarbete på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området.

Det sagda innebär emellertid att om en myndighet i en annan stat har inlett lagföring eller meddelat dom rörande en gärning som i Sverige regleras av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen, får dessa grundlagar anses hindra en utlämning som syftar till att sådan lagföring genomförs eller att en sådan dom verkställs. En motsatt ordning skulle innebära en urholkning av det svenska tryck- och yttrandefrihetsrättsliga skyddet (jfr prop. 2003/04:7 s. 72).

Det kan därför övervägas om det bör införas en särskild bestämmelse i utlämningslagen som erinrar om grundlagarna. Det kan göras gällande, att en sådan erinran bör tas in för att uppmärksamma tillämparen på att det i grundlagarna finns bestämmelser som inskränker lagens tillämpning. Regeringen har dock i tidigare lagstiftningsarbeten ansett, att det som regel inte är lämpligt att tynga lagstiftningen med erinringar om vad som gäller enligt grundlagarna (se t.ex. prop. 1999/2000:111 s. 29 och 2003/04:7 s. 72), och någon sådan erinran har heller inte intagits i EAOL eller NAOL. Utredningen delar den bedömningen och anser således, att det inte finns skäl att ta in en särskild erinran om grundlagarna i utlämningslagen.

[2] Jfr regeringens uttalanden i lagstiftningsarbetet rörande den europeiska arresteringsordern, prop. 2003/04:7 s. 71, och det internationella rättsliga samarbetet, prop. 1999/2000:61 s. 73.
[3] Yttrandefrihetskommittén ska redovisa sitt uppdrag senast den 2 maj 2012.

I utlämningslagen bör emellertid anges, att utlämning ska beviljas, om den som eftersöks för utlämning anträffas i Sverige, och annat inte följer av utlämningslagen eller någon *annan lag*. Hänvisningen till ”annan lag” innebär att utlämning inte får beviljas, om detta skulle strida mot regeringsformens fri- och rättigheter eller tryck- och yttrandefrihetsbestämmelserna. Den innebär också att en utlämning inte får beviljas om den skulle strida mot i lag intagna bestämmelser om immunitet, mot 2 kap. 8 § brottsbalken eller mot Europakonventionen.[4] För att lagen ska vara så tydlig som möjligt och för att den i dessa avseenden ska korrespondera med EAOL och i vissa avseenden även med NAOL och därmed undvika att en jämförelse med de lagarna leder till oönskade motsatsslut, bör dock särskilda hindersbestämmelser med sikte på Europakonventionen, immunitet och privilegier samt villkor som uppställts vid överlämnande eller utlämning från en annat stat till Sverige tas upp i den reformerade utlämningslagen (se närmare avsnitt 10.4.1, 10.4.8 resp. 10.4.9). Hänvisningen till hinder som framgår av ”annan lag” kommer mot den bakgrunden att få självständig betydelse främst för grundlagarnas del. Den innebär emellertid också att en framtida reglering av betydelse vid prövningen inryms.

Det skulle kunna ifrågasättas om en reglering som innebär att utlämning inte får beviljas, om detta skulle strida mot ”annan lag”, i alla delar är förenlig med våra internationella utlämningsåtaganden. Exempelvis innehåller 1957 års utlämningskonvention inte någon vägransgrund innebärande att utlämning får vägras, om detta skulle strida mot de anslutande staternas konstitutionella bestämmelser eller om annan stat tidigare utlämnat den eftersökte till den anmodade staten, på villkor att denne inte vidareutlämnas till annan stat. Att avslag måste kunna ske i dessa nu angivna fall, följer emellertid av grundläggande svenska rättsprinciper och också av de folkrättsliga principer som reglerar statssuveräniteten och statsintresset i vissa fall. Att det säkerställs att dessa intressen inte träds för när måste i sammanhanget anses viktigare, än att en vägran att utlämna i ett enskilt fall måhända skulle kunna komma i konflikt med ett underordnat internationellt åtagande på utlämningsrättens område.

Samråd med Justitiekanslern bör alltid ske så snart fråga uppkommer om att avslå en utlämningsframställning på den grunden att en utlämning skulle strida mot tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. En sådan skyldighet kräver dock enligt

[4] Genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

utredningens mening inte någon särskild reglering i lag. Det förekommer inte heller på andra områden, där åklagare bedriver utredningar i vilka det kan uppkomma frågor om huruvida tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen är tillämpliga, och någon särskild reglering har i detta avseende inte heller intagits i EAOL (jfr prop. 2003/04:7 s. 72). I förordningen (2003:1179) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder finns dock intaget en bestämmelse (5 §) om att, om överlämnande begärs för en gärning på tryckfrihetsförordningens eller yttrandefrihetsgrundlagens områden, åklagaren ska samråda med och vid behov inhämta yttrande från Justitiekanslern. Motsvarande bör lämpligen intas i en förordning för utlämningslagens del.

10.3.2 Strafftrösklar och krav på dubbel straffbarhet

Inledning

Kravet på dubbel straffbarhet har lång hävd inom utlämningsrätten. Även om kravet numera har mjukats upp inom EU kan, enligt direktiven, starka skäl anföras för att det bör upprätthållas fullt ut i förhållande till stater utanför detta samarbete, eftersom utlämning för den enskilde är en ingripande åtgärd, som många gånger förenas med tvångsmedel och 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 och är därmed en viktig komponent, när det gäller den enskildes rättssäkerhet. Det är dock enligt direktiven inte uteslutet att det kan förekomma situationer där det framstår som oberättigat att neka en utlämningsbegäran trots att gärningen är straffri i Sverige. Som exempel anges att en straffbestämmelse kan vara föranledd av vissa särpräglade förhållanden i ett visst land eller förekomsten av en viss typ av brottslighet, och att straffbestämmelser kan ha olika teknisk konstruktion, t.ex. vad avser kriminalisering av osjälvständiga brottsformer.

Enligt direktiven torde utgångspunkten emellertid vara att kravet på dubbel straffbarhet ska ingå som en grundläggande princip också i en reformerad utlämningslagstiftning. Mot den angivna bakgrunden ingår det dock i utredningens uppdrag att analysera hur kravet har tillämpats och ta ställning till om det finns ett behov av förtydliganden eller förändringar i något eller några avseenden. Den nuvarande

tillämpningen av kravet på dubbel straffbarhet finns beskriven i avsnitt 3.3 och nedan.

Nuvarande ordning

Kravet på dubbel straffbarhet kommer till uttryck i 1 § första stycket jämförd med 4 § första stycket UtlämningsL. I 4 § uppställs också vissa krav på brottets allvar eller frihetsstraffets längd för att utlämning ska få ske. Enligt 1 § första stycket får den utlämnas som i en annan stat är misstänkt, tilltalad eller dömd för där straffbelagd gärning. Enligt 4 § första stycket måste den gärning för vilken utlämning begärs motsvara brott, för vilket enligt svensk lag är föreskrivet fängelse i ett år eller mer. Avser framställningen flera gärningar är det, enligt 4 § andra stycket, tillräckligt att en av dem är av denna svårhetsgrad, men övriga gärningar (s.k. accessoriska brott) måste i vart fall motsvara brott enligt svensk lag. Har dom meddelats i den ansökande staten för gärningen, måste påföljden, enligt 4 § första stycket, utgöra frihetsstraff i minst fyra månader eller annat omhändertagande på anstalt under motsvarande tid. Samma längd på straffet krävs, enligt 4 § tredje stycket, i de fall då domen avser gemensam påföljd för flera gärningar och någon av dem inte motsvarar brott, för vilket enligt svensk lag är föreskrivet fängelse i ett år eller mer. Regeln om viss längd på straffet ska tolkas så att, om utlämning begärs för verkställighet av straff som delvis verkställts, måste den del som kvarstår att avtjäna vara minst fyra månader (prop. 1957:156 s. 46).

Vid diskussion om dubbel straffbarhet brukar, som nämnts i tidigare avsnitt, göras skillnad mellan straffbarhet *in abstracto* och straffbarhet *in concreto* (se närmare avsnitt 3.3). Med straffbarhet *in abstracto* menas att gärningen som sådan är kriminaliserad. Med straffbarhet *in concreto* avses att den aktuella gärningen är straffbar i det konkreta fallet och att påföljd kan utdömas; den får således inte vara preskriberad och måste ligga under statens jurisdiktion. Enligt svensk rätt anses kravet på dubbel straffbarhet för den ansökande statens del innebära att straffbarhet *in concreto* ska föreligga, medan det för den anmodade statens del gäller att det räcker med att straffbarhet *in abstracto* föreligger. Vidare anses svensk rätt tillämpa s.k. *transformativ tolkning* vid bedömningen av kravet på dubbel straffbarhet, vilket innebär att omständigheterna i en utlämningsbegäran tillåts ”försvenskas”, så att – om det behövs – de

aktuella brotten tänks ha begåtts av svenska gärningsmän, på svenskt territorium eller mot svenskt angreppsobjekt etc. (se närmare avsnitt 3.3).

Kravet på dubbel straffbarhet har främst motiverats utifrån resonemang om att utlämning är en så ingripande åtgärd för den enskilde, att åtgärden inte är rimlig att vidta i de fall, där den aktuella gärningen inte i svensk rätt ansetts så klandervärd att den straffbelagts. Det har också ansetts vara en logisk följd och förlängning av straffrättens legalitetsprincip.[5] Vidare anses kravet öka förutsebarheten i bedömningen av om utlämning kan beviljas. Kravet kan således främst anses uppställt för att garantera den enskildes rättssäkerhet.

Såväl 1957 års utlämningskonvention, som våra bilaterala utlämningsavtal innebär att dubbel straffbarhet ska föreligga för att utlämningsskyldighet ska uppkomma enligt dessa. Vad beträffar strafftrösklar, så innehåller konventionen samma strafftrösklar som UtlämningsL, medan de bilaterala avtalen antingen innehåller samma eller högre strafftröskelkrav som denna (se närmare avsnitt 3.3).

Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Utlämning får beviljas endast för en gärning som enligt svensk lag motsvarar brott, för vilket är föreskrivet fängelse i ett år eller mer. Om utlämning beviljas för en sådan gärning, får utlämning dock samtidigt beviljas även för annan gärning som motsvarar brott enligt svensk lag.

Avser utlämningen verkställighet av en frihetsberövande påföljd, ska, förutom vad som tidigare angetts, krävas att en frihetsberövande påföljd i minst fyra månader har dömts ut, ensamt eller som gemensam påföljd för flera gärningar, och att minst fyra månader av påföljden återstår att verkställa.

Som nämnts är kravet på dubbel straffbarhet uppställt främst för att garantera den enskildes rättssäkerhet och kravet har ibland ansetts som en logisk följd av straffrättens legalitetsprincip.

Som framgått är kravet på dubbel straffbarhet helt avskaffat vid överlämnande inom Norden, och vid överlämnande inom EU finns inte längre något generellt krav på dubbel straffbarhet. Vid över-

[5] Se bl.a. Träskman 1989, s. 153.

lämnande inom EU förutsätter dock EAOL att ett överlämnande för en gärning, som inte finns upptagen på den s.k. listan, motsvarar brott enligt svensk lag.

Det totala avskaffandet av kravet på dubbel straffbarhet mellan de nordiska länderna, har motiverats utifrån att de nordiska rättssystemen är så lika varandra och att ett borttagande av kravet därför torde få begränsad praktisk betydelse (Ds 2010:26 s. 99 och prop. 2010/11:158 s.65). Avskaffandet av det generella kravet på dubbel straffbarhet inom EU-kretsen, har främst motiverats utifrån principen om ömsesidigt erkännande (prop. 2001/02:118 s. 17 f. och 2003/04:7 s. 77 ff.). Ett avskaffande av kravet har setts som en naturlig och konsekvent följd av denna princip. I sammanhanget har anförts, att det är viktigare att en person som är eftersökt för grova brott inte undgår lagföring eller straff på grund av att medlemsstaternas kriminalisering av brotten i ”listan” skiljer sig åt, än att gärningen motsvarar ett brott även i den verkställande staten (prop. 2001/02:118 s. 17).

Att Sverige i förhållande till andra EU-stater har släppt det generella kravet på dubbel straffbarhet, har emellertid i den rättspolitiska debatten kritiserats som stridande mot legalitetsprincipen.[6]

I sammanhanget bör nämnas att EU-domstolen (tidigare EG-domstolen) i ett förhandsavgörande från 2005 (Mål C-303/05), i vilket en belgisk domstol bl.a. frågat huruvida rambeslutet om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna, i den del det innebär att tillämpningen av kravet på dubbel straffbarhet slopas för i ”listan” angivna brott, är förenlig med legalitetsprincipen i brottmål, som garanteras i artikel 6.2 i Fördraget om Europeiska unionen, svarat att det vid prövningen av de hänskjutna frågorna inte framkommit någon omständighet som påverkar giltigheten av rambeslutet.

Ett avskaffande av kravet på dubbel straffbarhet kan enligt utredningens mening ses som en logisk konsekvens av principen om ömsesidigt erkännande, vilken numera gäller i utlämningssamarbetet mellan såväl de nordiska staterna som mellan EU-staterna. Principen om ömsesidigt erkännande bygger i sin tur på den rättskulturella gemenskap som finns inom Norden respektive EU. Det kan således inte antas att något annat land i Norden eller EU skulle kriminalisera en handling som skulle anses helt främmande att straffbelägga i Sverige, även om en enskild gärning inte skulle vara krimi-

[6] Se bl.a. uttalanden av ordföranden i Högsta förvaltningsdomstolen, tidigare chefsjustitieombudsmannen, Mats Melin, i Spira, 2005-06-01.

naliserad i Sverige, eller kriminaliserad på ett annat sätt i Sverige än i det andra landet. Någon egentlig fara för den enskildes rättssäkerhet kan således avskaffandet av kravet på dubbel straffbarhet inom Norden och det delvis avskaffade kravet inom ramen för EU, inte sägas ha inneburit.

När det gäller de länder, i förhållande till vilka utlämningslagen gäller, är läget emellertid ett annat. Denna krets av stater är inte begränsad, och någon garanti för att en ansökande stat delar Sveriges syn på vilka handlingar som bör kriminaliseras finns inte. Långt ifrån alla stater, till vilka en utlämning kan bli aktuell att pröva, är att anse som demokratiska rättsstater. Utlämning är i sig en för den enskilde synnerligen ingripande åtgärd, och är i princip alltid förenad med ett frihetsberövande. Att den gärning, för vilken utlämning enligt utlämningslagen begärs, är straffbelagd även i svensk rätt, framstår mot den angivna bakgrunden som en yttersta rättssäkerhetsgaranti. Enligt utredningens mening krävs utomordentligt starka skäl för att, utanför en på förhand given krets av stater, överväga ett avskaffande, eller ens en uppmjukning, av kravet på dubbel straffbarhet.

Den rättsfallsgenomgång som finns i avsnitt 3.3, visar också, att Högsta domstolens tillämpning av kravet på dubbel straffbarhet lett till att utlämning för gärningar, vilka enligt ett svenskt synsätt framstår som främmande att straffbelägga, inte skett, samtidigt som kravet inte i någon större utsträckning, bl.a. till följd av en transformativ tolkning, synes ha hindrat ett önskvärt utlämningssamarbete. Kravet på dubbel straffbarhet har således förhindrat utlämning för uppgivna gärningar, bestående i att den eftersökte utan lov lämnat sitt hemland (*NJA 1990 s. 484 I, II och III*), underlåtit att betala borgenssanktionerad inställelse inför rätta (*NJA 1978 s. 671*), rymt från fängelse (*NJA 1986 s. 262*) eller varit medlem i ”brottslig sammanslutning” eller ”kriminell organisation” (*NJA 2000 s. 158* resp. *2009 s. 280*). Genom en transformativ tolkning har Högsta domstolen däremot kommit fram till att hinder mot utlämning, på grund av kravet på dubbel straffbarhet, inte förelegat för gärning bestående i att den eftersökte som vittne inför domstol *utan ed* har lämnat falsk uppgift, trots att svensk rätt kräver ed för straffansvar (*NJA 1993 s. 137*). Vidare har Högsta domstolen ansett, att vissa förberedande åtgärder, som inte sedda var för sig motsvarade brott enligt svensk rätt, ingått i det fullbordade brottet, där de enligt svensk rätt har betydelse då brottets svårhet bedöms, och mot den bakgrunden ansett hinder mot utlämning på grund av kravet på dubbel

straffbarhet inte föreligga (*NJA 2000 s. 73*). Högsta domstolen har också ansett tillräckligt, för att kravet på dubbel straffbarhet ska vara uppfyllt, att det är utrett att den gärning, för vilken utlämning begärs, motsvarar något av vissa alternativa brott enligt svensk lag, under förutsättning att vart och ett av dessa uppfyller kravet på lägsta svårhetsgrad; det behöver således inte vara klarlagt exakt vilket svenskt brott som den för utlämning aktuella gärningen motsvarar (*NJA 2002 s. 237*).

Rättsfallsgenomgången ger således inte stöd för att kravet på dubbel straffbarhet inneburit att Sverige tvingats neka utlämning i situationer då detta allmänt taget kan ha framstått som oberättigat. Som anförs i direktiven kan det dock inte uteslutas, att det kan uppkomma situationer då det skulle framstå som motiverat att kunna utlämna, trots att den aktuella gärningen är straffri i Sverige, exempelvis då straffbestämmelsen i det andra landet är föranledd av vissa särpräglade förhållanden i det landet eller viss typ av brottslighet där, eller då det andra landet råkar ha en annan teknisk konstruktion av viss osjälvständig brottsform. Att sådana situationer skulle kunna tänkas uppkomma, talar dock enligt utredningens mening inte med någon egentlig styrka för en uppmjukning av kravet på dubbel straffbarhet. Mot bakgrund av de slutsatser som kan dras av rättsfallsgenomgången synes tänkta oönskade konsekvenserna av kravet på dubbel straffbarhet vara av mera teoretiskt än praktiskt slag.

Förutom att garantera den enskildes rättssäkerhet och göra det lättare att på förhand bedöma i vilka fall Sverige kan komma att bevilja utlämning, underlättar kravet på dubbel straffbarhet även prövningen för de instanser som har att avgöra om tillräcklig grad av misstanke föreligger för att utlämning ska kunna ske. Det vore exempelvis svårt för dessa att avgöra om tillräckliga skäl för häktning i ett specifikt fall förelåg, om den aktuella gärningen inte ens motsvarades av ett brott enligt svensk rätt. I sammanhanget bör också nämnas, att den komparativa genomgången i avsnitt 9, ger vid handen att samtliga de redovisade staterna kräver, att den aktuella gärningen är straffbar även enligt den interna lagstiftningen för att utlämning ska få ske.

Det har således enligt utredningens mening inte framkommit några vägande skäl för att modifiera kravet på dubbel straffbarhet. Utredningen förordar därför att kravet på dubbel straffbarhet upprätthålls fullt ut även framgent.

Utlämning är en så ingripande åtgärd för den enskilde och är även förenad med sådana kostnader för det allmänna, att åtgärden vidare endast bör komma i fråga, om den aktuella gärningen uppnår viss svårhetsgrad. Ett krav på angivna strafftrösklar för att utlämning ska få ske är således alltjämt motiverat. Utlämningssamarbetet inom såväl Norden som EU innebär numera, att strafftröskelkravet enbart är kopplat till den *ansökande (utfärdande)* staten. Det saknas således inom ramen för dessa samarbeten betydelse vilken straffskala som enligt svensk lag gäller för motsvarande brott. Denna ordning förefaller naturlig, om krav på dubbel straffbarhet inte längre gäller, dvs. i samtliga överlämnandeärenden till annat nordiskt land och i överlämnandeärenden till annat EU-land, om den s.k. listan är tillämplig. Ordningen gäller emellertid även i de överlämnandeärenden till annat EU-land, där krav på dubbel straffbarhet alltjämt gäller. Även denna ordning kan emellertid motiveras utifrån principen om ömsesidigt erkännande och den föreliggande rättslikheten mellan EU-staterna.

I likhet med kravet på dubbel straffbarhet, är läget dock ett annat när det gäller de stater som omfattas av utlämningslagens tillämpning. Något antagande om, att samtliga dessa stater har samma syn på hur straffvärda olika gärningar är, kan inte göras. Det är därför utredningens uppfattning, att den svenska lagen måste vara den som utgör grunden för utlämningslagens krav på viss angiven strafftröskel.

När det gäller vilken strafftröskel som ska sättas, innebär UtlämningsL:s reglering krav på att gärningen enligt svensk lag motsvarar brott för vilket är föreskrivet fängelse *ett år eller mer*. Denna strafftröskel är densamma som återfinns i 1957 års utlämningskonvention. För att undvika att komma i konflikt med konventionen kan således högre strafftröskel inte sättas (möjlighet finns dock, givetvis, att till konventionen göra förbehåll om en högre strafftröskel). Den nuvarande strafftröskeln, om krav på fängelse i ett år eller mer, förefaller väl avvägd och överensstämmer med vad som föreskrivs i EAOL för brott, som inte finns upptagna i den s.k. listan och för vilka dubbel straffbarhet således måste föreligga. I sammanhanget kan noteras, att den strafftröskel som gäller som huvudregel för häktning är ett års fängelse (se 24 kap. 1 § rättegångsbalken).

Vad beträffar nuvarande krav, att *utlämning för straffverkställighet* får beviljas endast om påföljden utgör minst *frihetsstraff i fyra månader* eller annat omhändertagande på anstalt under motsvarande

tid, är även detta detsamma i 1957 års utlämningskonvention. Samma krav på den utdömda påföljden upptas även i utlämningsavtalet med Australien, och det är även samma krav som generellt gäller vid överlämnande för straffverkställighet enligt EAOL (se 2 kap. 2 § första stycket 2 och andra stycket). Det saknas enligt utredningens mening skäl att ändra detta krav i sak.

Kravet bör dock i lagtexten kunna uttryckas såväl enklare som tydligare än för närvarande. I stället för att påföljden som nu ska utgöra *frihetsstraff eller annat omhändertagande på anstalt* under viss tid, bör framgent anges, att en *frihetsberövande påföljd* (i minst fyra månader) ska ha dömts ut. Detta innebär ett användande av samma term som i motsvarande situation används i såväl NAOL (2 kap. 2 § första stycket) som EAOL (2 kap. 2 §). Vidare bör uttryckligen av bestämmelsen framgå, att det även krävs att fyra månader av den frihetsberövande påföljden *återstår* att verkställa. Är det fråga om ett villkorligt frihetsstraff som ådömts, eller om den eftersökte avtjänat viss tid av en frihetsberövande påföljd och därefter villkorligt frigivits, bör, på samma sätt som enligt nuvarande ordning, utlämning kunna beviljas först om den villkorliga domen eller den villkorliga frigivningen förklarats förverkad och det då återstår fyra månader att verkställa (jfr prop. 1957:156 s. 46).

I lagtexten bör också klarare uttryckas, att det även vid utlämning för verkställighet av en frihetsberövande påföljd, krävs att gärningen (eller en av gärningarna, om utlämningsframställningen omfattar flera) motsvarar brott för vilket enligt svensk lag är föreskrivet fängelse ett år eller mer.

Kravet på den frihetsberövande påföljdens längd är att uppfatta så, att påföljden inte behöver ha utdömts för endast en gärning, eller att det går att precisera en gärning som gett fyra månaders frihetsberövande eller mer. Den frihetsberövande påföljden tillåts således att omfatta flera gärningar, som *tillsammans* renderat i en frihetsberövande påföljd om minst fyra månader. Även detta bör tydligare framgå av lagtexten. Kravet på påföljdens längd är emellertid inte att uppfatta så att *flera* utdömda påföljder (exempelvis ett utdömt fängelsestraff om en månad och ett annat om tre månader) kan *läggas samman* och på så sätt nå upp till kravet på minst fyra månader (jfr NJA 2005 s. 897 som gällde tillämpningen av motsvarande bestämmelse i EAOL).

Vad beträffar s.k. accessoriska brott gör utredningen den bedömningen, att det saknas skäl att göra någon ändring i nuvarande ordning. De skäl som anfördes till stöd för möjligheten att kunna

utlämna för sådana brott då den infördes (i huvudsak förenklingssträvanden och processekonomiska vinster för såväl den enskilde som de inblandade staterna), har alltjämt giltighet (se prop. 1975:35 s. 27 f. och avsnitt 3.3).

10.3.3 Krav på bevisning i skuldfrågan

Nuvarande ordning

UtlämningsL ställer i 9 § vissa krav på bevisningen i skuldfrågan för att utlämning ska få ske. I princip krävs *dom eller häktningsbeslut* från behörig myndighet i den ansökande staten. Undantag gäller emellertid för sådana accessoriska brott, för vilka utlämning kan ske enligt 4 § andra stycket UtlämningsL. Avseende dessa krävs varken dom eller häktningsbeslut, men den utredning som den ansökande staten åberopar måste innebära, att det föreligger *sannolika skäl* för att personen har begått gärningen.

För att en dom ska godtas ska den ”stödjas av utredningen” och får inte ”föranleda allvarlig erinran”. Grundar sig framställningen på ett häktningsbeslut krävs för utlämning att det föreligger sannolika skäl för att personen begått gärningen.

I bestämmelsen ges vidare möjlighet att genom överenskommelse med annan stat bestämma att fällande dom eller häktningsbeslut som meddelats av domstol eller domare ska godtas, om det inte i särskilt fall framgår att domslutet eller häktningsbeslutet är *uppenbart oriktigt*. I en sådan överenskommelse kan emellertid föreskrivas, att dom som meddelats efter förhandling som hållits i den dömdes utevaro endast ska godtas, om den dömdes rättighet att försvara sig ändå kan anses ha blivit tillräckligt tillgodosedd eller om den främmande staten lämnar en försäkran om att den dömde har möjlighet att påkalla en ny domstolsprövning som tillgodoser dennes rätt till försvar.

Kravet på viss bevisning i skuldfrågan är givetvis uppställt till skydd för den enskilde. Eftersom en utlämning är en så ingripande åtgärd, måste det föreligga viss utredning i skuldfrågan för att utlämning över huvud taget ska övervägas (se bl.a. prop. 1957:156 s. 33, 64 f. och 75). Samtidigt har ansetts, att visst avsteg från huvudregeln om vilket krav som ska ställas på bevisningen, bör kunna göras i förhållande till en annan stat som en enligt vår uppfattning har en från rättssäkerhetssynpunkt fullt tillfredsställande process-

ordning (prop. 1957:156 s. 33). Det har dock ansetts oacceptabelt att, även i förhållande till sådan stat, förplikta sig att utlämna om det i det enskilda fallet skulle framgå att den aktuella domen vore ”helt oriktig” (prop. 1957:156 s. 33, 65 och 129).

Överenskommelse att godta såväl domar som häktningsbeslut föreligger mellan Sverige och andra stater som anslutit sig till 1957 års utlämningskonvention. Sverige har dock, som framgått, förbehållit sig rätten att vägra utlämning, om det i det särskilda fallet framgår att domslutet eller häktningsbeslutet är uppenbart oriktigt. Vidare finns sådan överenskommelse i flera av de bilaterala utlämningsavtal som Sverige ingått. Enligt det andra tilläggsprotokollet till 1957 års utlämningskonvention får domar som meddelats utan att den dömde varit närvarande särbehandlas på det sätt som anges i UtlämningsL.

Frågan om bevisningen i skuldfrågan varit tillräcklig för att bevilja utlämning har i ett relativt stort antal fall varit föremål för Högsta domstolens bedömning, se närmare rättsfallsgenomgången i avsnitt 3.8. Av den gjorda rättsfallsgenomgången framgår bl.a. att utevarodomar inte sällan inneburit tillämpningsproblem i utlämningsärenden.

Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Utlämning för *verkställighet av en frihetsberövande påföljd* ska få beviljas, endast om den dom, enligt vilken påföljden dömts ut, stöds av utredningen och i övrigt i allt väsentligt framstår som riktig. När det följer av ett utlämningsavtal mellan Sverige och den ansökande staten, ska utlämning dock få beviljas för verkställighet av en frihetsberövande påföljd enligt en dom, vilken har meddelats av en behörig domstol, om det inte i det särskilda fallet framgår att domen är uppenbart oriktig.

Utlämning för *lagföring* ska få beviljas, endast om framställningen grundas på ett beslut om häktning, vilket har meddelats av en behörig myndighet i den ansökande staten, och det föreligger sannolika skäl för att den eftersökte har begått gärningen. När det gäller accessoriska brott ska framställningen dock få grundas på annan utredning. När det följer av ett utlämningsavtal mellan Sverige och den ansökande staten ska utlämning för lagföring emellertid få beviljas enligt ett beslut om häktning,

vilket har meddelats av en behörig domstol, om det inte i det särskilda fallet framgår att häktningsbeslutet är uppenbart oriktigt.

Utlämning ska inte få beviljas för verkställighet av en dom som meddelats utan att den eftersökte har varit personligen närvarande vid förhandling i saken inför domstol, om inte den eftersöktes rätt att försvara sig ändå kan anses ha blivit tillräckligt tillgodosedd. Utlämning i denna situation ska dock få beviljas, på villkor att den eftersökte ska ha rätt till en förnyad förhandling i saken inför domstol, vid vilken dennes rätt att försvara sig blir tillräckligt tillgodosedd.

En bestämmelse gällande krav på rättvis rättegång tas in i lagens kapitel om hinder mot utlämning (se avsnitt 10.4.6).

Utredningens bedömning: Sveriges förbehåll till 1957 års utlämningskonvention, med avseende på att kunna vägra utlämning, om det i det särskilda fallet framgår att domslutet eller häktningsbeslutet är uppenbart oriktigt, bör bibehållas.

UtlämningsL bygger, till skillnad från NAOL och EAOL, inte på en princip om ömsesidigt erkännande. I en sådan ordning måste, av rättssäkerhetsskäl, vissa krav på bevisningen i skuldfrågan ställas för att utlämning ska få ske. Huvudregeln enligt nuvarande ordning är alltså att det vid utlämning för straffverkställighet krävs dom, och att det vid utlämning för lagföring krävs beslut om häktning i den ansökande staten, samt att i förekommande fall domen är i det väsentliga riktig respektive att det föreligger sannolika skäl för att den som häktats gjort sig skyldig till gärningen.

Utredningen anser att nuvarande ordning har goda skäl för sig och ser ingen anledning att föreslå någon ändring i sak.

Som huvudregel anges i nu gällande lagtext, att utlämning inte får beviljas med mindre domen ”stödjes av utredningen” och inte heller ”eljest föranleder allvarlig erinran”. Som nämnts är de valda formuleringarna avsedda att innebära att ”domen i det väsentliga är riktig” (prop. 1957:156 s. 129, se närmare avsnitt 3.8). Att de slutsatser som dras i en dom stöds av den utredning som förebringats, utgör ett viktigt moment vid bedömningen av en doms riktighet. Denna formulering anser utredningen därför bör finnas kvar i lagtexten. Syftet med lagtexten, att domen i det väsentliga är riktig, kan emellertid enligt utredningen uttryckas tydligare genom att det i lagtexten uttryckligen anges, att domen i allt väsentligt ska fram-

stå som riktig. Den nuvarande formuleringen, att domen ”inte får föranleda allvarlig erinran” bör enligt utredningen, utan att bestämmelsen ändras i sak, därför ersättas med en formulering som direkt tar sikte på att ”domen ska framstå som riktig”.

De krav på bevisningen som ska ställas för att utlämning ska få beviljas, anknyter till de krav som, enligt såväl Europakonventionen (artikel 6) som den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (*KMPR*, artikel 14), kan ställas på en rättvis rättegång. Skulle exempelvis framkomma, att domstolen varit partisk och att den eftersökte inte fått åberopa bevisning som talar till dennes fördel, skulle med all säkerhet domen ses som en kränkning av den eftersöktes grundläggande rätt till en rättvis rättegång.

Det skulle mot denna bakgrund kunna göras gällande, att i bestämmelsen rörande krav på bevisning i skuldfrågan även bör tas upp frågan om den eftersöktes rätt till en rättvis rättegång. När det gäller kravet på bevisning i skuldfrågan, är det dock fråga om ett mera begränsat krav, än när det gäller det mer vittomfattande kravet på en rättvis rättegång, som inbegriper en rad olika rättssäkerhetsaspekter.

Utredningen har därför stannat för en lösning avseende bevisningen som anger, att när det är fråga om en *dom ska domen stödjas av utredningen och* även i övrigt i allt väsentligt *framstå som riktig.* När det gäller ett *häktningsbeslut ska det föreligga sannolika skäl* för att den eftersökte har begått gärningen.

Vad gäller kravet på en *rättvis rättegång* föreslår utredningen, att den omständigheten, att den eftersökte riskerar att dömas, eller har dömts, utan att grundläggande krav på en rättvis rättegång har tillgodosetts, tas upp som ett särskilt hinder mot utlämning i lagen, se vidare avsnitt 10.4.6.

Ordningen vad gäller s.k. *accessoriska brott* bör vara densamma som den nu gällande. Har den eftersökte ännu inte dömts för dessa brott, behöver utlämningsframställningen således inte grunda sig på ett häktningsbeslut. Det måste dock även för dessa brott föreligga sannolika skäl för den eftersöktes skuld för att utlämning ska få ske.

Av lagtexten måste, i likhet med vad som nu gäller, framgå att Sverige i förhållande till vissa andra stater förbundit sig att acceptera domar och häktningsbeslut, vilka har meddelats av domstol, utan någon prövning av domen eller den eftersöktes skuld, om det inte i det särskilda fallet framgår att domslutet eller häktningsbeslutet är uppenbart oriktigt.

Det står klart, att det även framgent måste finnas en möjlighet att i förhållande även till dessa stater kunna avslå en utlämningsframställning, om domen eller häktningsbeslutet framstår som uppenbart oriktigt. Sveriges förbehåll till 1957 års utlämningskonvention i detta avseende bör således behållas.

Vad beträffar frågan om s.k. *utevarodomar* gör utredningen följande överväganden. UtlämningsL innehåller en specifik reglering avseende utevarodomar endast i förhållande till stater med vilka vi har ingått överenskommelse om att i huvudsak acceptera domar eller häktningsbeslut. Denna reglering är intagen i bestämmelsen som gäller krav på bevisning i skuldfrågan och innebär (9 § tredje stycket), att en dom som har meddelats, utan att den eftersökte varit personligen närvarande vid förhandling i saken inför domstol, ska godtas endast om den dömdes rättighet att försvara sig likväl kan anses ha blivit nöjaktigt tillgodosedd eller den dömde, enligt försäkran som den ansökande staten lämnar i utlämningsärendet, har möjlighet, att påkalla en ny domstolsprövning som tillgodoser den eftersöktes rätt att försvara sig. Som framgått av den tidigare rättsfallsgenomgången har utevarodomar i en del fall inneburit vissa tillämpningsproblem och i flera fall har Högsta domstolen prövat saken i ljuset av rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6 i Europakonventionen (se närmare avsnitt 3.8).

Europakonventionen innehåller inte något förbud mot utevarodom. I konventionen finns inte heller någon uttrycklig bestämmelse om i vilka fall det är godtagbart att en person döms i sin utevaro. Frågan har dock prövats av Europadomstolen i flera avgöranden, med avseende på i vad mån en utevarodom i ett visst fall har varit förenlig med artikel 6 i konventionen (se exempelvis *Colozza mot Italien*, dom den 12 februari 1995). Domstolens inställning kan sammanfattas i att kravet i artikel 6.1 i konventionen på en rättvis rättegång inte är uppfyllt, om den som har dömts i sin utevaro inte haft kännedom om rättegången. Även om personen har haft en sådan kännedom, kan det enligt domstolen i vissa fall vara så att personen inte praktiskt har haft möjlighet att närvara vid rättegången, t.ex. för att denne vid denna tidpunkt befunnit sig i fängsligt förvar i ett annat land, och att utevarodomen därför har inneburit att den dömde inte har fått en rättvis rättegång (se exempelvis *F.C.B mot Italien*, dom den 28 augusti 1991). Däremot har domstolen ansett, att kravet på en rättvis rättegång är uppfyllt, om den dömde har möjlighet att vid en ny, senare, omprövning få en fullständigt ny rättegång (*Eliazer mot Nederländerna*, dom den 16 ok-

tober 2001).[7] Omprövningen behöver därvid inte äga rum i samma instans som ursprungligen dömt i målet. Kravet på en rättvis rättegång är i detta hänseende att förstå på samma sätt enligt artikel 14 i KMPR.[8]

En utevarodom kommer således i konflikt med kravet på en rättvis rättegång först när den dömde inte varit personligen kallad till och inte heller personligen närvarat vid rättegången. En utlämning för verkställighet av en sådan dom skulle därmed kunna strida mot Europakonventionen och KMPR. Om emellertid garantier lämnas om att den dömde får möjlighet till en ny prövning, där denne personligen är närvarande, bör något hinder mot utlämning inte finnas i detta avseende.

Som angetts i det föregående, föreslår utredningen i avsnitt 10.4.6 ett nytt uttryckligt utlämningshinder med avseende på den eftersöktes rätt till en rättvis rättegång. En utlämning med en ”otillåten” utevarodom som grund skulle således med all sannolikhet träffas även av detta utlämningshinder. Det kan därför ifrågasättas om någon särskild bestämmelse med sikte på just utevarodomar behövs i lagen. Begreppet ”rättvis rättegång” är emellertid vidsträckt och kan för en tillämpare framstå som tämligen vagt. Det är även så, att begreppet har en i viss mån annorlunda – och snävare – betydelse i utlämningssammanhang än i den inhemska rätten. Endast mera flagranta brott mot rätten till en rättvis rättegång bör anses utgöra hinder mot utlämning. Det finns därför skäl att särskilt ange vad som i utlämningssammanhang bör gälla, när det gäller just utevarodomar. Den gjorda rättsfallsgenomgången visar även att, som framgått, just utevarodomar har varit ett återkommande problem i utlämningsärenden. En uttrycklig bestämmelse härom bör därför kunna underlätta tillämpningen framgent.

Mot den angivna bakgrunden anser utredningen, att det i lagen bör införas ett *utlämningshinder* med generell tillämpning (alltså inte enbart gällande i förhållande till stater med vilka vi har ingått överenskommelse om att i huvudsak acceptera domar eller häktningsbeslut) med sikte på utevarodomar. Den särskilda hindersbestämmelsen avseende utevarodomar kan med fördel utformas i huvudsaklig överensstämmelse med 9 § tredje stycket UtlämningsL, vilket innebär att den inte kommer i konflikt med våra utlämningsavtal. Utredningen föreslår således att utlämning inte ska få beviljas för verkställighet av en dom som meddelats utan att den

[7] Se vidare Danelius 2007, s. 210 ff.
[8] Nowak 2005, s. 339 f.

eftersökte har varit personligen närvarande vid förhandling i saken inför domstol, om inte den eftersöktes rätt att försvara sig ändå kan anses ha blivit tillräckligt tillgodosedd. Utlämning i denna situation bör dock få beviljas, på villkor att den eftersökte ska ha rätt till en förnyad förhandling i saken inför domstol, vid vilken dennes rätt att försvara sig blir tillräckligt tillgodosedd. Den ansökande staten måste i denna situation även lämna tillfredställande garantier om att villkoret kommer att uppfyllas, för att utlämningen ska kunna beviljas (se avsnitt 10.5.3).

10.3.4 Utlämning av svenska medborgare

Inledning

En ökande internationell rörlighet har inneburit att människor i allt större omfattning har starka kopplingar till mer än ett land. Det land i vilket en person är medborgare är inte med nödvändighet det land till vilket han eller hon har sin starkaste anknytning. Det är också tänkbart att en person har mer än ett medborgarskap. Den ökande rörligheten och principen om ömsesidigt erkännande har medfört, att Sverige i vissa fall frångått det absoluta förbudet mot utlämning av egna medborgare. Det gäller, förutom det undantag som sedan länge gällt avseende de övriga nordiska länderna, numera också i förhållande till andra EU-stater. Att utlämning av svenska medborgare kan ske i dessa fall kan också ses som ett erkännande av en rättskulturell gemenskap i den nordiska och EU-kretsen. Ett svenskt medborgarskap behöver därför inte i samma utsträckning som utanför den kretsen ses som en ”sköld” mot utlämningsanspråk.

Mot den angivna bakgrunden ingår det i utredningens uppdrag att närmare överväga om det finns tillräckliga skäl att helt frångå det absoluta förbudet mot utlämning av egna medborgare i UtlämningsL och om några särskilda förutsättningar för utlämning då bör göra sig gällande.

Nuvarande ordning

UtlämningsL innehåller ett absolut förbud mot utlämning av svenska medborgare, medan NAOL och EAOL alltså under vissa förutsättningar tillåter sådant överlämnande. Utlämning av svenska medborgare kan vidare ske enligt tribunallagen, lagen (2002:329) om sam-

arbete med Internationella brottmålsdomstolen och lagen (2006:615) om samarbete med Specialdomstolen för Sierra Leone.

Regeringsformens förbud mot landsförvisning i 2 kap. 7 § har ansetts ge ett visst skydd också i fråga om utlämning på så sätt, att förbudet är att uppfatta så, att det även avser det fall då utlämning av en svensk medborgare på grund av brott skulle ge anledning till antagandet att den utlämnade skulle bli berövad friheten under så lång tid att han knappast någonsin skulle kunna återvända till Sverige (prop. 1975/76:209 s. 121, bet. 1975/76:KU56 s. 32, jfr prop. 2009/2010:80 s. 200 f.). Mot den angivna bakgrunden har i den reformerade grundlagen införts en bestämmelse i 10 kap. regeringsformen (10 kap. 14 §) som markerar att regeringsformens regler om förbud mot landsförvisning inte utgör hinder mot att uppfylla Sveriges åtaganden med anledning av Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen (prop. 2009/2010:80 s. 197 ff.). Motsvarande ska enligt bestämmelsen gälla också åtaganden i förhållande till andra mellanfolkliga brottmålsdomstolar.

Enligt 1957 års utlämningskonvention får en avtalsslutande part vägra utlämning av sina egna medborgare. Parten får vidare genom en förklaring, för sitt vidkommande, definiera begreppet ”medborgare” i konventionens mening. Sverige har avgett en förklaring om att med medborgare i konventionens mening ska för svenskt vidkommande förstås svenska medborgare, i Sverige domicilierade utlänningar, medborgare i Danmark, Finland, Island och Norge samt utlänningar domicilierade i sistnämnda stater.

Enligt konventionen om en nordisk arresteringsorder, vilken NAOL bygger på, görs vid överlämnande mellan de nordiska länderna i huvudsak inte någon skillnad mellan egna medborgare och utlänningar. Enligt NAOL gäller emellertid (2 kap. 6 §) att när den som eftersöks för verkställighet av en frihetsberövande påföljd är svensk medborgare får överlämnande inte beviljas om den eftersökte begär att påföljden ska verkställas i Sverige. Om den eftersökte vid tiden för gärningen sedan minst två år stadigvarande har vistats i den utfärdande staten gäller detta emellertid endast om det med hänsyn till den eftersöktes personliga förhållanden eller av någon annan anledning finns särskilda skäl till att verkställigheten sker här. Är den eftersökte utländsk medborgare och vid tiden för gärningen sedan minst två år stadigvarande har vistats i Sverige får, om denne framställer en begäran om verkställighet i Sverige, överlämnande inte beviljas om det med hänsyn till den eftersöktes

personliga förhållanden eller av någon annan anledning är lämpligast att verkställigheten sker här.

I EAOL finns inte någon generell avslagsgrund som hindrar att svenska medborgare överlämnas till annat EU-land. När en svensk medborgare begärs överlämnad för verkställighet av en frihetsberövande påföljd, får överlämnande emellertid inte beviljas, om den eftersökte begär att påföljden ska verkställas i Sverige. Vidare får vid överlämnande för lagföring av den som är svensk medborgare – på den eftersöktes begäran – villkor ställas upp om att den eftersökte ska återföras till Sverige för verkställighet här av en frihetsberövande påföljd. Om den eftersökte vid tiden för gärningen sedan minst två år stadigvarande har vistats i den utfärdande medlemsstaten, gäller nyss nämnda skyddsregler, endast om det med hänsyn till den eftersöktes personliga förhållanden eller av någon annan anledning finns särskilda skäl till att påföljden verkställs i Sverige.

Enligt tribunallagen, lagen (2002:329) om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen och lagen (2006:615) om samarbete med Specialdomstolen för Sierra Leone är det möjligt att utlämna eller överlämna en svensk medborgare för lagföring inför de i lagarna aktuella domstolarna. Utlämning av svenska medborgare till tribunalerna och till Specialdomstolen för Sierra Leone kan även ske för straffverkställighet. Några särskilda villkor för utlämning av svenska medborgare ställs inte upp enligt lagarna. I lagarnas förarbeten har emellertid uppmärksammats, att en utlämning till domstolarna skulle kunna komma att strida mot regeringsformens förbud mot landsförvisning. Möjligheten att förena utlämningen med villkor att den svenske medborgaren återförs till Sverige för att här avtjäna ett frihetsstraff har setts som en lösning på detta eventuella problem (prop. 1993/94:142 s. 30, 2000/01:122 s. 90 ff. och 2005/06:93 s. 38 f.). Som nämnts har också, när grundlagen reformerades, i 10 kap. 14 § regeringsformen införts en bestämmelse i syfte att lösa den konflikt som skulle kunna föreligga mellan utlämning av en svensk medborgare till en mellanfolklig brottmålsdomstol och förbudet mot landsförvisning (prop. 2009/2010:80 s. 200 f.).

Den som innehar dubbelt medborgarskap, dvs. samtidigt är medborgare i Sverige och i ett eller flera andra länder, särbehandlas f.n. inte i något avseende i utlämningshänseende.

Samtliga de bilaterala utlämningsavtal som Sverige ingått innehåller en möjlighet att vägra utlämning av egna medborgare.

Överväganden och förslag

Utredningens förslag: En eftersökt som är svensk medborgare ska få utlämnas för lagföring, endast om möjligheterna till lagföring i Sverige bedöms vara avsevärt sämre än i den ansökande staten och

- denne vid tiden för gärningen sedan minst fem år stadigvarande har vistats i den ansökande staten och alltjämt har en anknytning dit,
- enligt egen önskan är medborgare också i den ansökande staten, eller
- den gärning för vilken utlämning begärs motsvarar brott, för vilket enligt svensk lag är föreskrivet fängelse i fyra år eller mer.

Har gärningen i sin helhet begåtts i Sverige, får utlämning beviljas, endast om gärningen innefattar medverkan till ett brott som begåtts utom riket eller om utlämning beviljas även för en annan gärning som begåtts utom riket. Som villkor för utlämning av en svensk medborgare ska ställas att denne ska återföras till Sverige för verkställighet av en frihetsberövande påföljd i anledning av brottet, såvida inte den eftersökte samtycker till att verkställighet i stället sker i den ansökande staten.

En svensk medborgare ska få utlämnas för verkställighet av en frihetsberövande påföljd, endast om denne samtycker till utlämning.

Utredningens bedömning: Den till 1957 års utlämningskonvention avgivna förklaringen att i Sverige bosatta utländska medborgare, medborgare i Danmark, Finland, Island och Norge samt utländska medborgare bosatta i någon av dessa stater, i konventionens mening ska jämställas med svenska medborgare, bör bibehållas.

Bör utlämning av svenska medborgare över huvud taget tillåtas?

Skälen för förbudet mot utlämning av svenska medborgare är flera. De kan i huvudsak anges vara dels den svenska statens anspråk på suveränitet när det gäller utövandet av myndighet över svenska med-

borgare som befinner sig i Sverige, dels de anspråk på skydd som svenska medborgare bör kunna ställa (se bl.a. prop. 2000/01:83 s. 31). Förbudet kan vidare även vara grundat i föreställningen, att en person bör ställas inför rätta där han eller hon har bäst förutsättningar att försvara sig, vilket med hänsyn till framförallt språklig och kulturell förståelse i normala fall är medborgarskapslandet. Att en stat inte utlämnar sina egna medborgare kan även sägas vara en del i ett mera känslomässigt präglat förhållande mellan en stat och dess medborgare; i förarbetena till 1913 års lag uttryckte departementschefen sig så, angående utlämning av egna medborgare, att ”den naturliga känslan förbjuder utlämning i sådant fall” (prop. 1913:50 s. 27). Slutligen kan förbudet sägas vara ett uttryck för den egna rättsordningens överlägsenhet och en icke närmare uttalad misstro mot andra rättskulturer, dvs. chauvinism.

De angivna skälen för förbudet mot utlämning av svenska medborgare gör sig alltjämt i varierande grad gällande. Världen ser emellertid avgjort annorlunda ut i dag än vad den gjorde vid 1913 års lags och UtlämningsL:s tillkomst. Den internationella rörligheten har ökat och det finns i dag allt större möjligheter att resa, bo och arbeta utomlands. (Det förtjänar dock att erinras om, att den internationella rörligheten för såväl personer som kapital, i vart fall för dem som hade råd, var större vid tiden för första världskrigets utbrott än vad som senare utvecklades inom bl.a. EU:s ram; pass- och viseringsbestämmelser, liksom valutarestriktioner, var huvudsakligen ett resultat av första världskrigets omvälvningar och var okända under den s.k. ”gamla goda tiden”, dvs. i Europa perioden 1871–1914.)

Detta gäller inte bara inom Europa och EU utan även globalt. Begreppen medborgarskap och hemvist är inte längre lika naturligt förknippade med varandra och det är inte längre speciellt ovanligt att vara medborgare i ett land och ha hemvist i ett annat eller att vara medborgare i såväl hemvistlandet som ett eller flera andra länder. Det sist nämnda gäller även för svenskt vidkommande, eftersom Sverige, i likhet med många andra länder, sedan knappt tio år tillbaka tillåter dubbelt medborgarskap fullt ut. En uppskattning ger vid handen att det i dag finns omkring 500 000 personer med hemvist i Sverige som innehar såväl svenskt som något annat medborgarskap (se avsnitt 3.2). I sammanhanget bör erinras om att medborgarskap kan förvärvas och förloras på olika sätt och att det givetvis finns vitt skilda, mer eller mindre genomtänkta, skäl till varför någon innehar mer än ett medborgarskap. Ett medborgar-

skap kan exempelvis bibehållas av praktiska, kulturella, sociala eller politiska skäl men också närmast av slentrian. Det senare kan gälla exempelvis fall där föräldrar styrt medborgarskapet för ett barn som senare i vuxen ålder inte tagit steg för att förändra situationen. Medborgarskap kan även innehas mot en persons önskan, exempelvis i fall då ett land inte skulle erkänna ett förvärvat svenskt medborgarskap och inte heller medge att det ursprungliga medborgarskapet upphör. Medborgarskap som någon innehar mot sin vilja bör naturligtvis inte tillmätas någon betydelse i förevarande sammanhang.

Den internationella rörligheten innebär givetvis även större möjligheter för internationell brottslighet att breda ut sig. Som anförts i förarbeten hänförliga till den utveckling av utlämningssamarbetet som ägt rum inom ramen för EU (se bl.a. prop. 2000/01:83 s. 30 ff. och 2001/02:118 s. 14 f.) kan det många gånger vara en slump i vilket land en misstänkt person grips och rättegångar med personer från olika länder inblandade kan förväntas bli vanligare. Denna iakttagelse har allmän global giltighet. Det innebär att det finns ett allt större behov av internationellt straffrättsligt samarbete, och för svenskt vidkommande alltså också ett behov av att tillmötesgå andra länders begäran om utlämning.

Det internationella samarbetet gällande brottsbekämpning har bl.a. kommit till uttryck i ett stort antal internationella konventioner och också i inrättande av tillfälliga internationella tribunaler och Internationella brottmålsdomstolen. Som framgått är det möjligt att utlämna eller överlämna även svenska medborgare till de internationella tribunaler och domstolar som de senaste åren inrättats.

Nationell domsrätt förutsätter i princip att den konkreta gärningen har någon form av anknytning till domstolsstaten. I 2 kap. brottsbalken regleras omfattningen av svensk domstols behörighet att enligt svensk lag döma för brott som har begåtts utom Sverige. Enligt 2 kap. 2 § 1 p. brottsbalken döms, för brott som begåtts utom riket, om brottet begåtts av svensk medborgare eller av utlänning med hemvist i Sverige, efter svensk lag och vid svensk domstol (ett uttryck för en folkrättslig jurisdiktionsprincip, den s.k. *aktiva personalitetsprincipen*). Sverige tillerkänner således sina domstolar i det närmaste total domsrätt över brott som svenska medborgare eller personer med hemvist här har begått utomlands.

Svenska medborgare kan alltså i teorin i princip alltid (om inte andra hinder mot lagföring föreligger, som exempelvis att kravet på dubbel straffbarhet inte är uppfyllt) lagföras i Sverige i stället för

att utlämnas. Det är emellertid långt ifrån alltid det är praktiskt möjligt att genomföra en rättegång i Sverige. Det kan således, trots de generösa svenska jurisdiktionsreglerna, tänkas uppkomma situationer där en svensk medborgare, som begått brott utomlands, undgår lagföring genom att bege sig till Sverige. Generellt kan även hävdas, att lagföring bör äga rum där de processuella och praktiska förutsättningarna för denna är de bästa. Inte sällan bör lagföring av dessa skäl äga rum på den plats och i den stat där gärningen har begåtts, oberoende av gärningsmannens nationalitet. En rättegång på den plats och i det land där eventuella målsägande och vittnen finns, är oftast att föredra ur såväl ett rättssäkerhets- som processekonomiskt perspektiv. I vart fall finns det då bättre förutsättningar för ett materiellt riktigt slut i skuldfrågan; när det gäller påföljdsfrågan kan det nog allmänt sett synas finnas större möjligheter till att beakta alla däri ingående komponenter i den tilltalades hemvist- eller medborgarskapsland. Finns en målsägande, dvs. ett brottsoffer, kan också hävdas att rättegången av respekt för målsäganden bör äga rum där denne känner sig trygg och har sitt hemvist – vilket oftast torde vara på den plats och i det land där brottet förövats – och att brottsoffret inte ska behöva bege sig till förövarens medborgarskapsland. Redan det anförda talar med viss styrka för att svenskt medborgarskap inte längre bör vara ett absolut hinder mot utlämning.

Då rambeslutet om en europeisk arresteringsorder antogs anförde regeringen, som ett skäl för att tillåta överlämnande av svenska medborgare, att rambeslutet i denna del för svenskt vidkommande innebar att svenska åklagare gavs större möjligheter att få medborgare i andra EU-stater överlämnade (prop. 2001/02:118 s. 15). Detta reciprocitetsskäl – dvs. att ett generellt tillåtande av utlämning av egna medborgare kommer Sverige till godo genom att andra länder kommer att utlämna sina medborgare till Sverige – kan inte anföras som skäl för ett ensidigt avskaffande av förbudet mot utlämning av svenska medborgare i utlämningslagen, eftersom det förhållandet att Sverige framgent skulle utlämna sina egna medborgare inte innebär någon förpliktelse för andra stater att göra det.

Utlämning av svenska medborgare till de nordiska länderna har, som framgått, kunnat ske sedan drygt 50 år tillbaka. Utlämning av svenska medborgare till EU:s medlemsstater har varit möjligt sedan knappt tio år. Mot den redovisade bakgrunden av internationell rörlighet och brottslighet samt medborgarskapets minskande betydelse som anknytningsfaktor, kan det te sig som otillfredsställande

att skyldighet för närvarande finns att till exempelvis Rumänien överlämna en svensk medborgare för lagföring för en under en semesterresa där begången stöld, men att motsvarande möjlighet över huvud taget inte finns, att till Kanada utlämna en svensk medborgare, som tillika är kanadensisk medborgare[9], och som under de senaste tio åren också haft sitt hemvist i Kanada, där begått en rad grova brott och sedan tagit sin tillflykt här i landet. (Om det valda exemplet synes leda till ett mindre tillfredsställande resultat skulle förstås utfallet förändras i motsatt riktning, om det varierades så, att ett annat jämförelseland utanför EU än Kanada valdes. Underförstått är nämligen också att det mellan Kanada och EU finns en inte obetydlig rättskulturell likhet.)

Huvudargumentet för att tillåta utlämning av svenska medborgare till de andra länderna i Norden har varit den betydande rättslikheten mellan de nordiska länderna och den grundläggande tilltron till rättsordningarna i dessa länder. Även när det gäller utlämning av svenska medborgare till andra EU-länder har – förutom argument hänförliga till minskad gränskontroll och ökad rörlighet över gränserna med därpå följande möjligheter för den internationella brottsligheten att breda ut sig – som skäl för att tillåta sådan utlämning angetts den grundläggande tilltron till rättsordningarna i andra EU-medlemsstater och att dessa staters rättsordningar, till följd av det långvariga straffrättsliga samarbetet mellan staterna, närmat sig varandra (se bl.a. prop. 2000/01:83 s. 30 f.).

Dessa argument om betydelsen av rättskulturell likhet kan förstås inte användas, när det gäller ett allmänt avskaffande av förbudet mot utlämning av svenska medborgare i utlämningslagen. Ett generellt avskaffande av förbudet skulle nämligen i princip möjliggöra utlämning av svenska medborgare till alla världens länder, oberoende av det ansökande landets rättskultur och med bortseende från huruvida det kunde karaktäriseras som en demokratisk rättsstat eller en hel- eller halvdiktatur. Det förtjänar att påpekas, att av FN:s f.n. 193 medlemsstater endast en minoritet kan betecknas som demokratiska rättsstater enligt de tillförlitliga bedömningar som återkommande görs.[10]

Mot bakgrund av det berättigade krav på skydd från den svenska staten som svenska medborgare kan ställa, skulle en sådan ordning därför, utan att andra villkor ställdes upp, kunna framstå som djupt otillfredsställande. Ett alternativ vore att upphäva förbudet endast i

[9] Kanada tillåter liksom Sverige dubbelt medborgarskap.
[10] Se bl.a. www.freedomhouse.org.

förhållande till stater som kunde betecknas som exempelvis ”demokratiska rättsstater”. En svårighet i det sammanhanget är att finna en avgränsning som är entydig och klar. Medlemskap i FN är som framgått ingen garanti.

En möjlighet är att knyta prövningen till att den ansökande staten är medlem i vissa andra internationella samarbetsorganisationer (eller vissa konventioner) vilket medlemskap skulle borga för att staten stod för vissa demokratiska värden. En sådan organisation är Europarådet (med den väl bekanta Europakonventionen). Även här uppstår det dock svårigheter. Enbart medlemskap garanterar inte alltid, att det ansökande landet verkligen är en demokratisk rättsstat. Alla Europas stater, inklusive Ryssland men inte Vitryssland, är i dag medlemmar i Europarådet. Bedömningen av huruvida alla 47 medlemsstater i praktiken vid varje tidpunkt respekterar grundläggande mänskliga rättigheter och rättsstatens principer kan variera. En avgränsning till Europarådsstater skulle också utesluta länder som USA, Kanada och Australien, vilka som demokratiska rättsstater är vida överlägsna en rad av Europarådets nuvarande medlemsstater; de är, som framgått, också stater med vilka vi slutit bilaterala avtal på utlämningsområdet. En kasuistisk ordning, dvs. en uppräkning av viss länder, skulle, å andra sidan, inte bara vara stelbent utan också riskera att bli obsolet, eftersom den inte skulle kunna ta hänsyn till den utveckling som från tid till annan sker och därmed också vara i behov av en ständig översyn. (Konventionsanslutning till exempelvis den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, *KMPR*, är en ännu sämre urvalsmodell, eftersom de många anslutna staterna i praktiken försummar att uppfylla sina förpliktelser enligt konventionen. [11])

En avgränsning av lämpliga stater skulle givetvis kunna ske på det sättet att utlämning av svenska medborgare enbart fick ske till stater med vilka Sverige ingått avtal om att utlämna egna medborgare. I samband med att ingående av avtal övervägdes kunde då efterforskas huruvida staten uppfyllde höga krav på rättssäkerhet. Sveriges hållning när det gäller utlämning har emellertid sedan lång tid tillbaka varit att så långt möjligt undvika att ingå utlämningsavtal och att något krav på reciprocitet inte ska uppställas för att utlämning ska beviljas. I utredningens direktiv anges även som utgångspunkt för uppdraget att krav på reciprocitet inte ska ställas upp för

[11] Se Thelin 2009–10, s. 882 ff.

att Sverige ska kunna bistå andra länder på utlämningsområdet. Mot bakgrund av det anförda anser utredningen inte heller att en avtalslösning är en framtida lämplig väg när det gäller utlämning av svenska medborgare.

I sammanhanget kan förvisso också ifrågasättas varför svenska medborgare i detta avseende bör behandlas annorlunda än utländska medborgare. En sak är att svenska medborgare, av skäl hänförliga till språk, kultur och övrig anknytning, bör lagföras och verkställa straff i Sverige och att svenska staten har ett särskilt ansvar att verka för att dess medborgare av dessa skäl inte utlämnas till en stat, där de skulle riskera att hamna i ett omotiverat underläge. När det däremot gäller frågan om det vid utlämning ska ställas krav på den ansökande staten, i så måtto att utlämning endast beviljas för det fall den ansökande staten uppfyller allmänna krav på att vara en demokratisk rättsstat, kan det på goda grunder ifrågasättas varför inte ett sådant krav bör ställas oberoende av den aktuella personens nationalitet. Eller annorlunda uttryckt: *Sverige* bör i egenskap av *demokratisk rättsstat* garantera att alla personer, oavsett nationalitet, endast lämnas ut till andra länder som delar Sveriges värderingar när det gäller demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatens principer. En sådan ordning bör kunna uppnås genom vissa andra i utlämningslagen generellt uppställda villkor för utlämning – så som förbud mot utlämning vid risk för svår förföljelse och om utlämningen skulle strida mot humanitetens krav eller mot Europakonventionen. Detta alternativ förefaller vara en mera framkomlig väg än att försöka kvalitetspröva de länder som skulle komma i fråga för utlämning också av svenska medborgare.

När utlämning av svenska medborgare diskuteras bör vidare en distinktion göras mellan utlämning för *lagföring* och utlämning för *verkställighet* av en frihetsberövande påföljd. De skäl som i det föregående anförts till stöd för ett avskaffande av det absoluta förbudet mot utlämning av svenska medborgare är främst att hänföra till utlämning för lagföring. När en rättegång väl hållits väger skälen för utlämning inte lika tungt; speciellt i de fall då det finns möjligheter att överföra en straffverkställighet till Sverige. Vid den avvägning som – då man överväger ett avskaffande av det absoluta förbudet mot utlämning av svenska medborgare – måste göras mellan, å ena sidan, Sveriges intresse av att delta i internationell brottsbekämpning och därvid bistå andra stater med utlämning, och, å andra sidan, de svenska medborgarnas intresse av att skyddas mot utlämning av den svenska staten, kan en skiljelinje sägas gå mellan

utlämning för lagföring och utlämning för straffverkställighet. När det gäller utlämning för lagföring kan tänkas, att intresset av en effektiv brottsbekämpning, i vissa fall och under vissa förhållanden, får väga tyngre medan, när det gäller utlämning för straffverkställighet, de svenska medborgarnas intresse av att vara tillförsäkrade att få verkställa straff under acceptabla förhållanden och där de är bekanta med språk och kultur alltid ska anses vägra tyngre och att utlämning för straffverkställighet (i vart fall om den aktuella personen inte själv vill verkställa straffet i det ansökande landet) därför inte ska vara tillåten. Detta gäller speciellt då en uppmjukning av det absoluta förbudet i utlämningslagen övervägs, eftersom utlämning då kan ske till alla världens länder, med de vitt skilda förhållanden som där råder inom fängelseväsendet i stort. Enligt vedertagen uppfattning bör straffverkställighet vidare ske i den stat till vilken den dömde har störst faktisk anknytning, t.ex. där hans anhöriga finns och där hans återanpassning till samhället bäst sker. Med utgångspunkt i denna uppfattning torde det vara lämpligt att låta, i vart fall den som själv önskar det, verkställa ett ådömt straff i det land i vilket han eller hon är medborgare. Några bärande skäl för att tillåta utlämning av svenska medborgare enbart för straffverkställighet, i de fall då den svenske medborgaren motsätter sig verkställighet i den andra staten, finns enligt utredningens mening inte. En utlämning i dessa fall skulle också kunna komma att strida mot regeringsformens förbud mot landsförvisning av svenska medborgare.

En särskild fråga är om svenska medborgare som också har utländskt medborgarskap ska särbehandlas i något hänseende. Det skulle kunna göras gällande, att i de fall ansökan om utlämning för lagföring eller straffverkställighet kom från det land, vari den svenske medborgaren också är medborgare, skulle det svenska medborgarskapet inte utgöra något hinder mot utlämning. Den enskilde har valt att också ha ett formaliserat förhållande till ett annat land, av förmodade språkliga, kulturella och sociala skäl. Dessa skäl talar också med icke obetydlig styrka för att en begäran om utlämning skulle bifallas, oavsett vilket land det är fråga om. Den enskilde skulle också, om utlämning av den som enbart var svensk medborgare inte kunde komma ifråga, ha en möjlighet att fram till verkställigheten av beslutet kunna avsäga sig det främmande medborgarskapet och därmed undvika utlämningen.

Enligt utredningens mening bör dock en sådan särbehandling inte komma i fråga. Sverige har nu valt att tillåta obegränsat dubbelt

medborgarskap, och det svenska medborgarskapet bör inte som sådant ges en devalverad ställning bara för att en person också är medborgare i ett annat land. Frågan om dubbla medborgarskap bör däremot, som utvecklas nedan, kunna vägas in vid den bedömning som bör göras av de allmänna förutsättningarna för utlämning av svenska medborgare.

Sammanfattningsvis är det alltså utredningens uppfattning, att UtlämningsL:s absoluta förbud mot utlämning av svenska medborgare bör mjukas upp. I en globaliserad värld framstår ett absolut förbud som otidsenligt och mindre tillfredsställande. Sverige bör i större utsträckning kunna medverka till att beivrandet av brott med internationell anknytning genom *lagföring* sker på den plats där de processuella och praktiska förutsättningarna är de bästa. En svensk medborgare som begått ett grovt brott eller bott en längre tid i ett annat land och där begått brott bör heller inte kunna undgå lagföring genom att bege sig till Sverige. Utlämning av svenska medborgare för lagföring bör därför i vissa fall kunna ske. Under förutsättning att sådan utlämning villkoras av att den svenske medborgaren återförs till Sverige för att här verkställa ett eventuellt frihetsstraff, torde utlämningen inte heller stå i strid med regeringsformens förbud mot landsförvisning.

När det gäller utlämning för *verkställighet* av frihetsstraff finns däremot inte tillräckliga skäl att, mot den svenske medborgarens vilja, möjliggöra utlämning. En vägran att utlämna en svensk medborgare som föredrar att avtjäna en utdömd påföljd i den ansökande staten skulle te sig egendomlig. Motsvarande gäller om Sverige skulle kräva, att efter lagföring få tillbaka en svensk medborgare som föredrar att avtjäna en eventuell kommande påföljd i det ansökande landet. Utlämning för straffverkställighet bör därför vara möjlig i de fall den svenske medborgaren själv uttryckligen önskar avtjäna påföljden i den ansökande staten. Likaså bör krav på återförande efter lagföring inte ställas, då den svenske medborgaren vill verkställa en eventuell kommande frihetsberövande påföljd i den ansökande staten.

Den instans som i ett konkret fall beslutar om utlämning av svensk medborgare bör ges utrymme för en bedömning av om utlämningen istället lämpligen kan ersättas av en lagföring i Sverige.

I det följande anges under vilka allmänna förutsättningar utlämning av en svensk medborgare ska kunna tillåtas.

Vilka allmänna förutsättningar bör gälla för utlämning av svenska medborgare avseende lagföring?

Ändamålet med en uppmjukning av det absoluta förbudet mot utlämning av svenska medborgare är, som framgått, dels att möjliggöra lagföring där de processuella och praktiska förutsättningarna för denna är de bästa, dels att förhindra att en svensk medborgare undgår lagföring enbart genom att resa till Sverige. Dessa intressen måste, som anförts i tidigare förarbeten (prop. 2000/01:83 s. 31), vägas mot såväl svenska statens anspråk på suveränitet när det gäller utövande av myndighet över svenska medborgare som befinner sig i Sverige, som mot de berättigade anspråk på skydd som svenska medborgare bör kunna ställa. Svenska medborgare bör kunna ställa högre krav på skydd ju vidare och mindre överblickbar den krets av länder till vilka utlämning görs möjlig blir. Som tidigare nämnts innebär det föreslagna avskaffandet av det absoluta förbudet mot utlämning av svenska medborgare i utlämningslagen att den angivna kretsen länder kommer att omfatta världens alla stater, men med de begränsningar som kan följa av övriga utlämningslagens villkor.

En grundläggande förutsättning för att utlämning för lagföring ska kunna beviljas bör mot denna bakgrund därför vara att möjligheterna till lagföring i Sverige bedöms vara *avsevärt* sämre än i det ansökande landet, dvs. antingen att det över huvud taget inte skulle vara möjligt att genomföra en rättegång i Sverige eller att en rättegång i Sverige, med hänsyn till det processuella läget, skulle innebära betydligt sämre förutsättningar för lagföring.

I likhet med vad som föreslås för övriga villkor för utlämning blir det domstolens uppgift att avgöra huruvida förutsättningarna för lagföring i Sverige är så goda, att utlämning med hänsyn härtill ska vägras. Såsom framgår av de föreslagna förfarandereglerna (se avsnitt 12.4.2) ankommer det främst på åklagaren att utreda om det finns förutsättningar för utlämning. Åklagaren har härvid att tillämpa bestämmelserna om förundersökning i brottmål. Det ligger då även i åklagarens uppgift att göra en tillfredsställande utredning om möjligheterna till lagföring i Sverige. Det bör emellertid inte, i detta skede av utlämningsärendet, åligga åklagaren att på grund härav inleda en formlig svensk förundersökning, såvida förutsättningar härför inte visar sig föreligga i vilket fall utlämningsförfarandet givetvis kan komma att avbrytas (jfr det föreslagna utlämningshindret då förundersökning inletts för gärningen i Sverige, avsnitt 10.4.14). I

övrigt får det ankomma på parterna att i utlämningsärendet inför domstolen argumentera i saken.

När det gäller allmänna förutsättningar för utlämning för lagföring av svensk medborgare bör enligt utredningen uppställas krav på *antingen* att den eftersökte har viss starkare *anknytning* till den ansökande staten *eller* att det aktuella *brottet* är av viss allvarligare karaktär.

När det gäller grova brott är det särskilt angeläget att lagföring kan ske där de processuella och praktiska förutsättningarna är de bästa. I de fallen framstår också intresset av att skydda en svensk medborgare mot utlämning till en i språkligt och kulturellt hänseende främmande stat, som mera underordnat intresset av lagföring.

Utredningen förordar därför att en svensk medborgare, oavsett sin anknytning till den ansökande staten, men under förutsättning att övriga utlämningsvillkor är uppfyllda, ska kunna utlämnas för lagföring, om det brott för vilket utlämning begärs motsvarar brott för vilket enligt svensk lag är föreskrivet fängelse *fyra år* eller däröver. Med nuvarande straffskalor skulle det då exempelvis vara möjligt att utlämna för grovt bedrägeri men inte för bedrägeri av normalgraden, för grov misshandel men inte för misshandel av normalgraden och för grovt sexuellt tvång men inte för sexuellt tvång av normalgraden.

Utlämning bör vidare vara möjlig då den svenske medborgaren har en viss närmare *anknytning* till den ansökande staten. I en situation då den svenske medborgaren sedan en längre tid har sitt hemvist i den ansökande staten kan det i en del fall te sig stötande om denne skulle kunna undgå lagföring i hemviststaten enbart genom att bege sig till Sverige och åberopa sitt svenska medborgarskap. Samtidigt kan en svensk i utlandet domicilierad medborgare inte anses vara i lika stort behov av skydd mot utlämning som någon som saknar anknytning till den ansökande staten; denne får ju förutsättas vara väl förtrogen med de språkliga, kulturella och sociala förhållandena i landet. Utlämning av en svensk medborgare till annat land, till vilket personen har anknytning, bör emellertid vara möjlig endast i de fall då det är fråga om bosättning. Hemvist bör inte anses föreligga, då någon endast vistats i det främmande landet på grund av studier eller annars mera tillfälligt. Tidsgränsen för att hemvist i nu angiven mening ska föreligga bör därför inte sättas för låg.

Enligt utredningens mening bör gränsen, framför allt med hänsyn till den vida krets av ansökande stater som kan komma ifråga,

sättas högre än den två-årsregel som nu i motsvarande fall gäller inom EU. Utredningen förordar därför att utlämning av en svensk medborgare bör kunna ske, om denne vid tiden för brottet sedan minst *fem år* stadigvarande vistats i den ansökande staten. Den omständigheten att den svenske medborgaren någon kortare tid, t.ex. för semester, vistats utanför den ansökande staten, ska därvid inte ha någon betydelse för frågan om stadigvarande vistelse föreligger.[12] Om den gärning för vilken utlämning begärs, ligger långt tillbaka i tiden kan emellertid förekomma, att den eftersökte vid tiden för själva *utlämningen* sedan länge är bosatt i en annan stat och därför inte längre har någon närmare anknytning till den ansökande staten. Den eftersökte kan i detta fall sakna de språkliga, kulturella och sociala kopplingarna till den ansökande staten. För att undvika en utlämning av en svensk medborgare i ett sådant fall, anser utredningen att som ytterligare förutsättning för utlämning av den som vid tiden för gärningen sedan minst fem år stadigvarande har vistats i den ansökande staten, bör föreskrivas att denne även vid tiden för utlämningen alltjämt har kvar en anknytning till den ansökande staten. En sådan anknytning kan exempelvis bestå i regelbundna besök eller kontakter med närstående i denna stat. I de utlämningsfall som det angivna anknytningsvillkoret är avsett att omfatta, kan hinder mot utlämning dock föreligga på grund av att svensk preskription inträtt (se avsnitt 10.4.13). Om det skulle vara fråga om allvarligare brott, vilket inte heller har preskriberats, bör emellertid, som framgått, intresset av lagföring gå före intresset av att skydda den svenske medborgaren mot utlämning till en i språkligt och kulturellt hänseende främmande stat. Utlämning av svenska medborgare för allvarligare brott föreslås alltså, vara möjlig, trots att den eftersökte saknar närmare anknytning till den ansökande staten. Kravet på anknytning vid utlämningstillfället torde dock kunna förhindra mindre önskvärda resultat, då det aktuella brottet är av mindre allvarlig beskaffenhet.

När det gäller svenska medborgare som under en längre tid varit bosatta i den ansökande staten bör alltså hemvistet i sig kunna skapa en allmän förutsättning för utlämning. På motsvarande sätt bör ett dubbelt medborgarskap, enligt utredningens mening, anses vara en så stark anknytningsfaktor till det andra medborgarskapslandet, att utlämning bör vara möjlig till detta land, trots det svenska medborgarskapet.

[12] Jfr vad som sades i förarbetena till den tidigare gällande nordiska utlämningslagen, prop. 1959:72 s. 33.

Ett *dubbelt medborgarskap* – antingen genom att med bibehållande av ett ursprungligt svenskt medborgarskap skaffa sig ett annat, eller genom att i samband med ett förvärvat svenskt medborgarskap behålla ett ursprungligt främmande medborgarskap – kan ses som en bekräftelse på att någon har valt att ha också den formella anknytning till ett annat land, som ett medborgarskap utgör. Skälen för dubbelt medborgarskap kan, som tidigare nämnts, vara många, men ett medborgarskap speglar som regel en språklig, kulturell eller social anknytning till medborgarskapslandet. Ett svenskt medborgarskap bör i de fallen inte kunna utgöra ett allmänt skydd mot utlämning till det andra medborgarskapslandet. Den eftersökte har genom sitt främmande medborgarskap en stark formell anknytning också till den staten, som också därigenom har ett legitimt intresse av att få personen utlämnad samtidigt som det får förutsättas att den andra medborgarskapsstatens språkliga och kulturella förhållanden är välkända för den eftersökte.

Vad som nu anförts tar alltså sikte på de fall, då det andra medborgarskapet är frivilligt. Annorlunda förhåller det sig om det gäller medborgarskap i ett land som inte tillåter att dess medborgare avsäger sig sitt medborgarskap. Den omständigheten att någon *mot sin vilja* alltjämt är medborgare i ett ursprungligt medborgarskapsland bör alltså inte ge de förutsättningar i utlämningshänseende som ett frivilligt dubbelt medborgarskap medför. I de fallen bör det föreligga också andra anknytningsfaktorer för att utlämning ska kunna ske till det andra medborgarskapslandet. Finns inte någon annan sådan anknytningsfaktor och är brottet inte av sådan allvarlig natur som krävs för att självständigt möjliggöra utlämning, bör således utlämning inte vara möjligt.

I fall av anknytning till den ansökande staten i form av hemvist eller medborgarskap bör det för utlämning av en svensk medborgare för lagföring inte ställas högre krav på brottets svårhet än vad som allmänt gäller enligt 4 § UtlämningsL vid utlämning av utländska medborgare, dvs. fängelse i ett år eller mer enligt svensk lag. Utlämning av svenska medborgare bör vidare kunna ske för s.k. accessoriska brott under de förutsättningar som generellt föreslås gälla (se avsnitt 10.3.2), oavsett om huvudbrottet är utlämningsbart på grund av att det är särskilt svårt eller på grund av den eftersöktes anknytning i kombination med att brottet uppfyller det allmänna kravet på svårhet.

Sammanfattningsvis bör en eftersökt som är *svensk medborgare* alltså få utlämnas för *lagföring*, endast om möjligheterna till lag-

föring i Sverige bedöms vara avsevärt sämre än i den ansökande staten och

- denne vid tiden för gärningen sedan minst fem år stadigvarande har vistats i den ansökande staten och alltjämt har en anknytning dit,
- enligt egen önskan är medborgare också i den ansökande staten, eller
- den gärning för vilken utlämning begärs motsvarar brott, för vilket enligt svensk lag är föreskrivet fängelse i fyra år eller mer.

Har gärningen i sin helhet begåtts i Sverige, bör utlämning få beviljas endast om den innefattar medverkan till ett brott som begåtts utom riket eller om utlämning beviljas även för en gärning som begåtts utom riket. Ett sådant villkor uppställdes även i den tidigare gällande nordiska utlämningslagen när det gällde utlämning av svenska medborgare. En bestämmelse med ungefär motsvarande innehåll fanns fram till den 1 juli 1975 även i UtlämningsL.[13] Bestämmelsen ansågs vila på uppfattningen, att ett brott bör lagföras och bestraffas i det land där det har begåtts (prop. 1975:35 s. 18 och 26). Då det föreslogs att villkoret skulle slopas ansågs detta vara en naturlig följd av det vidgade internationella samarbetet på brottsbekämpningens område; med hänsyn till den ökade rörligheten över gränserna fanns det anledning räkna med att det i allt större utsträckning skulle framstå som ändamålsenligt att ett brott lagfördes i annat land än i gärningslandet (prop. 1975:35 s. 50 f.). Som exempel på sådana situationer angavs i den promemoria som föregick regeringens proposition, att åklagarmyndigheterna i andra länder – till följd av den europeiska konventionen om överförande av lagföring i brottmål – i allt större utsträckning på framställning från svensk åklagarmyndighet, skulle komma att överta lagföringen för brott som deras egna medborgare hade begått under vistelse i Sverige samt att det i allt större omfattning torde komma att inträffa, att utlänningar som hade dömts i Sverige efter att ha begått brott här, skulle komma att avtjäna straffet i hemlandet (prop. 1975:35 s. 27). Det fanns således bärande skäl för att 1975 avskaffa villkoret i UtlämningsL. De skäl som angavs i förarbetena för ett avskaffande, har emellertid sin bäring på utländska medborgare. Det framstår enligt utredningen som främmande att till länder utanför Norden

[13] Enligt den dåvarande 3 § UtlämningsL fick utlämning i princip endast beviljas för gärning som helt eller delvis hade förövats utom Sverige eller ombord på utländskt fartyg eller luftfartyg eller för medverkan till sådan gärning.

och EU utlämna en svensk medborgare för en gärning som i sin helhet begåtts i Sverige och som inte har något mera uttalat samband med en utom riket begången gärning. Som anfördes i förarbetena till den nordiska utlämningslagen är det dock när det är fråga om likartade eller sammanhängande brott – exempelvis en brottsturné på båda sidor om en gräns – ofta lämpligt att alla brotten handläggs vid samma domstol (prop. 1959:72 s. 33). Utlämning av en svensk medborgare för en gärning som i sin helhet begåtts i Sverige, bör således, som anfördes inledningsvis, få beviljas endast under förutsättning antingen att gärningen innefattar medverkan till ett brott som begåtts utom riket eller att utlämning samtidigt beviljas för en gärning som begåtts utom riket.

Det bör, som framgått, vid utlämning för lagföring också regelmässigt ställas upp villkor om att den som har utlämnats efter domen ska återföras till Sverige för att här verkställa ett eventuellt frihetsstraff. Goda skäl kan förvisso anföras för att den som sedan länge har hemvist i den ansökande staten borde kunna lämnas ut utan att ett sådant villkor om återförande ställs upp; det är i dessa fall mycket möjligt att det är till den ansökande staten som personen har störst faktisk anknytning.

En uppmjukning av det nuvarande absoluta förbudet mot utlämning av svenska medborgare innebär emellertid att utlämning av svenska medborgare kommer att kunna ske till vitt skilda länder med en högst varierande rättskultur. De förhållanden som kan råda vid straffverkställighet i dessa länder kan i betydande grad skilja sig från svenska förhållanden. Svensk kriminalvård får i en internationell jämförelse anses vara präglad av långtgående humanitära hänsyn, vilka många gånger saknas i övriga världen. Ur den enskildes synvinkel är alltså straffverkställighet i Sverige som regel att föredra.

Krav på ett återförande är också enligt utredningens uppfattning nödvändigt för att i extrema fall efterleva regeringsformens förbud mot landsförvisning av svenska medborgare (se avsnitt 3.2).

Av de skäl som nu anförts bör domstolen vid en beviljad utlämning för lagföring av svensk medborgare regelmässigt ställa upp villkor, att den eftersökte ska återföras till Sverige för verkställighet här i landet av en frihetsberövande påföljd i anledning av brottet, såvida inte den eftersökte samtycker till att verkställighet i stället sker i den ansökande staten. Har den ansökande staten inte, redan då utlämningsärendet avgörs, lämnat tillfredsställande garantier för att villkoret kommer att följas, får utlämningen inte beviljas (se närmare avsnitt 10.5.3 samt avsnitt 13 om förfarandet vid ett senare

överförande av verkställighet av en frihetsberövande påföljd till Sverige). Villkoret om straffverkställighet i Sverige bör, som angetts, endast gälla frihetsberövande påföljder. Det kan inte anses befogat och är knappast heller möjligt att uppställa motsvarande villkor vid icke frihetsberövande påföljder. Inte bara fängelse utan även andra typer av frihetsstraff som kan utdömas i andra länder bör dock omfattas (jfr prop. 2000/01:83 s. 33).

Vilka allmänna förutsättningar bör gälla för utlämning av svenska medborgare avseende straffverkställighet?

De skäl som anförts för att krav på återförande till Sverige generellt ska ställas vid utlämning för lagföring, gör sig gällande även när det gäller *utlämning för straffverkställighet*. I fall då en svensk medborgare flytt till Sverige i syfte att försöka undvika att en i annat land utdömd påföljd börjar verkställas (eller fortsätter att verkställas) finns för närvarande i vissa fall möjlighet att, även utan den dömdes samtycke, överföra verkställigheten av påföljden till Sverige (prop. 1999/2000:45 s. 27 ff.). Detta gäller genom tilläggsprotokollet till Europarådets konvention från 1983 om överförande av dömda personer (överförandekonventionen), Schengenkonventionen och lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom (internationella verkställighetslagen, *IVL*). Generellt ger vidare IVL (3 §) regeringen möjlighet att om synnerliga skäl föreligger, i visst fall förordna att frihetsberövande påföljd som ådömts svensk medborgare, eller annan utlänning med hemvist i Sverige, får verkställas i Sverige. Enligt vad utredningen inhämtat har det emellertid aldrig inträffat att verkställighet av en påföljd överförts till Sverige utan den dömdes samtycke. Verkställighet av utländska påföljder överförs till Sverige i ett antal fall varje år (fler än tio men färre än hundra). Regelmässigt önskar emellertid den som är aktuell för överföring avtjäna påföljden i Sverige samt är personen frihetsberövad i det främmande landet och har därmed i princip saknat möjlighet att bege sig till Sverige.

De nämnda konventionerna och IVL ger möjlighet till långtgående internationellt samarbete på området. Det är mot den bakgrunden, enligt utredningens mening, inte nödvändigt att ytterligare öppna för möjligheten att utlämna svenska medborgare, med eller utan dubbelt medborgarskap, för straffverkställighet, om den enskilde inte själv samtycker till det.

Om den som önskar verkställa en redan utdömd frihetsberövande påföljd i det land som ansöker om utlämning (eller utlämnas för lagföring och själv önskar verkställa ett eventuellt kommande frihetsstraff i det landet) saknas emellertid enligt utredningens mening skäl att inte efterkomma denna önskan. I dessa fall bör det därför vara möjligt att utlämna för straffverkställighet (resp. inte uppställas krav på återförande för verkställighet).

Vid utlämning för straffverkställighet bör ställas samma krav på straffets längd som allmänt gäller enligt 4 § UtlämningsL vid utlämning av utländska medborgare, dvs. frihetsberövande påföljd i minst fyra månader. I fall då utlämning för straffverkställighet på grund av den eftersöktes samtycke beviljas, bör det vidare vara möjligt att samtidigt bevilja utlämning för accessoriska brott enligt de föreslagna generella förutsättningarna härför (se avsnitt 10.3.2).

I utlämningsärendet bör alltså klarläggas om den eftersökte svenske medborgaren samtycker till utlämningen och vill verkställa ett eventuellt kommande eller redan utdömt frihetsstraff i den ansökande staten. Se avsnitt 12.5.2 om inhämtande av samtycke till utlämningen.

I de fall då en svensk medborgare eftersöks för verkställighet av en frihetsberövande påföljd, och hinder mot överlämnande föreligger på grund av att den eftersökte begär att påföljden ska verkställas i Sverige, finns i EAOL ett system som i princip innebär att verkställigheten av påföljden med automatik överförs till Sverige. Något motsvarande system finns inte enligt UtlämningsL. Enligt utredningens uppfattning kan det givetvis framstå som önskvärt om det även i utlämningslagen finns ett sådant, eftersom svenska medborgare inte bör ha möjlighet att undgå straff enbart genom att bege sig till Sverige. Att föreslå en sådan ordning är emellertid enligt utredningen ogörligt mot bakgrund av de många olika länder som kan komma i fråga som ansökande stat och av hänsyn till att den ansökande staten i varje enskilt fall måste acceptera en sådan ordning. I fall då utlämning av en svensk medborgare för verkställighet av en frihetsberövande påföljd således vägras, får den ansökande staten i stället, i enlighet med nuvarande ordning, helt skilt från utlämningsärendet, inleda ett förfarande om överförande av verkställigheten av påföljden till Sverige.

Utlämning av personer som kan jämställas med svenska medborgare

Som tidigare nämnts avgav Sverige vid tillträdet till 1957 års utlämningskonvention en förklaring att i Sverige bosatta utländska medborgare, medborgare i Danmark, Finland, Island och Norge samt utländska medborgare bosatta i någon av dessa stater, i konventionens mening ska jämställas med svenska medborgare. Såvitt känt har möjligheten att vägra utlämning av utomnordiska medborgare på denna grund, i vart fall inte på mycket lång tid, tillämpats i praktiken och möjligheten att vägra utlämning av nordiska medborgare tillämpats ytterst restriktivt (se prop. 2000/01:83 s. 35 f.).

Även om dessa vägransmöjligheter inte synes fylla något större praktiskt behov kan det emellertid tänkas uppkomma situationer, när det framstår som motiverat och lämpligt att i folkrättsligt utlämningshänseende kunna jämställa en utländsk medborgare, som sedan länge haft hemvist i Sverige (eller annat nordiskt land) med en svensk medborgare. De bör i detta hänseende alltså framgent också kunna jämställas med svenska medborgare.

Sverige bör därför ha fortsatt möjlighet att vägra utlämning med hänvisning till en persons nordiska medborgarskap eller anknytning till Sverige eller annat nordiskt land på samma sätt som för svenska medborgare. Det är därför enligt utredningens uppfattning motiverat att behålla det svenska förbehållet till konventionen. Ett alternativ är därvid att också i utlämningslagen fullt ut jämställa dem med svenska medborgare, så som utredningen föreslår ska gälla för dessa framgent. Enligt utredningens mening finns det dock inte skäl att utsträcka skyddet för denna kategori så långt; en prövning mot humanitära skäl (i vilken prövning ingår bl.a. utlämningens konsekvenser för den eftersöktes familjeliv) bör vara tillräcklig.

Om en utländsk medborgare, som sedan mycket lång tid tillbaka har hemvist i Sverige eller annat nordiskt land, begärs utlämnad kan det därför finnas anledning att av humanitära skäl inte bevilja utlämning för straffverkställighet och att villkora en utlämning för lagföring med att personen återförs till Sverige för straffverkställighet. (Se närmare om den föreslagna ”humanitetsbestämmelsen” avsnitt 10.4.5.)

10.4 Hinder mot utlämning

10.4.1 De internationella konventionernas om mänskliga rättigheter framtida genomslag i svensk utlämningsrätt

Inledning

Sedan UtlämningsL:s tillkomst har viktiga förbättringar och förstärkningar skett på området för mänskliga rättigheter. Bl.a. har Genèvekonventionens flyktingdefinition getts en mer vidsträckt tolkning än tidigare, och Europadomstolen har slagit fast att det kan utgöra brott mot Europakonventionen att utlämna någon till en annan stat, bl.a. när denne riskerar att utsättas för tortyr, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Vidare har viss rättsutveckling skett inom ramen för det arbete som bedrivs av flera av FN:s konventionskommittéer på människorättens område.

Mot den angivna bakgrunden ingår det i utredningens uppdrag att analysera utvecklingen på området för mänskliga rättigheter och i beaktande av den ta ställning till nödvändiga ändringar i nuvarande reglering. Utredningen har att i sammanhanget särskilt överväga regleringen för barn under arton år. Rättsutvecklingen på området för mänskliga rättigheter finns beskriven i avsnitt 5 och 6.

Nuvarande ordning

Sverige har tillträtt en rad konventioner på området för mänskliga rättigheter som kan ha betydelse på utlämningsområdet, förutom Europakonventionen, bl.a. de inom ramen för FN framtagna konventionerna den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (*KMPR*), konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (*tortyrkonventionen*) och konventionen om barnets rättigheter (*barnkonventionen*). (Se närmare härom avsnitt 6.) Av de nämnda konventionerna är det endast Europakonventionen som gäller som lag i Sverige och som mot den bakgrunden har föranlett Högsta domstolen att, parallellt med frågan om hinder mot utlämning föreligger enligt UtlämningsL:s 1–10 §§, pröva om hinder mot utlämning föreligger enligt Europakonventionen (se närmare avsnitt 5.3).

UtlämningsL upptar f.n. en del allmänna hinder mot utlämning till skydd för den enskilde. Den innehåller bl.a. förbud mot utläm-

ning vid risk för svår förföljelse och om den befinns vara uppenbart oförenlig med humanitetens krav och villkor ska uppställas om att den som utlämnas för brottet inte får straffas med döden (se avsnitt 3.6, 3.7 resp. 3.14). Någon allmän hänvisning till Europakonventionen eller till andra människorättskonventioner innehåller UtlämningsL emellertid inte.

Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Utlämning ska inte få beviljas, om det skulle strida mot Europakonventionen eller de tilläggsprotokoll till konventionen som gäller som lag här i landet.

Utredningens bedömning: Någon allmän hänvisning till andra människorättskonventioner än Europakonventionen bör inte göras i lagen.

I avsnitt 5 och 6 har redovisats den utveckling på området för mänskliga rättigheter som kan anses ha bäring på utlämningsområdet, inom ramen för Europakonventionen respektive FN:s konventioner om mänskliga rättigheter. Av redogörelsen framgår att Sveriges tillträde till såväl Europakonventionen som till vissa av FN-konventionerna, främst den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (KMPR), tortyrkonventionen, barnkonventionen och Genèvekonventionen, även medfört vissa förpliktelser på utlämningsområdet. När Sverige överväger att utlämna någon innebär anslutningen till de nämnda konventionerna exempelvis att överväganden i frågan om den eftersökte kan utlämnas utan risk för att utsättas för tortyr, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning måste göras. Vidare måste vissa överväganden göras i frågan om vilken konsekvens en utlämning kommer att få för den eftersöktes familjeliv. I fall som rör ett barn, antingen på så sätt att den som är eftersökt är förälder till ett barn under arton år eller på så sätt att den eftersökte är under arton år, bör även barnets bästa beaktas. Även aspekten huruvida den eftersökte efter en utlämning kommer att vara garanterad rätten till en rättvis rättegång inom skälig tid bör övervägas. Sker inte dessa överväganden kan Sverige komma att göra sig skyldigt till brott mot någon av konventionerna.

Förpliktelsen att i ett utlämningsärende beakta vissa omständigheter som följer av konventionsanslutningarna, framgår inte av UtlämningsL, även om vissa av omständigheterna redan i dag kan beaktas inom ramen för något av UtlämningsL:s befintliga utlämningsvillkor. Vad gäller rättstillämparens möjlighet och skyldighet att ta hänsyn till de krav som konventionerna uppställer, gäller olika förutsättningar för de förpliktelser som följer av Europakonventionen jämfört med dem som följer av övriga konventioner, eftersom Europakonventionen, till skillnad från övriga relevanta konventioner, har ställning av lag i Sverige. Till detta kommer bestämmelsen i 2 kap. 19 § regeringsformen, om att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Europakonventionen, jämte det faktum att det s.k. uppenbarhetsrekvisitet vid lagprövning numera tagits bort i den reformerade grundlagen samt den vedertagna tolkningsprincipen, att en konvention om mänskliga rättigheter bör tillmätas särskild vikt. Dessa förhållanden innebär att hänsyn i varje enskilt utlämningsärende måste tas till Europakonventionens bestämmelser och att en utlämning inte får beviljas i strid med konventionen. När det gäller övriga konventioner kan, på grund av Sveriges dualistiska rättsuppfattning, vilken, som framgått, innebär att konventionerna inte utan särskild lagstiftningsåtgärd är åberops- och tillämpningsbara som gällande rätt här i landet, i ett enskilt utlämningsärende hänsyn endast tas till konventionerna inom ramen för en s.k. fördragskonform tolkning av den relevanta svenska bestämmelsen. En sådan konvention utgör således endast ett, låt vara viktigt, tolkningsdatum vid tillämpningen av svensk rätt.

I avsnitt 6.1 om FN:s konventioner om mänskliga rättigheter har redovisats två rättsfall (NJA 2007 s. 168 och 425) i syfte att illustrera problematiken kring tillämpningen av konventioner om mänskliga rättigheter, vilka Sverige tillträtt, men inte gjort till en del av gällande rätt genom inkorporering eller transformation. Båda fallen kan i huvudsak sägas ha gällt huruvida hänsyn till konsekvenserna för den eftersöktes barn kunde tas i det aktuella ärendet. I det ena av rättsfallen ansåg Högsta domstolen att åtgärdens förenlighet med barnkonventionen kunde prövas, eftersom barnkonventionens princip om ”barnets bästa” förts in i den tillämpliga lagen. I det andra rättsfallet ansåg sig Högsta domstolen däremot förhindrad att göra någon sådan prövning mot barnkonventionen, eftersom ingen av konventionens bestämmelser kommit till uttryck i lagen.

En slutsats som kan dras av rättsfallen är att, när det gäller konventioner som inte i sin helhet har inkorporerats i svensk rätt, en fördragskonform tolkning i princip endast är möjlig, om det i den svenska lagen finns en bestämmelse som uttryckligen knyter an till bestämmelser i konventionen. Den svenska bestämmelsen behöver dock inte direkt ha utformats med konventionsbestämmelsen som förebild eller ens söka uppfylla konventionsåtagandet, men det måste finnas en bestämmelse möjlig att *tolka*. För att säkerställa att Sverige lever upp till de konventionsåtaganden som följer av exempelvis tortyrkonventionen eller barnkonventionen måste det alltså finnas bestämmelser i utlämningslagen som ger rättstillämparen utrymme att göra en fördragskonform tolkning. Att utan en sådan bestämmelse enbart förlita sig på en fördragsenlig tolkning är således, enligt utredningens mening, inte tillräckligt för att konventionerna ska få genomslag i svensk rätt.

De relevanta konventionsbestämmelserna bör alltså ges utrymme att påverka utlämningslagen. Som tidigare nämnts måste härvid skillnad göras mellan, å ena sidan, Europakonventionen och, å andra sidan, övriga konventioner på människorättens område.

När det gäller Europakonventionen innebär det, som framgått, att den och Europadomstolens praxis, måste beaktas i varje enskilt utlämningsärende, och att utlämning inte i något fall får beviljas i strid med Europakonventionen, i enlighet med vad som kommit till uttryck i praxis (se särskilt avsnitt 5.3), trots att det inte framgår av UtlämningsL, att det åligger tillämparen att göra en sådan prövning. Utvecklingen på området för mänskliga rättigheter inom ramen för Europakonventionen beaktas alltså därmed redan i dag vid prövning av utlämningsärenden. Det kan därför ifrågasättas om det finns någon anledning att föra in bestämmelser i utlämningslagen som har sin grund i åtaganden enligt Europakonventionen, eller att på något sätt påminna rättstillämparen om att en prövning av en utlämnings förenlighet med Europakonventionen alltid måste göras. Att utlämning inte får ske vid risk för tortyr följer redan av Europakonventionen enligt den praxis som utarbetats av Europadomstolen; en uttrycklig bestämmelse härom i utlämningslagen kan då tyckas överflödig. En uttrycklig bestämmelse om utlämningsförbud vid risk för tortyr behöver, enligt samma resonemang, inte heller införas mot bakgrund av KMPR eller tortyrkonventionen, eftersom förbud mot utlämning vid sådant förhållande redan följer av Europakonventionen.

I sammanhanget är de överväganden som gjordes vid EAOL:s tillkomst av intresse. I EAOL (2 kap. 4 § 2) anges uttryckligen, att överlämnade inte får beviljas, om det skulle strida mot Europakonventionen. En sådan uttrycklig hänvisning till Europakonventionen fanns inte med i departementspromemorians lagförslag (Ds 2002:62), utan infördes på inrådan av Lagrådet. I promemorians lagförslag angavs endast inledningsvis, att den som eftersöktes skulle överlämnas ”om inte annat sägs i denna lag eller följer av någon annan lag”. Tanken var att ”annan lag”, syftade på, förutom grundlagarna, lagen om Europakonventionen. Vidare fanns i särskilda bestämmelser upptaget två specifika hinder för överlämnande (med sikte på diskriminering och tortyr) som även följer av Europakonventionen. Lagrådet förordade, att det i lagtexten intogs en uttrycklig hänvisning till Europakonventionens bestämmelser (se prop. 2003/04:7 s. 74 och 348). Med en sådan allmän hänvisning till Europakonventionen ansåg Lagrådet, att de två specifika hindren för överlämnande, som följde av Europakonventionen, kunde och borde utgå (prop. 2003/04:7 s. 349). Enligt Lagrådet var det mindre lämpligt att principiellt viktiga begränsningar i skyldigheten att överlämna gjordes i form av en allmän hänvisning till vad som följer av annan lag. Det fanns också, menade Lagrådet, om två särskilda hinder mot överlämnande vilka redan följde av Europakonventionen togs upp särskilt, risk för inte avsedda motsatsslut. Regeringen konstaterade i propositionen till lagen, att det i lagtext ytterst sällan hänvisas till Europakonventionen och anförde, att en nackdel med en hänvisning till Europakonventionen var att den skulle kunna leda till det felaktiga motsatsslutet att Europakonventionen inte ska beaktas eller att konventionen inte har lika stor betydelse i de fall där det inte finns en uttrycklig hänvisning (prop. 2003/04:7 s. 74). Regeringen bedömde dock risken för ett sådant motsatsslut vara mycket liten och ansåg att det i ärenden om överlämnande kunde finnas anledning att hos tillämparen inskärpa vikten av att vid prövningen beakta Europakonventionens bestämmelser. Enligt regeringen borde det därför tas in en bestämmelse i lagen om att överlämnande inte får ske, om det skulle strida mot Europakonventionen. De särskilda avslagsgrunderna med sikte på diskriminering och tortyr behövdes inte, menade regeringen, då en sådan allmän hänvisning till Europakonventionen (med tilläggsprotokoll) gjordes.

I sammanhanget bör också nämnas, att även NAOL innehåller ett uttryckligt förbud mot överlämnande om det skulle strida mot Europakonventionen eller dess tilläggsprotokoll (2 kap. 4 § 1). I

förarbetena till NAOL anförde regeringen att det i princip inte borde vara påkallat att inom ramen för det nordiska samarbetet uttryckligen erinra om att ett överlämnande inte får strida mot mänskliga rättigheter såsom de regleras i Europakonventionen, eftersom samtliga nordiska stater har högt utvecklade rättssystem och det kan förutsättas att ett överlämnande till ett annat nordiskt land inte kommer i konflikt med Europakonventionen (prop. 2010/11:158 s. 66). Eftersom det emellertid skulle kunna leda till viss tveksamhet vid tolkningen av lagen om en uttrycklig hänvisning till Europakonventionen gjordes i EAOL, men inte i NAOL, trots att den får anses gälla i båda fallen, föreslog regeringen dock att en sådan uttrycklig hänvisning intogs även i NAOL.

Enligt utredningen framstår som självklart att rättstillämparen i ytterst liten utsträckning kan behöva påminnas om Europakonventionens existens och betydelse, när det gäller överlämnande till annan nordisk stat, men att sådant behov, undantagsvis, kan finnas, när det gäller överlämnande till annan EU-stat och i än högre utsträckning när det gäller utlämning till stat utanför Norden och EU.

Det alternativ i fråga om Europakonventionen som valts i EAOL och NAOL har, som anförts i EAOL:s förarbeten, uppenbara fördelar: rättstillämparen påminns uttryckligen om den prövning som måste göras av utlämningens förenlighet med Europakonventionen, och de villkor för utlämning, som följer av Europakonventionen, behöver inte uttryckligen tas in som villkor eller hinder i utlämningslagen. En utlämningslag, avskalad från villkor som redan får anses följa av Europakonventionen, riskerar inte heller att leda till sådana oavsedda motsatsslut som Lagrådet befarade kunde bli fallet i det tidigare nämnda lagstiftningsarbetet.

Utredningen kan således se fördelar, främst kanske pedagogiska sådana, med lösningen att uttryckligen i utlämningslagen hänvisa till att utlämning inte får ske, om denna skulle strida mot Europakonventionen. Att inte inta en hänvisning till Europakonventionen i utlämningslagen när en sådan finns i såväl EAOL som NAOL skulle också kunna leda till det felaktiga motsatsslutet, att hänsyn inte i samma utsträckning behöver tas till Europakonventionen när det gäller utlämning som vid överlämnande, trots att situationen i praktiken i många fall kan vara den rakt motsatta. Utredningen anser likväl, att det finns vissa betänkligheter med alternativet att införa en uttrycklig hänvisning till Europakonventionen i utlämningslagen. Rent principiellt framstår det som inkonsekvent att just i utlämningslagen, men inte i alla lagar där Europakonventionen

kan antas ha betydelse, uttryckligen hänvisa till konventionen. Vidare reser denna lösning frågan om det ändå inte för rättstillämparen är än mer värdefullt, att i så stor utsträckning som möjligt fånga upp de aspekter från Europakonventionen, som har särskild bäring på utlämningsområdet, och föra in dessa i de uttryckliga villkors- och hindersbestämmelserna i utlämningslagen. Det kan nämligen på goda grunder göras gällande, att rättstillämparen i så stor utsträckning som möjligt direkt bör kunna utläsa av utlämningslagen, vilka förutsättningar för och hinder mot utlämning som finns. Med en sådan ordning skulle visserligen föreligga en viss risk för motsatsslut på så sätt, att den som tillämpar lagen oriktigt skulle kunna läsa in att några andra aspekter av Europakonventionen, än sådana som uttryckligen tagits upp bland bestämmelserna i utlämningslagen, inte skulle kunna beaktas. Utredningens uppfattning är emellertid, att risken är större för att överväganden, vilka bör göras inom ramen för Europakonventionen, förbises i den motsatta situationen, dvs. om enbart en generell hänvisning till att utlämning inte får beviljas i strid med Europakonventionen intas i utlämningslagen och att villkor eller hinder som anses följa av konventionen inte uttryckligen anges.

Om relevanta aspekter av Europakonventionen arbetas in i utlämningslagens bestämmelser, kan också hänsyn i dessa bestämmelser tas till vad som följer av övriga konventioner på människorättens område. I sammanhanget bör erinras om att utlämningslagen gäller just utlämning till stater utanför Europa och att det även av det skälet förefaller lämpligare, att inte enbart hänvisa till en konvention antagen inom ramen för Europarådet, utan att i stället i uttryckliga bestämmelser direkt i lagen ange vad som gäller för utlämning från Sverige.

Eftersom Europakonventionen fortlöpande är föremål för Europadomstolens tolkning och praxis, kan emellertid en avsaknad av uttrycklig hänvisning till konventionen i utlämningslagen leda till att denna praxis förbises vid utlämningslagens tillämpning.

Sammanfattningsvis stannar utredningen därför för alternativet, att i utlämningslagen införa en uttryckligt utlämningshinder innebärande att utlämning inte får beviljas, om det skulle strida mot Europakonventionen eller dess tilläggsprotokoll som gäller som lag här i landet men att *samtidigt* låta inarbeta vissa betydelsefulla delar av konventionen i utlämningslagens bestämmelser. Det bör här alltså understrykas, att detta inte innebär att *endast* de delar av konventionen som upptagits i särskilda bestämmelser är av relevans vid

utlämningslagens tillämpning. Det åligger alltså tillämparen, genom den generella hänvisningen till konventionen, att undersöka om rättsutvecklingen och praxis avseende övriga delar av konventionen kan vara av betydelse i utlämningsärendet. Ett sådant alternativ bör, enligt utredningens mening, inte kunna leda till några allvarliga tillämpningsproblem (jfr Lagrådet i prop. 2003/04:7 s. 349).

Vad gäller de övriga internationella konventionerna på området för mänskliga rättigheter och deras inflytande över utlämningslagens tillämpning, framstår alternativet med att i görligaste mån uttryckligen anpassa lagens bestämmelser till vad som får anses följa av konventionerna som det enda rimliga alternativet.

Som nämnts i avsnitt 6.1, har Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige, i sitt slutbetänkande *Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter* (SOU 2010:70) föreslagit, att bestämmelser som uttryckligen hänvisar till de mänskliga rättigheterna, i ett förtydligande syfte, förs in i flera befintliga lagar. På samma sätt som delegationen föreslår för vissa angivna lagar, skulle en bestämmelse kunna införas i utlämningslagen om att de myndigheter som tillämpar lagen ska respektera den enskildes mänskliga rättigheter enligt de internationella överenskommelser som Sverige åtagit sig att följa. En sådan bestämmelser innebär emellertid inte annat än en påminnelse om att de avsedda konventionerna ska användas som tolkningsmaterial vid lagens tillämpning. En sådan ordning tillför således inte något nytt till det som redan gäller. Som utredningen tidigare angett, är det enligt utredningens mening inte heller tillräckligt att principen om konventionskonform tolkning gäller; det krävs även uttryckliga bestämmelser på vilken denna princip kan tillämpas.

Ytterligare ett alternativ för att låta FN-konventionerna om mänskliga rättigheter få genomslag i utlämningslagen, vore att på ett mer formellt sätt inkorporera dem i lagen. I lagen kan anges, att utlämning inte får beviljas om det skulle strida mot de internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter som Sverige har åtagit sig att följa. Konsekvenserna av en sådan generell inkorporering är emellertid mera vittgående och svåra att förutse, och ett utlämningshinder, som utformades på ett sådant sätt, kan leda till praktiska tillämpningsproblem. I sammanhanget bör också erinras om att Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige föreslagit, att en särskild utredning ges i uppdrag att utreda lämpligheten av en inkorporering av fler konventioner på området för mänskliga rättigheter i Sverige. I avsaknad av en sådan övergripande analys

anser utredningen, att alternativet med en allmän inkorporering i utlämningslagen inte bör väljas.

Mot bakgrund av det anförda stannar utredningen alltså för den lösningen, att de bestämmelser i såväl Europakonventionen som i andra internationella konventioner på området för mänskliga rättigheter som Sverige tillträtt, och som är direkt relevanta i utlämningssammanhang, bör arbetas in och komma till direkt uttryck i utlämningslagen samtidigt som en allmän hänvisning till Europakonventionen görs i lagen. Någon allmän hänvisning till andra människorättskonventioner anser utredningen däremot inte böra göras i lagen.

I det följande redogörs för i vilka avseenden befintliga bestämmelser i utlämningslagen, vad avser villkor och hinder för utlämning, bör ändras eller nya tillkomma, för att utlämningslagen på det sätt som beskrivits ska harmoniera med Sveriges internationella åtaganden på området för mänskliga rättigheter. Först bör emellertid något sägas om den *riskbedömning* som måste göras när det gäller hindren mot utlämning särskilt knutna till mänskliga rättigheter. Det gäller således bl.a. hindren avseende tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, dödsstraff, förföljelse och rättvis rättegång. I samtliga fall är det den *individuella risken* för att den eftersökte ska bli utsatt för angiven kränkning av sina mänskliga rättigheter som är avgörande. Det ska alltså vara fråga om en påvisad risk i det konkreta fallet, och det räcker således inte att enbart visa att förhållandena allmänt sätt är bristfälliga i den ansökande staten och att det där förekommer kränkningar av mänskliga rättigheter (jfr Europadomstolens praxis, avsnitt 5.2).

När det gäller påståenden om att den eftersökte efter utlämningen riskerar att utsättas för kränkning måste de alltså stödjas av viss bevisning. Enbart ett blankt påstående om risk för viss behandling är således inte tillräckligt. Det måste åtminstone göras *sannolikt,* att en konkret risk för kränkning föreligger. Om en risk åberopas, har åklagaren också en skyldighet att undersöka de omständigheter som förs fram från den eftersöktes sida.[14] Det bör dock understrykas att det är fråga om en *riskbedömning*, och att det således inte måste göras sannolikt att den eftersökte verkligen *kommer att utsättas* för kränkningen. Risken för denna måste emellertid vara förutsebar, verklig och personlig.[15] Det material som påståendet

[14] Jfr Europadomstolens placering av bevisbördan i *R.C. mot Sverige*, dom den 9 mars 2010.
[15] Jfr Tortyrkommitténs uttalanden i t.ex. *M.F. v. Sweden*, No. 326/2007, avgörande den 14 november 2008, § 7.3.

grundas på måste alltså uppnå viss styrka för att kunna läggas till grund för bedömningen att risk föreligger. Vid värderingen av det material som föreligger får, liksom vid all bevisvärdering, göras sedvanliga bedömningar av materialets tillförlitlighet.

Sveriges konventionsåtaganden på området för mänskliga rättigheter innebär även att bestämmelser om inhibition, då ett internationellt organ, som har behörighet att pröva klagomål från enskilda (till exempel Europadomstolen eller MR-kommittén), riktar en begäran till Sverige om att verkställigheten av ett beslut om utlämning ska avbrytas och att bestämmelser om förfarandet då ett sådant organ i slutligt avgörande kommer fram till att ett svenskt utlämningsavgörande är konventionsstridigt, bör införas i utlämningslagen. Utredningens överväganden och förslag i detta avseende behandlas i avsnitt 12.9.2.

10.4.2 Tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning

Nuvarande ordning

UtlämningsL innehåller bestämmelser som förhindrar utlämning vid risk för svår förföljelse (7 §)och då en utlämning i det enskilda fallet skulle befinnas vara uppenbart oförenlig med humanitetens krav (8 §). I sist nämnt avseende ska en avvägning göras mellan, å ena sidan, den enskildes personliga förhållanden och, å andra sidan, gärningens beskaffenhet och den ansökande statens intresse. Någon bestämmelse som uttryckligen tar sikte på att förhindra utlämning vid risk för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning finns inte i UtlämningsL. Inte heller finns någon sådan bestämmelse i 1957 års utlämningskonvention eller i Sveriges bilaterala utlämningsavtal.

Europakonventionens artikel 3 innehåller förbud mot tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (se närmare avsnitt 5.2). Som framgår av tidigare avsnitt, har Europadomstolen i sin praxis slagit fast, att det kan utgöra konventionsbrott att utlämna någon till en annan stat, när den eftersökte riskerar att utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

Europakonventionen gäller sedan den 1 januari 1995 som lag i Sverige. Högsta domstolen har i och med detta, trots att den

prövning som enligt UtlämningsL ankommer på Högsta domstolen är begränsad till de hinder mot utlämning som finns i UtlämningsL, ansett att det ankommer på domstolen att även pröva frågan, om den i ärendet föreliggande utredningen ger underlag för bedömningen att det finns lagliga hinder mot utlämning också enligt bestämmelserna i Europakonventionen. Högsta domstolen har således, i vart fall i två utlämningsärenden kommit fram till att hinder mot utlämning förelegat enligt artikel 3 i Europakonventionen (NJA 2007 s. 574 och 2009 not N 24). I ytterligare något fall har Högsta domstolen kommit fram till att utredningen i det aktuella utlämningsärendet inte kunde anses erbjuda tillräckligt underlag för bedömningen att det förelåg generellt hinder mot utlämning enligt artikel 3 i Europakonventionen, men i sitt yttrande till regeringen anfört att det fick förutsättas att frågan beaktades ytterligare vid den fortsatta beredningen av ärendet. Domstolen har således uppmärksammat regeringen på att det kunde finnas skäl att avslå utlämningsframställningen (se NJA 2007 N 36). Högsta domstolen har vidare uttalat, att vid bedömningen av om det föreligger hinder mot utlämning enligt Europakonventionens bestämmelser kan, i motsats till vad som gäller vid tillämpningen av de i detta hänseende aktuella bestämmelserna i UtlämningsL (7 och 8 §§), uppgifter om de allmänna förhållandena i en stat vara av helt avgörande betydelse. Högsta domstolen har också konstaterat, att såväl 8 § UtlämningsL som artikel 3 i Europakonventionen syftar till att tillgodose humanitetens krav, men att den avvägning mot den främmande statens intresse som bestämmelsen i UtlämningsL förutsätter, mot bakgrund av Europadomstolens praxis, är främmande vid en prövning enligt artikel 3. (Se närmare avsnitt 5.3 om Högsta domstolens praxis i detta avseende.)

Europakonventionen och dess artikel 3 har också beaktats av regeringen, då den slutligen beslutat huruvida utlämning ska beviljas, i de fall, då Högsta domstolen inte funnit hinder föreligga mot utlämning; i den motsatta situationen har ju Högsta domstolens uppfattning om hinder bundit regeringen att inte utlämna (se bl.a. regeringens beslut i ”Rwanda-fallet”, JuBC2008/2175/BIRS, samt avsnitt 3.6 och 5.3).

Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Utlämning ska inte få beviljas, om det finns risk för att den eftersökte i den ansökande staten, eller i annan stat till vilken det finns risk för att den eftersökte vidaresänds från den ansökande staten, kommer att bli utsatt för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

I 2 kap. regeringsformen finns bestämmelser som gentemot det allmänna ger medborgarna och andra här i riket skydd mot bl.a. påtvingade kroppsliga ingrepp. Enligt 2 kap. 5 § regeringsformen gäller ett absolut förbud mot bl.a. kroppsstraff och tortyr. I den reformerade grundlagen har bestämmelserna i 2 kap. regeringsformen formulerats om, så att det framgår att utgångspunkten för fri- och rättighetsskyddet är att det gäller för *både svenska medborgare och andra* här i riket (prop. 2009/10:80 s. 148 f.). Skyddet i exempelvis 2 kap. 5 § regeringsformen gäller således uttryckligen för ”var och en” och inte enbart för svenska medborgare. Avsikten är att i texten tydligare ge uttryck för den principiella utgångspunkten att fri- och rättighetsskyddet gäller lika för både svenska medborgare och andra som vistas här (prop. 2009/10:80 s. 148 f, SOU 2008:125 Del 1 s. 475 ff. och Del 2 s. 751 ff.).

Regeringsformen ger givetvis endast skydd mot påtvingade kroppsliga ingrepp här i landet. De principer som slås fast i grundlagen gällande förhållandet mellan det allmänna och enskilda, är dock så grundläggande att de i princip bör innebära att Sverige inte ska medverka till att något annat land bryter mot dem i förhållande till någon enskild. På så sätt kan de grundlagsfästa principerna, och regeringsformens rättighetsskydd, sägas ha bäring även på utlämningsområdet. Att Sverige inte bör utlämna någon som därvid riskerar att utsättas för tortyr eller kroppsstraff kan således ses som en förlängning av det grundlagsfästa förbudet mot tortyr och kroppsstraff.

Artikel 3 i Europakonventionen stadgar, som tidigare angetts, att ingen får utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Som även framgått är artikeln att tolkas så, att den innebär hinder mot utlämning vid risk för sådan behandling som omfattas av artikeln. Vad gäller frågan om vad som enligt Europakonventionen är att anse som tortyr har ansetts att ledning kan hämtas från begreppets definition i FN:s konvention

mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (*tortyrkonventionen*, SÖ 1986:1).[16] Som omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning har Europadomstolen bl.a. ansett vissa former av kroppslig bestraffning (se närmare avsnitt 5.2).

Även två av FN:s kärnkonventioner om mänskliga rättigheter, den nyss nämnda tortyrkonventionen och den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (*KMPR*, SÖ 1971:42), till vilka båda Sverige anslutit sig, innehåller förbud mot tortyr (se närmare avsnitt 6.2 och 6.3, om konventionerna och den rättsutveckling som skett inom ramen för de till konventionerna knutna övervakningskommittéerna).

Tortyrkonventionen innehåller ett särskilt förbud mot utvisning, återförande eller utlämning av en enskild person till en annan stat, i vilken det finns grundad anledning att tro att denne skulle vara i fara att utsättas för tortyr. Den övervakningskommitté som är knuten till tortyrkonventionen har klargjort, att det för tillämpningen av förbudet inte spelar någon roll om personen riskerar tortyr i den stat som denne är tänkt att sändas till, eller i annan stat som denne därefter riskerar att utvisas, återföras eller utlämnas till.[17] Risken för tortyr måste dock härröra från staten.[18] Tortyrkonventionens förbud mot utvisning, återförande eller utlämning är bara tillämpligt på tortyr och inte på annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

KMPR innehåller som nämnts förbud mot tortyr, men även mot grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Den övervakningskommitté som hör till konventionen, MR-kommittén, har klargjort att stater som är anslutna till konventionen inte får utsätta enskilda individer för risken att bli utsatta för tortyr, grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning i samband med återvändandet till ett annat land efter utlämning, utvisning eller avvisning.[19] MR-kommittén har också tillämpat principen om *non-refoulement* i ett antal fall och funnit, att utlämning vid en förutsebar risk bl.a. för att den eftersökte efter utlämningen skulle komma att utsättas för kroppsstraff innebär ett brott mot principen och konventionen.[20]

---

[16] Danelius 2007, s. 67.
[17] General Comments 1, § 2.
[18] Tortyrkommitténs avgöranden i Nos. 83/1997, 130 & 131/1999 och 177/2001 samt Nowak & McArthur 2008, s. 165.
[19] General comments 20/44 av den 3 april 1992, § 9.
[20] G.T v. Australia, No. 706/1996 och A.R.J. v. Australia, No. 692/1996.

Det skydd mot utlämning som Europakonventionen och de båda FN-konventionerna innebär vid risk för *tortyr*, kan sägas vara i princip liktydigt. På samma sätt kan det skydd mot utlämning vid risk för *annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning* än tortyr som såväl Europakonventionen som KMPR garanterar, anses vara detsamma. Som påpekats i avsnitt 6.3 har det dock förekommit, att Europarådets institutioner och FN-kommittéerna, trots att omständigheterna varit i princip identiska, kommit till olika slutsatser i frågan om en åtgärd skulle innebära en kränkning av deras respektive konvention. Som även påpekas i avsnittet är inte heller MR-kommittén, till skillnad från tortyrkommittén, bunden av någon definition av begreppet tortyr, vilket bl.a. skulle kunna innebära att kommittén i sin framtida praxisbildning skulle kunna komma att tillämpa principen om *non-refoulement* även på tortyr eller grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, som härrör från någon annan än staten.

Hinder mot utlämning vid risk för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning föreligger alltså redan, mot bakgrund av Europakonventionens ställning som lag i Sverige, enligt nuvarande ordning. Den av utredningen föreslagna bestämmelsen i utlämningslagen om att utlämning inte får beviljas i strid med Europakonventionen innebär också att en prövning uttryckligen måste göras mot Europakonventionen. Man kan därför fråga sig om någon uttrycklig bestämmelse om förbud mot utlämning vid risk för sådan behandling behöver införas i utlämningslagen.

En förlitan på att tillämparen skulle använda sig av Europakonventionen och vägra utlämning vid risk för sådan behandling det här är fråga om, skulle dock i teorin kunna innebära att hänsyn till de relevanta FN-konventionerna inte togs. Som framgått sker en rättsutveckling på området för mänskliga rättigheter även inom ramen för dessa konventioner, genom tillämpningen i övervakningskommittéerna. Detta talar med viss styrka för att förbudet mot utlämning bör följa direkt av utlämningslagen och inte enbart genom en tillämpning av Europakonventionen. Som tidigare anförts anser utredningen också, att det är viktigt att utlämningslagen är så klargörande som möjligt, särskilt när det gäller i vilka fall utlämning av hänsyn till grundläggande mänskliga rättigheter bör vägras. I syfte att förtydliga utlämningslagen, och för att betona vikten av att den grundläggande mänskliga rättigheten att inte bli utsatt för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, respekteras, anser utredningen därför, att en uttrycklig bestämmelse

härom bör införas i lagen. Genom bestämmelsen kommer även utlämning vid risk för kroppsstraff att förhindras, eftersom sådant straff omfattas av definitionen ”omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning”.

I sammanhanget kan också påminnas om att den danska utlämningslagen, trots att Europakonventionen gäller som lag även i Danmark, innehåller ett uttryckligt förbud mot utlämning vid risk för tortyr, annan omänsklig förnedrande behandling eller bestraffning, att i princip samma sak uttryckligen följer av den finska grundlagen och att det i norsk lag uttryckligen föreskrivits att Europakonventionen vid konflikt med annan lag ska ges företräde. De andra nordiska länderna har således, på sinsemellan olika sätt, säkerställt att utlämning inte ska ske vid risk för tortyr eller annan omänsklig förnedrande behandling eller bestraffning.

Utlämning bör således enligt utlämningslagen inte få beviljas, om det finns risk för att den eftersökte efter en utlämning kommer att bli utsatt för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Det bör också uttryckligen framgå, att utlämningshinder föreligger, oavsett om risken för sådan behandling föreligger i den ansökande staten, eller i annan stat till vilken det finns risk för att den eftersökte vidaresänds från den ansökande staten.

Att införa ett sådant uttryckligt förbud mot utlämning vid risk för tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, kan inte anses stå i strid med Sveriges internationella utlämningsförpliktelser, trots att någon uttrycklig vägransgrund med detta syfte inte återfinns vare sig i 1957 års utlämningskonvention eller i de bilaterala avtalen. Att utlämning inte får beviljas, om den enskilde till följd av utlämningen skulle riskera att utsättas för sådan behandling utgör, som framgått, en grundläggande princip på området för mänskliga rättigheter, och principen följer redan av svensk lag, nämligen genom Europakonventionen.

Vad som innefattas i begreppen ”tortyr” eller ”omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning” får avgöras med ledning av den praxis som föreligger. Vad avser den risk som i varje enskilt fall måste föreligga, är det den individuella risken för att den eftersökte kommer att utsättas för åtgärden som är avgörande för om utlämningshinder kan anses föreligga. Ledning får likaledes i detta hänseende i första hand hämtas i den praxis om vuxit fram genom Europadomstolens tillämpning av Europakonventionen. Men även

FN:s övervakningskommittéers rättstillämpning bör kunna tillmätas betydelse i sammanhanget.

10.4.3 Dödsstraff

Nuvarande ordning

UtlämningsL (12 § första stycket 3) innebär att vid beviljande av utlämning ska uppställas villkor om att den som utlämnas inte för brottet får straffas med döden. Regeln ska uppfattas så, att den inte hindrar att dödsdom meddelas, men väl att sådan dom verkställs (prop. 1957:156 s. 72).

Enligt 1957 års utlämningskonvention (artikel 11) finns möjlighet att vägra utlämning vid risk för dödsstraff, såvida inte den ansökande staten avger en sådan försäkran att dödsstraff inte kommer att verkställas, som den anmodade parten anser tillräcklig. Samma regel gäller enligt Sveriges bilaterala utlämningsavtal. Att notera är emellertid att dödsstraffet numera är avskaffat i samtliga de länder med vilka Sverige har bilaterala avtal, med undantag för USA. Huvudregeln enligt det nu gällande bilaterala avtalet med USA är även att som villkor för utlämning ska ställas att den eftersökte inte ens ådöms dödsstraff. Om USA emellertid i det enskilda fallet inte kan uppfylla ett sådant villkor, får utlämning i stället beviljas på villkor att ett utdömt dödsstraff inte ska verkställas (se närmare avsnitt 3.14).

Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Utlämning ska inte få beviljas, om den eftersökte riskerar att dömas till dödsstraff för det brott som utlämningen avser eller har dömts till sådant straff och det föreligger risk att straffet verkställs.

Om dödsstraff är föreskrivet enligt lagstiftningen i den ansökande staten för det brott som utlämningen avser, ska som villkor för utlämning uppställas, att sådant straff inte får utdömas eller verkställas, såvida det har utdömts.

Enligt 2 kap. 4 § regeringsformen får dödsstraff inte förekomma. Förbudet är absolut, dvs. det finns inget undantag. Som angetts i avsnitt 10.4.2, gäller regeringsformens skyddsbestämmelser givetvis endast åtgärder och ingrepp här i landet. Som där anförts kan dock de centrala grundläggande mänskliga rättigheter som slås fast i grundlagen, även anses ha viss bärighet på ett utlämningsförfarande. Det kan således göras gällande, att Sverige, mot bakgrund av regeringsformens bestämmelse om dödsstraff, inte heller bör medverka till att ett annat land utsätter en enskild för dödsstraff.

Som tidigare redogjorts för (se närmare avsnitt 3.14) finns ännu inte något generellt förbud mot dödsstraffet i folkrätten. I en rad internationella konventioner och förklaringar har emellertid försök gjorts för att verka för dödsstraffets avskaffande och har därvid bl.a. fastställts ett antal begränsningar för dess tillämpning; se bl.a. det andra fakultativa protokollet till KMPR, Europeiska Rådets riktlinjer från 1998 för agerande mot dödsstraffet gentemot tredje land, artikel 3 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, artikel 6 i KMPR, FN:s ekonomiska och sociala råds (ECOSOC) rekommendationer om garantier för personer som är dömda till döden, FN:s generalförsamlings tredje utskotts resolution mot dödsstraffet från 1997 och FN:s råd för de mänskliga rättigheternas resolution om dödsstraffet från 2005.

Vad beträffar Europakonventionen så förbjuder den inte dödsstraffet. Dess artikel 2 tillåter dödsstraffet, om det finns en nationell lag som medger att sådant straff utdöms för brottet i fråga och straffet verkställs enligt domstols dom (se närmare om Europakonventionen, dess nedan nämnda sjätte och trettonde tilläggsprotokoll och Europadomstolens praxis i nu aktuella avseenden, avsnitt 5.2).

Det sjätte tilläggsprotokollet till Europakonventionen (som liksom Europakonventionen gäller som lag i Sverige) förbjuder emellertid dödsstraff i fredstid. Det trettonde tilläggsprotokollet till Europakonventionen (som även det gäller som lag i Sverige) utsträcker förbudet mot dödsstraff till att gälla under alla omständigheter – således även i krigstid.

Mot bakgrund av den svenska regeringsformens absoluta förbud mot dödsstraff och Sveriges internationella hållning när det gäller dödsstraffet; bl.a. manifesterat genom tillträdet till Europakonventionens sjätte och trettonde tilläggsprotokoll samt till det andra fakultativa protokollet till KMPR, är det en självklarhet att Sverige även framgent inte ska utlämna någon som riskerar att få ett döds-

straff mot sig verkställt. Att utlämna någon under sådana förhållanden skulle även sannolikt innebära ett brott mot Europakonventionens sjätte och trettonde tilläggsprotokoll samt mot artikel 6 i KMPR och mot det andra fakultativa protokollet till denna konvention. En sådan utlämning skulle också under vissa omständigheter kunna utgöra ett brott mot Europakonventionens artikel 3 eller KMPR:s artikel 7 (båda om förbud mot tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning). (Se närmare avsnitten 5.2 och 6.2 om Europadomstolens och MR-kommitténs praxis i dessa avseenden.)

Principiellt skulle frågan också kunna ställas om inte Sverige – bl.a. mot bakgrund av tillträdet till de två angivna tilläggsprotokollen till Europakonventionen – borde vara än tydligare i sitt ställningstagande gentemot och fördömande av dödsstraffet och helt vägra att utlämna den som enbart riskerade att dömas till döden, dvs. oavsett om det förelåg någon risk för att detta straff skulle omsättas i praktiken. Sverige borde således, enligt detta synsätt, ta så starkt avstånd från dödsstraffet, att Sverige över huvud taget inte borde medverka till att någon enskild utsattes för att få en dödsdom mot sig. Ett sådant synsätt får tyngd också av det faktum, att de garantier eller de andra diplomatiska försäkringar som den ansökande staten i dessa fall har att ställa om att dödsstraff inte kommer att utdömas, eller att ett dödsstraff som utdöms eller har utdömts inte kommer att verkställas, i sig innebär ett riskmoment. Av konstitutionella skäl kan det nämligen vara svårt för den ansökande staten att lämna en sådan garanti eller försäkran, eftersom en regering kan – och av principiella och rättsstatsskäl *bör* – vara förhindrad att lägga sig i hur landets domstolar dömer. Det kan också från svensk sida generellt sett vara mycket svårt att på förhand värdera en lämnad garanti eller försäkran.[21]

Mot en sådan strikt och principiellt välgrundad moralisk hållning kan dock anföras att det, som tidigare nämnts, trots allt ännu inte finns något allmänt förbud mot dödsstraffet i folkrätten och att det viktigaste, även för den enskilde, måste vara att säkerställa att ett dödsstraff inte verkställs. Vidare kan anföras att, om det i ett enskilt utlämningsärende skulle anses inhumant redan att ett dödsstraff utdömdes (dvs. utan risk för att det skulle verkställas), kan

[21] Jfr Human Rights Watch rapport ”*Still at Risk: Diplomatic Assurances No Safeguard Against Torture*”, April 2005 Vol. 17, No 4 (D) och samma organisations uppföljande rapport ”*Cases Involving Diplomatic Assurances Against Torture, Developments since May 2005*”, January 2007, Number 1.

utlämning vägras på andra grunder, exempelvis för att den eftersökte skulle riskera ”omänsklig behandling” i den ansökande staten eller för att det av humanitära skäl vore uppenbart oskäligt att utlämna (se utredningens överväganden i fråga om dessa utlämningshinder, avsnitt 10.4.2 och 10.4.5).

Ett sådant principiellt fast förhållningssätt mot utdömande av dödsstraff skulle också kunna skapa problem i förhållande till våra internationella utlämningsåtaganden. Varken 1957 års utlämningskonvention eller utlämningsavtalet med USA (vilka förbindelser gäller i förhållande till länder som alltjämt tillämpar dödsstraffet) ger någon rätt att vägra utlämning, om det saknas risk för att ett dödsstraff kommer att verkställas.

I sammanhanget kan också påpekas, att den komparativa översikten, se närmare avsnitt 9, ger vid handen att inte något av de i jämförelsen upptagna länderna, intar en så rigid inställning till utlämning vid risk för dödsstraff, som nu redovisats. Samtliga länder som tagit upp dödsstraff som ett utlämningshinder eller uppställt villkor angående dödsstraff i sin lagstiftning, har stannat för möjligheten att vägra utlämning vid risk för att ett dödsstraff *verkställs*.

Trots att det enligt utredningens mening skulle kunna hävdas, att det vore principiellt tillfredsställande att aldrig behöva utlämna vid risk för dödsstraff, dvs. redan vid risk för *utdömandet* av ett sådant straff, anser utredningen likväl, att detta skulle föra för långt och att övervägande skäl därför talar för att behålla Sveriges nuvarande hållning i frågan. Utlämning bör således alltjämt vara möjligt, trots att dödsstraff kan komma att utdömas eller har utdömts för den aktuella gärningen, så länge det inte finns någon *risk* för att dödsstraffet kommer att verkställas.

Som UtlämningsL är utformad finns förbudet mot utlämning vid risk för dödsstraff endast manifesterat som ett villkor som ska uppställas vid beviljande av utlämning. Att utlämning inte får ske vid risk för att ett dödsstraff kommer att verkställas bör enligt utredningens mening framgent finnas med som ett uttryckligt *hinder* i utlämningslagen. Vidare bör i lagen uttryckligen anges, att när en utlämning beviljas, och det enligt lagstiftningen i den ansökande staten är föreskrivet dödsstraff för det brott som utlämningen avser, ska som *villkor* för utlämning ställas, att den eftersökte inte döms till sådant straff eller att sådant straff som har utdömts inte verkställs.

Vad beträffar den riskbedömning som den föreslagna hindersbestämmelsen innebär, och hinders- respektive villkorsbestämmel-

sens förhållande till varandra, kan bl.a. följande anföras. Bedömningen att det inte finns någon risk för att ett dödsstraff kommer att utdömas eller verkställas kan givetvis grundas på i princip vilket material som helst. Stadgar lagen i den ansökande staten dödsstraff för det aktuella brottet, kan dock förutses att det i normalfallet, kommer att krävas någon form av ytterligare utredning från den ansökande staten, exempelvis av innebörd att straffet sedan länge inte förekommer i praxis för att anse att risk för straffets utdömande eller verkställande inte föreligger. En sådan utredning måste givetvis värderas, för att bedöma om risken för dödsstraffets utdömande eller verkställande genom denna kan anses avvärjd. Skulle, om dödsstraff är föreskrivet för det brott som utlämningen avser i den ansökande staten, den ansökande staten på ett tillfredsställande sätt kunna visa att dödsstraff inte kommer att dömas ut, innebär det att den eftersökte inte kan anses riskera att dömas till dödsstraff för det för utlämningen aktuella brottet. Något hinder mot utlämning föreligger då inte på denna grund. Då utlämningen beviljas måste dock, mot bakgrund av att lagstiftningen i den ansökande staten likväl formellt föreskriver dödsstraff för brottet, i utlämningsbeslutet också uppställas villkor om att den eftersökte inte döms till dödsstraff eller att dödsstraff, om det mot förmodan likväl utdöms, inte kommer att verkställas. Vidare måste det föreligga någon sorts garanti från den ansökande staten om att detta villkor kommer att respekteras (se avsnitt 10.5.3).

Det skulle kunna övervägas att i den föreslagna bestämmelsen om hinder mot utlämning vid risk för dödsstraff lägga till att utlämning inte heller får beviljas vid risk för att den eftersökte döms till kroppsstraff i den ansökande staten. Som framgått i avsnitt 10.4.2 är kroppsstraff emellertid alltid att anse som omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Vid risk för kroppsstraff kommer således hinder mot utlämning alltid att föreligga enligt den föreslagna hindersbestämmelsen avseende tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Någon anledning att särskilt erinra om kroppsstraff i den nu föreslagna bestämmelsen angående dödsstraff anser utredningen därför inte finnas. En sådan ordning skulle också medföra att, om kroppsstraff vore föreskrivet i den ansökande staten för det brott som utlämningen avser, den ansökande staten skulle kunna få till stånd en utlämning om den lämnade en garanti om att kroppsstraffet i det särskilda fallet inte skulle komma att utdömas eller, om det utdömdes, verkställas. En sådan möjlighet vore enligt utredningens mening oacceptabel.

10.4.4 Förföljelse

Nuvarande ordning

UtlämningsL (7 §) innebär, som framgått, att den som på grund av sin härstamning, tillhörighet till viss samhällsgrupp, religiösa eller politiska uppfattning eller annars på grund av politiska förhållanden löper risk att i den främmande staten utsättas för förföljelse, som riktar sig mot dennes liv eller frihet eller annars är av svår beskaffenhet inte får utlämnas. Utlämning får inte heller ske av den som riskerar att vidareutlämnas eller på annat sätt sändas till en annan stat, i vilken denne riskerar sådan förföljelse.

Det huvudsakliga syftet med bestämmelsen är att den ska stå i samklang med utlänningslagens flyktingdefinition; det ska således inte vara möjligt att utlämna den som har status av flykting till det land där denne riskerar förföljelse (se avsnitt 3.6 för en närmare redogörelse över bakgrunden till bestämmelsen).

Bestämmelsen har varit föremål för Högsta domstolens prövning i ett antal fall (se avsnitt 3.6).

Såväl 1957 års utlämningskonvention som Sveriges bilaterala avtal innehåller, direkt eller indirekt, också förbud mot utlämning vid risk för förföljelse.

Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Utlämning ska inte få beviljas av en eftersökt som på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande, nationalitet, religiös eller politisk uppfattning eller på grund av kön, sexuell läggning eller annan tillhörighet till en viss samhällsgrupp löper risk att utsättas för förföljelse i den ansökande staten. Utlämning ska inte heller få beviljas, om det finns risk för att den eftersökte vidaresänds från den ansökande staten till en stat, där denne riskerar sådan förföljelse.

Förbudet mot utlämning i detta avseende ska gälla oberoende av om det är myndigheter i den ansökande staten, eller i stat till vilken den eftersökte riskerar att vidaresändas, som är direkt ansvariga för att den eftersökte riskerar att utsättas för angiven förföljelse eller om myndigheterna i dessa stater inte bedöms kunna erbjuda tillräckligt skydd mot förföljelse från enskilda.

Som tidigare angetts är syftet med bestämmelsen om förbud mot utlämning vid risk för förföljelse, att denna ska harmoniera med möjligheterna till asyl enligt utlänningslagstiftningen. Det bakomliggande dokumentet till de relevanta bestämmelserna i båda lagarna är 1951 års Genèvekonvention angående flyktingars rättsliga ställning och dess flyktingdefinition.

Utlänningslagens definition av flykting har under åren ändrats, i syfte att denna i så stor utsträckning som möjligt ska stå i överensstämmelse med Genèvekonventionens flyktingdefinition, såväl med dess ordalydelse som med den utveckling definitionen fått genom praxis (se närmare avsnitt 3.6).

Den nu gällande utlänningslagen (2005:716) innehåller således inte som UtlämningsL någon hänvisning till förföljelse ”(eljest) på grund av politiska förhållanden” i sin flyktingdefinition, samtidigt som dess definition omfattar förföljelse såväl på grund av kön som sexuell läggning. Vidare anges i utlänningslagen att flyktingskap kan föreligga även när förföljelsen inte utgår direkt från staten.

En anpassning av utlämningslagens bestämmelse, om hinder mot utlämning vid risk för förföljelse, till utlänningslagens flyktingbestämmelse och därmed till den flyktingdefinition Genèvekonventionen i dag omfattar, skulle enligt utredningens mening innebära, att bestämmelsens ursprungliga syfte skulle uppnås på ett tydligare och bättre sätt. Den som har status av flykting skulle således inte kunna utlämnas till sitt hemland eller till annat land, där denne riskerar att utsättas för allvarlig förföljelse. En sådan anpassning skulle också innebära att Sverige fullt ut uppfyllde de åtaganden till vilka vi, på grund av vår anslutning till Genèvekonventionen, är förpliktade. Principen om *non-refoulement* (se bl.a. artikel 33.1 i Genèvekonventionen och allmänt om denna princip, som anses utgöra en del av den internationella sedvanerätten, i avsnitt 6.2), som har bäring även på utlämningsområdet, innebär nämligen att en flykting inte får skickas tillbaka till det land där personen riskerar förföljelse. Ett borttagande av lokutionen ”eller eljest på grund av politiska förhållanden” i utlämningslagens bestämmelse om förbud mot förföljelse, skulle enligt utredningens bedömning inte medföra att den enskilde skulle komma i ett sämre läge. Även av utlänningslagens flyktingdefinition framgår nämligen att förföljelsen kan ha sin grund i politisk uppfattning. Som anförts i doktrinen[22] torde utlämning också i sådana fall som avsågs träffas av lydelsen ”eller eljest på

[22] Påle 2003, s. 196.

grund av politiska förhållanden" – dvs. stränga straff på grund av brott mot hemlandets reseförbud (se närmare avsnitt 3.6) – förhindras av UtlämningsL:s krav på dubbel straffbarhet, vilket utredningen föreslår ska kvarstå som en förutsättning för utlämning även i en ny utlämningslag, se avsnitt 10.3.2.

Det kan i sammanhanget övervägas om enbart en hänvisning i den aktuella bestämmelsen i utlämningslagen, borde göras till den förföljelse som avses i utlänningslagen. På detta sättet skulle tillförsäkras att utlämningslagens bestämmelser även framgent stod i överensstämmelse med utlänningslagens flyktingdefinition, vid eventuella senare ändringar i denna. Utredningen anser emellertid, att det är av värde att utlämningshindren i utlämningslagen direkt beskrivs och framgår av lagtexten. Med enbart en hänvisning till en annan lag finns också en viss risk för att kontrollen kan gå förlorad över att bestämmelsen även i fortsättningen står i överensstämmelse med våra internationella utlämningsåtaganden.

Utlänningslagens flyktingdefinition innehåller alltjämt begreppet *ras*. Under senare år har lämpligheten att använda detta begrepp ifrågasatts (se närmare avsnitt 3.6), och begreppet ras har i den reformerade grundlagen, i kraft sedan den 1 januari 2011, också tagits bort ur regeringsformen (se prop. 2009/10:80 s. 150 f.). I stället för "ras" anges i regeringsformen tillämpningsområdet för diskrimineringsskyddet, som "etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande". Begreppet "annat liknande förhållande" används också i den nya diskrimineringslagens (2008:567) definition av etniskt förhållande, där med detta avses bl.a. "ogrundade föreställningar om ras" (prop. 2007/08:95 s. 118 f.). I propositionen till den reformerade grundlagen angav regeringen, att den bedömer att ett ersättande av begreppet "ras" med "annat liknande förhållande" inte innebär någon försvagning av skyddet för utsatta grupper (prop. 2009/10:80 s. 152).

Mot bakgrund av de överväganden riksdag och regering nyligen gjort i frågan om lämpligheten i att använda begreppet ras i den reformerade grundlagen, och mot bakgrund av de uttalanden riksdagen tidigare gjort i frågan (se bl.a. bet. 1997/98:KU29 s. 7), anser utredningen, att begreppet även i utlämningslagen bör ersättas med det som nu framgår av regeringsformen. Utlänningslagens och utlämningslagens bestämmelser kommer således att i detta hänseende avvika från varandra; någon skillnad i sak är det dock inte fråga om.

Som tidigare angetts innehåller såväl 1957 års utlämningskonvention som Sveriges bilaterala avtal, direkt eller indirekt, förbud

mot utlämning vid risk för förföljelse (se närmare avsnitt 3.6). Utredningen anser att en anpassning av den svenska utlämningslagen till Genèvekonventionen, trots att vägransgrunden angående förföljelse till sin ordalydelse inte helt kommer att överensstämma med motsvarande vägransgrunder i utlämningskonventionen och de bilaterala avtalen, inte innebär att utlämningslagen kommer att strida mot Sveriges internationella utlämningsförpliktelser. Det är i varje enskilt fall fråga om att göra en tolkning av vägransgrunderna i konventionen, utlämningsavtalen och utlämningslagen. I sammanhanget måste också erinras om, att Sverige tillträtt Genèvekonventionen och således är folkrättsligt förpliktat att uppfylla sina åtaganden även enligt denna, samt att Genèvekonventionen, i egenskap av konvention på området för mänskliga rättigheter, i förhållande till överenskommelser på utlämningsområdet måste ges nödvändig tyngd.

10.4.5 Humanitära skäl och straffmyndighet

Nuvarande ordning

Enligt UtlämningsL (8 §) får utlämning inte beviljas, om den i ett särskilt fall på grund av den avsedda personens ungdom, hälsotillstånd eller personliga förhållanden i övrigt, med beaktande jämväl av gärningens beskaffenhet och den främmande statens intresse, finnes ”uppenbart oförenlig med humanitetens krav”. Det finns, som framgått särskilt i avsnitt 3.7, en rikhaltig praxis på området, där personliga faktorer som ålder, hälsotillstånd och anknytning till Sverige vägts in.

Syftet med UtlämningsL:s humanitetsbestämmelse är att kunna förhindra utlämning i fall då det, mot bakgrund av utlämningsinstitutets ingripande karaktär, av hänsyn till den eftersöktes personliga förhållanden och den gärning denne ska ha gjort sig skyldig till, inte framstår som rimligt eller skäligt att utlämna (se närmare avsnitt 3.7).

När det gäller unga personer kan således enligt nuvarande ordning viss hänsyn tas till att fråga är just om en *ung* person. Något absolut hinder mot att utlämna den som ännu inte är straffmyndig enligt svensk lag, dvs. har fyllt 15 år, finns emellertid inte. Att denne inte är straffmyndig i Sverige innebär inte något hinder mot utlämning. Så länge den eftersökte är straffmyndig i den ansökande

staten är kravet på dubbel straffbarhet nämligen uppfyllt. Kravet på dubbel straffbarhet, när Sverige är anmodad stat, innebär nämligen att det för svenskt vidkommande räcker att s.k. straffbarhet *in abstracto* föreligger. En gärning som någon under 15 år begått i Sverige räknas nämligen som ett brott, men någon påföljd kan, enligt 1 kap. 6 § brottsbalken, däremot inte ådömas. Personens ungdom ska, som nämnts, enligt nuvarande ordning vägas mot den ansökande statens intresse av utlämning och en avvägning ska, för att utlämning ska vägras, resultera i att en utlämning anses ”uppenbart oförenlig” med humanitetens krav.

Så som bestämmelsen uttolkats i praxis kan vid dess tillämpning vidare hänsyn endast tas till den för utlämning avsedda personens personliga förhållanden (jfr härvid bl.a. NJA 1993 s. 242 och 1993 s. 760). Hänsyn har således inte ansetts kunna tas till de personliga förhållandena hos någon som är *närstående* den avsedda personen. Om den person som begärs utlämnad har underåriga barn, kan alltså någon hänsyn enligt bestämmelsen i princip inte tas till dessa barns behov av kontakt med sin för utlämning aktuella förälder eller till vilka konsekvenser i övrigt en utlämning av föräldern skulle innebära för barnen. Hänsyn i nu nämnda avseenden kan enligt nuvarande ordning endast tas inom ramen för regeringens fria prövningsrätt. Regeringen synes i några fall också ha tagit sådana hänsyn (se närmare avsnitt 3.7).

I 1957 års utlämningskonvention finns inte någon vägransgrund hänförlig till humanitära skäl. Vid tillträdet till konventionen förbehöll Sverige sig emellertid rätten att just av humanitära skäl vägra utlämning. Reservationen är formulerad helt i enlighet med UtlämningsL:s 8 §. Även de bilaterala utlämningsavtal som Sverige ingått innehåller möjlighet att vägra utlämning av hänsyn till humanitära skäl. I samtliga av dessa avtal som innehåller en uttrycklig vägransgrund hänförlig till humanitära skäl (avtalen med Australien, Kanada och USA) framgår att en avvägning ska göras mellan, å ena sidan, den eftersöktes personliga förhållanden och, å andra sidan, gärningens beskaffenhet och den ansökande statens intressen.

Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Utlämning ska inte få beviljas, om det på grund av den eftersöktes ålder, hälsotillstånd, familjeliv eller övriga personliga förhållanden, av humanitära skäl vore uppen-

bart oskäligt att utlämna. I alla utlämningsärenden som rör den som är under arton år ska särskilt beaktas vad hänsynen till den unges hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver.

Avser framställningen utlämning för lagföring och kan hinder mot utlämning av humanitära skäl emellertid inte anses föreligga, om den eftersökte återförs till Sverige för verkställighet här i landet av en frihetsberövande påföljd i anledning av brottet, ska utlämning dock få beviljas, på villkor om att sådant återförande sker efter utlämning och lagföring i den ansökande staten.

Utlämning ska inte få beviljas för en gärning som den eftersökte begått, innan denne fyllt femton år.

Utredningens bedömning: Sveriges till 1957 års utlämningskonvention gjorda förbehåll, med avseende på möjligheten att av humanitära skäl vägra utlämning, bör bibehållas.

Humanitära skäl – generella överväganden

Även framgent finns behov av att kunna vägra utlämning i sådana situationer som nuvarande bestämmelse i 8 § UtlämningsL avser att träffa. I en ordning som inte längre vilar på regeringens fria prövningsrätt, inom ramen för Sveriges internationella överenskommelser, utan på en prövning i domstol, framstår det dessutom som än mer angeläget, att i en bestämmelse ange ramen, inom vilken det finns möjlighet att av humanitära skäl vägra utlämning. I en sådan ordning går det nämligen inte att förlita sig på att regeringen till sist alltid, med stöd av sin diskretionära prövningsrätt, förhindrar resultat som kan förefalla stötande och avslår en utlämningsframställning.

Som UtlämningsL är utformad ska, vid bedömningen av om en utlämning vore uppenbart oförenlig med humanitetens krav, den enskildes personliga förhållanden vägas mot gärningens beskaffenhet och den främmande statens intresse.

Utredningen anser övervägande skäl tala för att behålla denna avvägningsskyldighet mellan konkurrerande intressen. Att en sådan avvägning måste göras i det enskilda fallet är uppenbart. Är fråga om ett synnerligen grovt brott, där det också finns målsägandeintressen, måste givetvis krävas mycket starkare personliga skäl hos den eftersökte för att utlämning ska kunna vägras, än om fråga är

om ett relativt lindrigt brott, som ändå uppfyller lagens strafftröskelkrav.

Den nu aktuella ”humanitetsbestämmelsen” skiljer sig alltså från den föreslagna bestämmelsen om utlämningshinder vid risk för tortyr eller förnedrande behandling eller bestraffning (se avsnitt 10.4.2), på så sätt att den till skillnad från ”tortyrbestämmelsen” tillåter en avvägning mellan skilda intressen i det enskilda fallet. Föreligger risk för att den eftersökte kommer att bli utsatt för regelrätt tortyr eller kroppsstraff får utlämning, oavsett vilken typ av brott det är fråga om, aldrig ske. Är den eftersökte gammal och sjuklig får en avvägning, med beaktande av bl.a. vilken typ av brott det är fråga om, ske av huruvida utlämning av humanitära skäl kan tillåtas ske. Vid denna avvägning får givetvis även beaktas exempelvis hur förhållandena i den ansökande statens fängelser är. Även om den föreslagna ”tortyrbestämmelsen” visserligen tar sikte på den *individuella* risken för att den eftersökte ska komma att utsättas för sådan behandling, och visst utrymme finns att inom ramen för bedömningen av om den eftersökte riskerar att utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling också ta hänsyn till den eftersöktes personliga förhållanden (Europadomstolen tog exempelvis i Soeringfallet[23] hänsyn till Soerings ringa ålder då den kom fram till att han riskerade att utsättas för behandling stridande mot Europakonventionens artikel 3) är bestämmelsens utgångspunkt dock inte den eftersöktes personliga förhållanden, utan risk för viss typ av behandling, vilken i alla fall, dvs. oavsett vilken person som skulle bli utsatt för den, skulle vara att karaktärisera som omänsklig eller förnedrande eller som regelrätt tortyr.

Utgångspunkten för den nu diskuterade humanitetsbestämmelsen är snarast den motsatta, dvs. just den enskildes personliga förhållanden. Vid bedömningen av om en utlämning av någon, mot bakgrund av dennes personliga förhållanden, av humanitära skäl bör vägras, får hänsyn dock givetvis tas till allmänna förhållanden i den ansökande staten, som exempelvis fängelsernas beskaffenhet och tillgänglig sjukvård.

I avsnitt 3.7 har redovisats den omfattande praxis som den nuvarande humanitetsbestämmelsen gett upphov till. Utredningens slutsatser av praxisgenomgången är att Högsta domstolen på ett många gånger utmärkt sätt gjort de inte sällan svåra avvägningar mellan den enskildes intresse, att av olika sorters personliga skäl undgå en

[23] *Soering mot Förenade Konungariket*, dom den 7 juli 1989, se närmare avsnitt 5.2.

utlämning, och den ansökande statens intresse av att få personen utlämnad för lagföring eller straffverkställighet. Bestämmelsen synes dock i sin nuvarande utformning ha tolkats så, att det i den eftersöktes ”personliga förhållanden i övrigt” i princip inte ansetts kunna inrymmas hänsyn till den eftersöktes familjemedlemmars, exempelvis barns, personliga förhållanden (se bl.a. NJA 1993 s. 242 och 760 samt 1989 s. 498). Regeringen synes dock i vissa ärenden, inom ramen för sin fria prövningsrätt, sedan ärendet överlämnats dit, ha tagit sådana hänsyn.

Utredningens mening är att i en reformerad utlämningslag humanitetsbestämmelsen bör inrymma också *närståendes* förhållanden inom ramen för den eftersöktes ”övriga personliga förhållanden.” I en vidare mening är givetvis en närståendes personliga förhållanden, i och med att de ofrånkomligen är relaterade till den eftersöktes emotionella och psykiska välbefinnande, att hänföra till just den eftersöktes egna personliga förhållanden. Bestämmelsen bör vidare inbegripa sådana hänsyn som omfattas av artikel 8 i Europakonventionen om rätten till skydd för privat- och familjeliv. Som framgått av avsnitt 5.2 och även i det särskilda avsnittet om barn nedan, kan nämligen det konventionsfästa skyddet för familjelivet komma att aktualiseras, när den eftersökte och dennes familj är bosatta i en konventionsstat, och familjen, kanske för mycket lång tid, på grund av utlämningen riskerar att skiljas åt.

Som personligt förhållande att särskilt beakta anges i bestämmelsens nuvarande lydelse ”ungdom”. För att betona att även hög ålder kan vara en omständighet att särskilt beakta, föreslår utredningen att ”ungdom” ersätts med ”*ålder*”. För att knyta an till Europakonventionens artikel 8, anser utredningen vidare att som förhållande särskilt att beakta, uttryckligen bör anges den eftersöktes *familjeliv*. Som påpekats bör också viss hänsyn kunna tas till den eftersöktes familjemedlemmars personliga förhållanden genom att dessa vägs in som varande en del av den eftersöktes personliga förhållanden.

Vid överväganden i ett enskilt fall om utlämning ska beviljas, trots att det finns humanitära skäl som talar häremot, bör hänsyn, liksom Högsta domstolen gjort i något fall (se NJA 1990 s. 484 III) kunna tas till möjligheterna av lagföring i Sverige; bedöms de processuella förutsättningarna att här genomföra en rättegång vara goda, bör det inte krävas lika starka humanitära skäl för att anse utlämningshinder enligt bestämmelsen föreligga.

Utredningen föreslår mot bakgrund av det anförda att den reformerade humanitetsbestämmelsen utformas så, att utlämning inte får beviljas om det på grund av den eftersöktes ålder, hälsotillstånd, familjeliv eller övriga personliga förhållanden, av humanitära skäl vore uppenbart oskäligt att utlämna. I bedömningen av om det vore *uppenbart oskäligt* att utlämna, ligger att en avvägning ska göras mellan, å ena sidan, den eftersöktes personliga förhållanden och, å andra sidan, gärningens beskaffenhet och den ansökande statens intressen.

I vissa fall kan tänkas att den bedömningen görs, att hinder mot utlämning för lagföring med eventuell efterföljande straffverkställighet föreligger enligt bestämmelsen, men att hinder inte skulle föreligga mot en utlämning för lagföring, om den eftersökte, efter att ha dömts i den ansökande staten, återfördes till Sverige för verkställighet här av en eventuell frihetsberövande påföljd. I teorin skulle detta kunna tänkas vara fallet, om den eftersökte har sin familj permanent bosatt i Sverige och förväntas bli dömd till ett långt straff i den ansökande staten. För att hinder mot utlämning innebärande såväl lagföring som straffverkställighet skulle anses föreligga torde dock, mot bakgrund av den avvägning som ska göras, krävas att det förelåg ytterligare någon ömmande personlig omständighet, som exempelvis allvarlig sjukdom hos den eftersökte själv eller någon denne närstående. I nu angivna fall bör det vara möjligt att utlämna på villkor att den eftersökte återförs till Sverige efter genomförd rättegång, för att här avtjäna en eventuell frihetsberövande påföljd. Som framgått av det anförda är tanken dock inte att sådant villkor ska utnyttjas i annat fall än, när alternativet till att bevilja utlämning med återförandevillkor vore att helt avslå utlämningsframställningen.

Sveriges förbehåll till 1957 års utlämningskonvention vad avser möjligheten att av humanitära skäl vägra utlämning bör, mot bakgrund av det anförda, således bestå.

Humanitära skäl – särskilda överväganden hänförliga till barn

En viktig princip är att hänsyn ska tas till barns bästa. Sverige har genom att ratificera olika internationella överenskommelser frivilligt bundit sig att på olika sätt ta tillvara barns och ungdomars rättigheter. Vissa åtaganden gäller uttryckligen yngre personers rättigheter och situation (exempelvis FN-konventionen om barnets rättigheter, *barnkonventionen*, se närmare avsnitt 6.4) medan andra, som

inte speciellt gäller barn och ungdomar, ändå har stor betydelse för dessas situation (exempelvis Europakonventionen och dess artikel 8 som förpliktar staterna att respektera den enskildes rätt till privatliv och familjeliv, se närmare avsnitt 5.2). En viktig skillnad är dock, att medan Europakonventionen är en del av gällande rätt, saknar barnkonventionen denna ställning i svensk rätt.

Ett beslut om utlämning kan innebära att ett barn, dvs. den som är under arton år, eller att en vuxen som har underårigt barn, utlämnas. Ett sådant beslut kan medföra att en familj splittras och att ett barns kontakt med en av eller båda sina föräldrar upphör eller avsevärt försämras.

Som tidigare nämnts ingår det i utredningens uppdrag att, mot bakgrund av utvecklingen på området för mänskliga rättigheter, särskilt överväga regleringen för barn och att se till att överväganden och förslag som rör barn tar sin utgångspunkt i barnkonventionen samt att, där det är relevant, göra en analys av vilka konsekvenser förslagen får för barn.

Sverige ratificerade barnkonventionen utan förbehåll 1990 (prop. 1989/90:107). Genom att ha ratificerat konventionen förpliktar sig Sverige att, på det sätt som anges i konventionen, respektera och främja barns rättigheter. Enligt regeringens bedömning krävde detta inte någon lagstiftningsåtgärd. En granskning av konventionsbestämmelserna hade nämligen lett till slutsatsen, att svensk rätt och praxis till sin allmänna syftning stod i god överensstämmelse med barnkonventionens bestämmelser. Vad beträffade bedömningen i alla detaljer ansågs, att konventionen måste tolkas så, att den fick en rimlig mening inom ramen för varje nationellt system och att artiklarna i många fall var utformade så att det fanns utrymme för lämplighetsbedömning beträffande de åtgärder som staterna skulle vidta (prop. 1989/90:107 s. 28). Som framgår i avsnitt 6.1 har frågan om barnkonventionens ställning i svensk rätt, särskilt om den bör inkorporeras och om svensk lagstiftning och praxis överensstämmer med de i konventionen fastslagna rättigheterna, varit en återkommande och ofta diskuterad fråga de senaste åren. Saken är också för närvarande föremål för viss översyn.

Barnkonventionen har alltså inte, till skillnad från bl.a. Europakonventionen, ställning som svensk lag. Det finns inte heller någon internationell domstol eller något domstolsliknande organ som kan fastställa att en stat inte följer konventionens bestämmelser och i så fall utdöma sanktioner. I enlighet med konventionen granskar emellertid en kommitté för barnets rättigheter (FN:s barnrättskom-

mitté) de framsteg som staterna i sin återkommande rapportering till kommittén gjort för att uppfylla sina åtaganden enligt konventionen. Någon klagorätt för enskilda till barnrättskommittén föreligger dock inte, även om förslag härom föreligger (se avsnitt 6.4).

Med barn åsyftas i barnkonventionen, enligt huvudregeln, varje person under arton år. Blir barnet enligt lagstiftningen i hemlandet myndigt tidigare, utgör myndighetsåldern gränsen mellan barn och vuxen. I Sverige är myndighetsåldern arton år. En svensk medborgare som är yngre än arton år är således definitionsmässigt barn i barnkonventionens mening. Enligt svensk internationell privat- och processrätt är det för utländska medborgare i första hand reglerna i hemlandet som är tillämpliga (prop. 1996/97:125 s. 226).

Barnkonventionen kan sägas ge uttryck för fyra huvudprinciper: hänsyn till barnets bästa, vikten av att lyssna till barnet när det berörs, barnets rätt till liv och utveckling och barnets rätt att utan diskriminering åtnjuta sina rättigheter (artiklarna 3, 12, 6 och 2). Konventionen erkänner uttryckligen familjen som den grundläggande enheten i samhället och sätter barnens rättigheter i sammanhang med föräldrars rättigheter och skyldigheter (inledningen samt artiklarna 5, 14, 18 m.fl.).

Sverige har enligt artikel 2 i barnkonventionen ett ansvar för alla barn inom vår jurisdiktion. Detta betyder, med beaktande av de nämnda huvudprinciperna i konventionens olika artiklar, att alla barn i Sverige har vissa medborgerliga och politiska rättigheter samt också ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

Motsvarigheter till barnkonventionens bestämmelser finns i vissa fall i andra konventioner, som därigenom kan ge vägledning även om hur barnkonventionen bör tolkas. Exempelvis svarar artikel 37 om förbud mot att utsätta barn för tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning mot vad som stadgas i FN:s tortyrkonvention.

Artikel 3 i barnkonventionen ålägger offentliga och privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter och lagstiftande organ att vid alla åtgärder som rör barn låta ”barnets bästa” komma i främsta rummet. Begreppet finns även i andra artiklar. De mer preciserade ställningstaganden till olika frågor som görs i andra artiklar ger viss vägledning om vilken räckvidd som avsetts för principen om barns bästa. I några artiklar regleras situationer, där barnets intresse ska ges särskilt stor tyngd, utöver vad som anges i artikel 3. Enligt artikel 21 ska exempelvis stater som tillåter adoption ”säkerställa att barnets bästa främst beaktas”. Även

beträffande båda föräldrarnas gemensamma ansvar för barnets uppfostran och utveckling finns i artikel 18 en starkare formulering om vilken tyngd barnets bästa ska ha än i artikel 3.

Som framgår av lydelsen i artikel 3 ska principen om barnets bästa appliceras på alla områden. Avsikten är därvid att barnets bästa ska vara ett av flera relevanta och nödvändiga intressen att ta hänsyn till. Artikeln innebär således att barnets bästa inte kan vara det *enda* övergripande målet och inte heller ensamt utslagsgivande i alla situationer (se bl.a. *Barnkonventionen och utlänningslagen*, SOU 1996:115 s. 35). Hänsynen till andra viktiga intressen kan alltså i lagstiftningen eller i dess tillämpning leda till att åtgärder, vilka i och för sig inte är förenliga med barnets bästa, ändå kan och ska vidtas. Det är därvid fråga om grader av nytta och skada för barnet respektive andra intressen samt de olika intressenas inbördes relativa tyngd.

Principen att hänsyn ska tas till barns bästa kan i svensk rätt ses som ett utflöde av målsättningsstadgandet i regeringsformen (1 kap. 2 §) om att det grundläggande målet för den offentliga verksamheten ska vara den enskildes välfärd, således både barns och vuxnas. I den reformerade grundlagen har denna bestämmelse kompletteras med en bestämmelse om att det allmänna ska verka för att barns rätt tas till vara. Regleringen är inte juridiskt bindande och ger inte heller upphov till några rättigheter för den enskilde (prop. 2009/10:80 s. 186 ff.). Enligt regeringens av riksdagen godkända uttalande innebär grundlagsregleringen, att barns individuella rättigheter i allt väsentligt är skyddade på samma sätt som vuxnas, eftersom regeringsformens bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. är utformade så att de gäller oavsett ålder. Mot den bakgrunden saknades enligt regeringen behov av att utöka rättighetsskyddet i 2 kap. regeringsformen när det gäller barn. Genom tillägget i målsättningsstadgandet i 1 kap. förtydligas dock, anförs i förarbetena, det allmännas ansvar i förhållande till barn.

Någon direkt motsvarighet till artikel 3 i annan lagstiftning, med räckvidd för all svensk rätt, finns inte. Principen om hänsyn till barns bästa kommer emellertid till direkt uttryck i bl.a. utlänningslagens (2005:716) s.k. portalbestämmelse (1 kap. 10 §) och föräldrabalkens regler om vårdnad och umgänge (6 kap.).

Ett beslut om utlämning kan ofrånkomligen innebära, att ett barn som har hemvist i Sverige skiljs från en eller båda sina föräldrar; antingen genom att någon (eller båda) av föräldrarna utlämnas eller genom att barnet utlämnas. En förälders frihetsberövande i Sverige

utan varje utländsk anknytning kan också få samma negativa effekt för barnet.

I samband med ratifikationen av barnkonventionen gjordes den bedömningen, att konventionen inte innebär något förbud mot att skilja föräldrar och barn åt (bet. 1989/90:SoU28 s. 20). En vägledande princip är emellertid att undvika åtgärder, som leder till att barn skiljs från sina föräldrar. Detta följer av såväl Europakonventionen (artikel 8) som barnkonventionen (bl.a. artiklarna 3 och 9).

Av artikel 9 i barnkonventionen framgår också, att ett avlägsnande av en person från en konventionsstat förutsätts kunna ske även när detta leder till familjesplittring. Hänsynstaganden hänförliga till upprätthållande av allmän ordning och brottsbekämpning kan således ta över intresset att underlätta familjelivet för enskilda personer.

I sammanhanget bör dock nämnas, att FN:s barnrättskommitté, vilken som, tidigare nämnts har att följa staternas tillämpning av barnkonventionen, har uppmärksammat problematiken kring barn som har frihetsberövade föräldrar och särskilt påpekat att barnet har rätt att upprätthålla kontakten med en förälder, även då denna avtjänar ett straff som innebär ett frihetsberövande.

Ett beslut om utlämning kan innebära att en person som vistats lång tid i Sverige och har familj här, utlämnas till ett avlägset land för att där verkställa ett mycket långt frihetsstraff (eventuellt i kombination med en föregående lagföring). Ett sådant beslut om utlämning kan alltså innebära, att familjen splittras och medföra stora konsekvenser för den utlämnades barn genom att dess kontakt med en av sina föräldrar för mycket lång tid framöver upphör eller avsevärt försvåras. Ett utlämningsbeslut, där det är ett barn som utlämnas, kan få motsvarande negativa konsekvenser för barnets kontakt med sin familj.

Då ett beslut ska fattas i ett utlämningsärende, kan enligt UtlämningsL, som framgått, beaktas den för utlämning avsedda personens ungdom. I övrigt saknas i UtlämningsL bestämmelser som gör det möjligt att, då utlämning övervägs, särskilt ta hänsyn till ett barnperspektiv. Inom ramen för den fria prövningsrätt som regeringen har kan emellertid olika hänsyn – och därmed också sådana som är hänförliga till barn – givetvis tas.

Som nämnts föreligger enligt UtlämningsL inte heller något absolut förbud mot att utlämna en person som ännu inte fyllt femton år och som därmed inte är straffmyndig enligt svensk lag.

Mot bakgrund av vad som nu redovisats kan ifrågasättas om tillräcklig hänsyn tas till barnets bästa i utlämningssammanhang och

om UtlämningsL alltså är förenlig med Sveriges åtaganden enligt barnkonventionen.

För att barnkonventionen redan nu beaktas i tillräcklig grad talar med viss styrka, att barnkonventionen inte är avsedd att vara ett absolut hinder mot att barn skiljs från sina föräldrar. Andra hänsyn, såsom behovet av lagföring, kan tillåtas att ta över. Utlämning är till sin natur ett led i en lagföring.

Den nuvarande bestämmelsen i 8 § UtlämningsL, med en möjlighet att beakta *ungdom*, speglar emellertid inte den utveckling som skett i riktning mot att beakta just *barnets intresse*, såväl när det är barnet självt som är föremål för en begäran om utlämning, som när det gäller en förälder. Detta intresse bör enligt utredningens mening komma till klarare uttryck i utlämningslagen.

Som framgått ovan föreslår utredningen att de hänsyn som enligt den reformerade humanitetsbestämmelsen ska tas till den eftersöktes ”övriga personliga förhållanden” bör inrymma också hänsyn till *närståendes* (exempelvis barns) *personliga förhållanden* och att som särskilt förhållande att beakta även uttryckligen ska anges den eftersöktes *familjeliv*. Utredningen anser emellertid att övervägande skäl talar för att i den föreslagna humanitetsbestämmelsen även införa en allmän bestämmelse av innebörd, att i alla utlämningsärenden som rör den som är under arton år ska *särskilt beaktas vad hänsynen till den unges hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver*. Bestämmelsen om barnets bästa får därmed sin tillämpning, såväl i ärenden som rör utlämning av ett barn, dvs. den som vid utlämningstillfället är under arton år, som i sådana som rör utlämning av någon som är förälder till ett underårigt barn. De överväganden som således ska göras i ett ärende som rör ett barn får göras inom ramen för prövningen av om utlämning av hänsyn till humanitära skäl bör vägras. Beslut som rör ett barn bör föregås av ett underlag och utredning, varav omfattningen av och kontakterna mellan barn och förälder tydligt framgår. Sådant underlag bör, om det inte föreligger på annat sätt, införskaffas *ex officio*.

När det gäller eftersökta som är under arton år bör utgångspunkten enligt utredningens mening även vara att dessa, i vart fall om de har en starkare anknytning till Sverige, ska lagföras i Sverige. Utredningen föreslår mot den bakgrunden i avsnitt 12.4.2 att åklagaren, när utlämningsframställningen avser en person som inte har fyllt arton år, ska åläggas en skyldighet att utreda förutsättningarna för lagföring i Sverige. Finns goda förutsättningar för svensk lagföring kan detta, när det gäller en person under arton år,

leda till att åklagaren inleder en svensk förundersökning för den aktuella gärningen, vilket även kan innebära hinder mot utlämning enligt den i avsnitt 10.4.14 föreslagna hindersbestämmelsen gällande inledd förundersökning eller väckt åtal i Sverige.

Något absolut förbud mot att i fall som rör barn besluta om utlämning bör dock inte komma ifråga, utan, som angetts, rekvisitet ”om barnets bästa” bör i förekommande fall ingå som en del i bedömningen av om de humanitära skälen är så starka att utlämning bör vägras.

Enligt utredningens uppfattning bör det även införas en uttrycklig bestämmelse om förbud mot utlämning, om den gärning för vilken utlämning begärs ägt rum innan den avsedda personen fyllt femton år, dvs. inte är straffmyndig enligt svensk rätt.

I svensk rätt får åklagare, om någon misstänks för att före femton års ålder ha begått ett brott, begära prövning hos domstol huruvida den unge har begått brottet, s.k. bevistalan (38 § lagen [1964:167] med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare). Bevistalan är inte detsamma som åtal och får endast föras, om det krävs från allmän synpunkt och efter framställning av socialnämnd, länsstyrelse eller den unges vårdnadshavare. Möjligheterna att föra bevistalan är således i praktiken ganska begränsade och institutet har knappast kommit att tillämpas i praktiken (se Lagrådet i prop. 2000/01:56 s. 46). Att bevistalan i teorin kan föras i svensk rätt innebär enligt utredningens mening inte, att det bör vara möjligt utlämna någon som inte är straffmyndig enligt svensk rätt, till annat land för att institut motsvarande bevistalan där ska föras mot denne.

Utredningen anser inte att de nu föreslagna ändringarna i förhållande till den nuvarande UtlämningsL, syftande till att förstärka skyddet för barn, behöver komma i konflikt med våra internationella utlämningsförpliktelser. Sverige är redan genom tillträdet till barnkonventionen folkrättsligt skyldigt att göra de avväganden som nu föreslås lagfästas. Ungdom eller ålder är också en omständighet som får vägas in som en omständighet att beakta för att av humanitära skäl vägra utlämning enligt Sveriges bilaterala avtal och, på grund av ett svenskt förbehåll, 1957 års utlämningskonvention.

Förpliktelsen att i fall som rör ett barn ta hänsyn till barnets behov av kontakt med sin familj kan, som framgått, även anses följa av Europakonventionens artikel 8, vilken redan gäller som lag i Sverige. Som framgått ovan är avsikten även enligt den nya lydelsen av utlämningshindret hänförligt till humanitet, att en viss avvägning mot det ansökande landets intresse ska göras. Hänsynen till

barnets bästa är således endast en komponent i den bedömning av om utlämning av hänsyn till humanitära skäl bör vägras. Vad avser det föreslagna uttryckliga absoluta förbudet mot utlämning, om den gärning för vilken utlämning begärs ägt rum, innan den eftersökte blivit straffmyndig enligt svensk rätt, delar utredningen uppfattningen att redan nuvarande ordning ger möjlighet att vägra utlämning på denna grund (prop. 2003/04:07 s. 81). Det torde därför inte komma i konflikt med våra internationella åtaganden på utlämningsområdet, att också uttryckligen införa ett förbud mot utlämning i de fallen.

10.4.6 Rättvis rättegång

Nuvarande ordning

UtlämningsL innehåller inte någon bestämmelse som uttryckligen tar sikte på att förhindra utlämning vid risk för att den eftersökte inte kommer att få en *rättvis rättegång* i den ansökande staten, eller då dom redan föreligger, denna meddelats utan att den eftersökte fått en rättvis rättegång. Utlämning i den sist nämnda situationen skulle emellertid kunna hindras av kravet i 9 § första stycket UtlämningsL på att domen inte får föranleda ”allvarlig erinran”. I denna formulering ligger nämligen att en prövning i viss mån ska göras, inte bara av domens materiella riktighet, utan även av på vilket sätt en dom har tillkommit (se närmare avsnitt 3.8). I 9 § tredje stycket UtlämningsL finns också, avseende s.k. utevarodomar, viss reglering som syftar till att se till att den eftersöktes rätt att försvara sig, vilket utgör en av komponenterna i begreppet rättvis rättegång, tillgodoses. Föreskriften i 12 § första stycket 2 UtlämningsL, som innebär att, vid beviljande av utlämning, i förekommande fall ska uppställas villkor om att den som utlämnas inte får åtalas för brottet vid en extraordinär domstol, innebär också att utlämning kan vägras av den som i ett visst fall annars skulle riskera att utsättas för en partisk domstol och därmed inte få en rättvis rättegång.

Inte heller 1957 års utlämningskonvention eller våra bilaterala utlämningsavtal, innehåller några bestämmelser som på ett generellt sätt tar upp den eftersöktes rätt till en rättvis rättegång i den ansökande staten. Vissa aspekter av det som ryms inom begreppet rättvis rättegång, förekommer dock, exempelvis finns i vissa av de

bilaterala avtalen möjlighet att vägra utlämning för lagföring inför en extraordinär domstol.

Europakonventionens artikel 6 behandlar rätten till en rättvis rättegång (se närmare avsnitt 5.2). Europadomstolen har slagit fast, att det kan utgöra konventionsbrott att utlämna någon till en annan stat när denne efter en utlämning inte kommer att vara garanterad rätten till en rättvis rättegång. För att konventionsbrott ska föreligga krävs dock, enligt praxis, att omständigheterna är sådana, att den som ska utlämnas på ett flagrant sätt har förvägrats eller riskerar att förvägras en rättvis rättegång (”*a flagrant denial of a fair trial*”) i den ansökande staten.

Högsta domstolen har, som framgått, ansett att det i och med att Europakonventionen numera gäller som lag i Sverige, ankommer på Högsta domstolen att inom ramen för den prövning som enligt UtlämningsL ankommer på domstolen, även pröva en utlämnings förenlighet med Europakonventionen. Högsta domstolen har därför i några fall haft anledning att pröva en utlämnings förenlighet med Europakonventionens krav på rättvis rättegång (se *NJA 2007 not N 36, 2008 not N 53, 2009 not N 27, not N 24* och *s. 280*, samtliga refererade i avsnitt 5.3). Endast i ett av fallen (NJA 2009 not N 24), vilket gällde utlämning till Azerbajdzjan, har Högsta domstolen emellertid kommit fram till att hinder mot utlämning förelegat på grund av artikel 6 i Europakonventionen.

Europakonventionen och dess artikel 6 har också beaktats av regeringen, då den slutligen beslutat huruvida utlämning ska beviljas, i de fall då Högsta domstolen inte funnit hinder föreligga mot utlämning; i den motsatta situationen har ju Högsta domstolens uppfattning om hinder bundit regeringen att inte utlämna (se bl.a. regeringens beslut i ”Rwanda-fallet”, JuBC2008/2175/BIRS).

Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Utlämning ska inte få beviljas, om det framgår att den eftersökte har dömts eller riskerar att dömas utan att grundläggande krav på en rättvis rättegång är tillgodosedda.

I den reformerade grundlagen har tagits in en bestämmelse i regeringsformen (2 kap. 11 § andra stycket första meningen) om att en rättegång ska genomföras rättvist och inom skälig tid. Syftet med det i grundlagen införda kravet, att en rättegång ska vara rättvis, är att förstärka enskildas rättssäkerhet (prop. 2009/10:80 s. 161). I samband med att den nya grundlagsbestämmelsen föreslogs, uttryckte regeringen emellertid uppfattningen, att de principer som är grundläggande för en rättvis rättegång redan utgjorde del av den svenska rättsordningen (prop. 2009/10:80 s. 161). Uppslaget till den nya grundlagsbestämmelsen är artikel 6 i Europakonventionen om rätten till domstolsprövning och en rättvis rättegång. Grundlagsbestämmelsen avses emellertid få en självständig betydelse i förhållande till konventionen, bl.a. av det skälet att det inte ansetts lämpligt att utan vidare låta Europadomstolens framtida praxis påverka innehållet i svensk grundlag (prop. 2009/10:80 s. 160).

Rätten till en rättvis rättegång följer, förutom av artikel 6 i Europakonventionen, även av artikel 14 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (*KMPR*).

De grundläggande rättssäkerhetskrav som, framför allt till följd av Europadomstolens praxis, följer av begreppet rättvis rättegång grundar sig på fundamentala rättsstatsprinciper. Sverige bör inte medverka till att en annan stat sätter sig över dessa grundläggande rättssäkerhetskrav. Mot den bakgrunden bör föreligga hinder mot att utlämna vid risk för att den eftersökte inte kommer att få, eller inte har fått, en rättvis rättegång i den ansökande staten. Detta bör enligt utredningen också uttryckligen framgå av utlämningslagen. Som framgått i avsnitt 10.3.3 föreslår utredningen även ett särskilt utlämningshinder, med viss anknytning till kravet på en rättvis rättegång, med tillämpning på domar som har meddelats utan att den eftersökte har varit personligen närvarande vid förhandling i saken inför domstol, då den eftersöktes rätt att försvara sig inte kan anses ha blivit tillräckligt tillgodosedd.

Begreppet rättvis rättegång är emellertid mycket allmänt, och många skilda delar kan innefattas i begreppet. När det gäller utlämning till en annan stat, bör det inte komma i fråga att i alla detaljer skärskåda den ansökande statens rättsliga system och processordning, och att vägra utlämning vid varje avvikelse från vad svensk rätt mot bakgrund av krav på rättvis rättegång skulle acceptera. Detta vore varken praktiskt genomförbart eller förenligt med våra internationella åtaganden. I stället bör en samlad bedömning av den ansökande statens rättsordning göras, varvid en kvalitativ bedöm-

ning av eventuella grundläggande brister i ordningen får göras. Endast mer fundamentala avvikelser från vad som kan karaktäriseras som en rättvis rättegång bör kunna medföra att utlämning vägras.

I de grundläggande principerna för en rättvis rättegång i brottmål innefattas bl.a. en rätt för en part att bli hörd inför domstolen och därmed få möjlighet att lägga fram sin sak, att ges ett tillfredsställande biträde vid försvaret och att de domare som dömer i målet inte är korrupta. Vidare innefattas att parterna är likställda, att det finns en rätt att förhöra vittnen, att ta del av utredningen, att få tillfälle att yttra sig över all utredning i ett mål, att få tillgång till tolk och översättning samt att delges anklagelsen och kallelse till förhandling i domstol (jfr prop. 2009/10:80 s. 160). Kan den ansökande staten inte leva upp till dessa grundläggande principer bör utlämning således inte beviljas.

Att endast allvarligare överträdelser av kravet på en rättvis rättegång bör medföra att utlämning vägras, bör enligt utredningen i lagtexten framgent markeras med att endast det förhållandet att *grundläggande krav på en rättvis rättegång* inte är tillgodosedda innebär utlämningshinder.

Som framgått i tidigare avsnitt (se avsnitt 5.2) har Europadomstolen, när det gäller de konventionsanslutna staternas ansvar enligt artikel 6 i Europakonventionen i utlämningsfall, uttryckt sig mycket restriktivt och angett att ett utlämningsbeslut undantagsvis skulle kunna skapa problem med avseende på artikel 6 om omständigheterna var sådana, att den som ska utlämnas på ett *flagrant sätt* har förvägrats eller riskerar att förvägras en rättvis rättegång i den ansökande staten. Det är således endast vid *uppenbara* fall av brott mot principen om en rättvis rättegång i den ansökande staten som ansvar för överträdelse av Europakonventionen kan åläggas den anmodade staten vid utlämning.

Europadomstolens restriktiva hållning i frågan låg till grund för Högsta domstolens bedömning i NJA 2009 s. 280 (”Rwandafallet”, vilket finns refererat i avsnitt 3.6 och 5.2). Högsta domstolen uttalade bl.a. att bestämmelserna om en rättvis rättegång i artikel 6 i Europakonventionen, enligt Europadomstolens praxis, inte innebär att den anmodade staten måste förvissa sig om att en rättegång i den ansökande staten kommer att uppfylla alla de krav som gäller enligt artikel 6 utan att det endast är flagranta brott mot principerna som utgör hinder mot utlämning. Eftersom Högsta domstolen endast hade att uttala sig om huruvida utlämningen lagligen kunde beviljas, låg det enligt domstolen nära till hands att

pröva frågan med utgångspunkt i den restriktivitet som kommit till uttryck i Europadomstolens praxis när det gäller bedömningen av om det föreligger hinder enligt artikel 6 i konventionen, även om goda skäl enligt domstolen kunde anses tala för att regeringen i sin praxis borde ta större hänsyn till det i konventionen skyddade intresset, än vad som följer av en sådan utgångspunkt.

Även regeringen lyfte i sitt efterkommande beslut fram den restriktivitet som förevarit i Europadomstolens praxis att, vid utlämning, bedöma en kränkning av rätten till en rättvis rättegång föreligga (se JuBC2008/2175/BIRS).

Enligt utredningen finns, som tidigare anförts, skäl för den av Europadomstolen intagna hållningen, att den anmodade staten inte måste förvissa sig om att en rättegång i den ansökande staten kommer att uppfylla *alla* de krav som gäller enligt kravet på en rättvis rättegång enligt artikel 6. Som anförts bör utlämning endast vägras, då det kan konstateras att något av de mer grundläggande kraven på en rättvis rättegång trätts för när.

Europadomstolens uttalanden när det gäller frågan om artikel 6 och konventionsbrott vid utlämning ger uttryck för en mycket restriktiv hållning. Utlämning enligt utlämningslagen bör givetvis inte komma i fråga i fall då det kan förmodas att Europadomstolen skulle anse att en utlämning skulle innebära brott mot artikel 6. I så måtto blir Europadomstolens praxis vägledande. Men det motsatta bör inte vara självklart, dvs. att ett fall där domstolen inte funnit sådant brott föreligga bör avgöra frågan om vägrad utlämning på denna grund. En i utlämningslagen intagen självständig bestämmelse, som nu föreslås, om att hinder mot utlämning föreligger, om det framgår att grundläggande krav på rättvis rättegång inte är tillgodosedda, medför att de svenska domstolarna och rättstillämpande myndigheterna måste göra en egen tolkning och bedömning av om utlämningshindret föreligger, varvid Europadomstolens praxis utgör ett viktigt tolkningsdatum, liksom avgöranden från den kommitté som övervakar tillämpningen av KMPR (*MR-kommittén*). Det kan alltså tänkas att hinder mot utlämning bedöms föreligga enligt den svenska bestämmelsen, trots att Europadomstolen inte skulle anse utlämningen innebära konventionsbrott. En sådan bestämmelse torde också vara väl förenlig med de åtaganden som kan följa av våra bi- eller multilaterala utlämningsavtal.

Därmed kan i större utsträckning framdeles berättigade hänsyn enligt utredningen tas till de intressen som begreppet rättvis rättegång är avsett att skydda, en syn vilken ju också kommer till ut-

tryck i Högsta domstolens yttrande i det nyligen avgjorda ”Rwandafallet” (se ovan).

10.4.7 Extraordinär domstol

Nuvarande ordning

Vid beviljande av utlämning ska, enligt 12 § första stycket 2 UtlämningsL, i förekommande fall, uppställas villkor om att den som utlämnas inte får åtalas för brottet vid en extraordinär domstol (”domstol som endast för tillfället eller för särskilda undantagsförhållanden erhållit befogenhet att pröva mål av sådan beskaffenhet”). Regeringen får dock medge undantag från detta, om det anses vara förenligt med rättssäkerheten. Något förbud mot utlämning för straffverkställighet av en dom meddelad av en extraordinär domstol, innehåller UtlämningsL dock inte.

UtlämningsL:s bestämmelse om extraordinär domstol bärs upp av tanken att utlämningsförfarandet vilar på förtroendet för de dömande instansernas i den ansökande staten opartiskhet, men att detta förtroende endast gäller de ordinarie domstolarna, medan tillsättandet av en undantagsdomstol för ett särskilt fall reser frågor om partiskhet och bristande rättssäkerhet (se bl.a. prop. 1913:50 s. 37 f.). Syftet med regeringens möjlighet att medge undantag från regeln om villkor vad avser extraordinära domstolar, är enligt förarbetena att möjliggöra utlämning till exempelvis sådana särskilda domstolar, vilka efter det andra världskriget inrättades för lagföring av krigsförbrytare (prop. 1957:156 s. 34 och 72). (Se närmare om villkoret avseende extraordinära domstolar, avsnitt 3.13.)

Vid tillträdet till 1957 års utlämningskonvention förbehöll sig Sverige rätten att vid bifall till en framställning om utlämning föreskriva, att den utlämnade inte får ställas inför extraordinär domstol och att även vägra utlämning för verkställighet av straffdom, fälld av sådan domstol (Sveriges förbehåll, p. 2 a). Vad avser Sveriges bilaterala utlämningsavtal innehåller avtalen med Australien samt Storbritannien och Nordirland möjlighet att vägra utlämning såväl för lagföring inför, som för straffverkställighet av en dom utdömd av extraordinär domstol. Avtalet med USA innebär möjlighet att i vart fall vägra utlämnig för lagföring inför extraordinär domstol. Avtalet med Kanada innehåller inte någon vägransmöjlighet vad avser extraordinär domstol (prop. 2000/01:83 s. 25 ff.).

Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Utlämning ska inte få beviljas, om den eftersökte riskerar att ställas inför en domstol, vilken särskilt inrättats för att handlägga ett mål mot denne eller som annars inrättats för ett visst mål eller i övrigt är av extraordinärt slag. Utlämning ska inte heller få beviljas för verkställighet av en dom som meddelats av en sådan domstol. Som sådan extraordinär domstol ska inte anses domstol som inrättats med stöd från Förenta Nationerna eller annan domstol i enlighet med vad regeringen tillkännagivit.

Utredningens bedömning: Sveriges till 1957 års utlämningskonvention gjorda förbehåll, med avseende på möjligheten att ställa villkor och vägra utlämning i fråga om extraordinär domstol, bör bibehållas.

Att enskilda inte bör dömas av extraordinära domstolar är en viktig rättssäkerhetsprincip som finns upptagen i den svenska regeringsformen (2 kap. 11 § första stycket). Den följer även av Europakonventionens artikel 6 och artikel 14 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (*KMPR*) om rätten till en rättvis rättegång. Särskilt kravet enligt artiklarna på att en oavhängig och opartisk domstol som ska döma över civila rättigheter och skyldigheter och anklagelser för brott ska ha upprättats *enligt lag* har till syfte att förhindra att extraordinära domstolar upprättas för att döma i särskilda mål eller för att verka i akuta krislägen.[24] Principen bör enligt utredningens mening upprätthållas även när det gäller utlämning.

Som UtlämningsL är utformad föreskrivs endast att förhållandet att den enskilde inte får dömas av en extraordinär domstol, ska upptas som ett *villkor* då utlämning beviljas. Någon uttrycklig grund för avslag då det finns risk för att den eftersökte döms av en extraordinär domstol finns inte. Enligt utredningens mening bör skyddet för den enskilde i detta avseende stärkas genom att det i utlämningslagen införs en sådan avslagsgrund. Som utlämningshinder bör således upptas det förhållandet, att det finns risk för att den eftersökte efter en utlämning ställs inför en extraordinär domstol.

[24] Se om Europakonventionens artikel Danelius 2007, s. 200.

Som en förlängning och en logisk konsekvens av förbudet mot utlämning vid risk för att den eftersökte ställs inför en extraordinär domstol, bör, enligt utredningens uppfattning, införas förbud mot utlämning även för verkställighet av en dom som meddelats av en sådan domstol.

Som framgått innebär den nuvarande ordningen att regeringen har en möjlighet att medge undantag från villkoret avseende extraordinära domstolar. Som även framgått är syftet med denna möjlighet att kunna utlämna till särskilt inrättade domstolar för exempelvis krigsförbrytare. Ser man till utvecklingen på området för internationella tribunaler måste emellertid konstateras att när det på grund av olika former av konflikter, har uppstått behov av särskilt inrättade domstolar har detta till övervägande del skett på olika sätt inom ramen för FN (se avsnitt 3.13). De på detta sätt inrättade internationella tribunalerna är inte del av någon stats interna rättsordning utan är att anse som mellanfolkliga organisationer. Utlämning till dessa är som en konsekvens av detta, inte möjlig att bevilja inom ramen för UtlämningsL, vilken förutsätter att utlämningsframställningen kommer från en domstol eller myndighet i en främmande *stat*. För utlämning till internationellt inrättade domstolar, krävs således i varje enskilt fall nya lagstiftningsåtgärder. Mot denna bakgrund kan anföras att nuvarande undantag vad avser extraordinära domstolar i huvudsak har spelat ut sin praktiska roll och att det kan övervägas om det bör utgå i syfte att stärka den enskildes rättssäkerhet.

Å andra sidan har med stöd från FN även några extraordinära domstolar inrättats, som delar av nationell rättsordning. Exempel på detta är de Extraordinära kamrarna i Kambodja (*Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia, ECCC*, vars uppgift är att pröva de brott som begicks i Kambodja under Röda khmererna mellan 1975 och 1979) och specialdomstolen för Libanon (*Special Tribunal for Lebanon, STL*, vars uppgift bl.a. är att ställa de skyldiga till svars för mordet på Libanons tidigare premiärminister Rafiq al-Hariri). Behov kan således även framgent finnas att kunna utlämna till domstol som visserligen kan karaktäriseras som extraordinär, men som inrättats med stöd från FN och därmed kan sägas uppfylla rimliga krav på rättssäkerhet. Sådana domstolar bör därför undantas från utlämningslagens definition av extraordinär domstol, och utlämning till dessa således vara möjlig. Vidare bör, av hänsyn till framtida internationell rättsutveckling där ur rättssäkerhetssynpunkt fullt acceptabla domstolar kan tänkas inrättas utan FN:s del-

aktighet, möjlighet finnas för regeringen att tillkännage att viss domstol i utlämningshänseende inte ska anses som extraordinär. Möjligheten till undantag från det absoluta förbudet mot utlämning till extraordinär domstol, eller för verkställighet av dom meddelad av sådan domstol, kommer således endast att omfatta FN-stödda domstolar och av regeringen på förhand utpekade domstolar. Det bör ankomma på den myndighet som beslutar om utlämning, att avgöra om fråga är om en sådan FN-stödd domstol som inte anses omfattas av det absoluta förbudet mot utlämning till extraordinär domstol.

Om det vid utlämning för lagföring finns risk för att den eftersökte ställs inför en ”otillåten” extraordinär domstol, ska utlämning således inte beviljas. Något skäl att, som enligt nuvarande ordning, vid en beviljad utlämning uppställa villkor om att den eftersökte inte får ställas inför extraordinär domstol, finns mot den bakgrunden inte.

De föreslagna ändringarna i förhållande till UtlämningsL:s reglering, innebär inte, mot bakgrund av Sveriges förbehåll, någon konflikt med 1957 års utlämningskonvention. Det till konventionen gjorda förbehållet avseende lagföring vid extraordinär domstol anger visserligen, att Sverige ska ha rätt att ställa villkor om att den eftersökte inte ska ställas inför sådan domstol, men i möjligheten att ställa sådant villkor ligger även en möjlighet att, om den ansökande staten skulle vägra att uppfylla ett sådant villkor, kunna vägra utlämning. Det till konventionen gjorda förebehållet bör således bibehållas. Ändringarna är även förenliga med Sveriges bilaterala utlämningsavtal med Australien samt Storbritannien och Nordirland.

Vad avser avtalen med Kanada och USA, finns, som tidigare nämnts, i det kanadensiska avtalet inte någon vägransgrund avseende möjlighet att vägra utlämning vad avser extraordinär domstol, medan det amerikanska i vart fall innebär möjlighet att vägra utlämning för lagföring inför extraordinär domstol. Avtalet med USA innefattar emellertid en vägransmöjlighet vad avser utlämning för verkställighet av en dom utdömd av en extraordinär domstol, eftersom den relevanta avtalsbestämmelsen innebär att utlämning inte ska medges om den som begärts utlämnad ”åtalats eller kommer att åtalas inför extraordinär domstol i den ansökande staten”. Avtalet med Kanada synes, trots avsaknad av vägransgrund i detta avseende, inte ha ansetts vålla några problem med avseende på extraordinära domstolar. Det kan med hänsyn till USA:s och Kanadas

ställning som demokratiska rättsstater på goda grunder antas, att utlämning mot bakgrund av bestämmelsen inte blir aktuell.

Ett hinder avseende extraordinär domstol träffas också av det hinder mot utlämning som föreligger enligt artikel 6 i Europakonventionen (och artikel 14 i KMPR). Hinder mot utlämning enligt Europakonventionens bestämmelse omfattas redan av dagens gällande ordning, de bilaterala avtalen till trots. Sammantaget finner utredningen därför, att de föreslagna ändringarna vad avser utlämning och extraordinär domstol också är förenliga med Sveriges internationella åtaganden på utlämningsområdet.

10.4.8 Immunitet och privilegier

Nuvarande ordning

Hinder mot utlämning kan föreligga på grund av att den eftersökte åtnjuter någon form av immunitet eller privilegier. Föreskrifter om immunitet och privilegier finns både i grundlagarna och i vissa övriga lagar, bl.a. i riksdagsordningen och i lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall. Något särskilt utlämningshinder avseende immunitet och privilegier finns inte i UtlämningsL. Nuvarande ordning innebär att regeringen får beakta ett eventuellt sådant hinder inom ramen för den fria prövningsrätten.

Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Utlämning ska inte få beviljas, om det skulle strida mot bestämmelser om immunitet och privilegier enligt lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall eller mot annan sådan lag.

Regler om immunitet och privilegier finns, som nämnts, både i grundlagarna (se 4 kap. 12 §, 5 kap. 8 § och 11 kap. 8 § regeringsformen) och i vissa andra lagar (se 3 kap. 16 § och 9 kap. 8 § riksdagsordningen, lagen [1976:661] om immunitet och privilegier i vissa fall och 5 kap. 5–8 §§ lagen [2000:562] om internationell rättslig hjälp i brottmål).

Utlämning bör inte kunna ske om det skulle strida mot bestämmelser i grundlagarna om immunitet och privilegier som innebär att

en person endast kan åtalas eller straffas i viss ordning. En motsatt ordning skulle innebära en urholkning av grundlagarna (jfr regeringens uttalande i prop. 2003/04:7 s. 73). Utlämning bör inte heller kunna beviljas, om den eftersökte omfattas av immunitet eller privilegier som följer av annan lag än grundlag.

Att utlämning inte får ske om den eftersökte åtnjuter någon form av immunitet eller privilegier kommer, som tidigare nämnts, att följa redan av den föreslagna bestämmelsen innebärande att utlämning ska beviljas om annat inte följer av utlämningslagen eller ”annan lag”. I EAOL har, trots att även denna lag innebär att överlämnande inte får beviljas om detta skulle strida mot ”annan lag”, intagits en särskild bestämmelse (2 kap. 4 § 3) om att överlämnande inte får beviljas om det skulle strida mot bestämmelser om immunitet och privilegier. En motsvarande bestämmelse finns även i NAOL (2 kap. 4 § 2).

Som nämnts i tidigare sammanhang, anser utredningen att hindersregleringen i utlämningslagen bör vara så tydlig som möjlig. Redan på grund av detta finns skäl att också uppta immunitet och privilegier som ett uttryckligt utlämningshinder i utlämningslagen. När en särskild sådan hindersbestämmelse upptagits i såväl EAOL som NAOL finns också viss risk för oönskade motsatsslut, om utlämningslagen inte skulle uppta en sådan. Utredningen föreslår därför, att en särskild hinderbestämmelse intas i utlämningslagen, som innebär, att utlämning inte får beviljas, om det skulle strida mot bestämmelser om immunitet och privilegier enligt lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall eller mot annan sådan lag.

10.4.9 Villkor från annan stat i samband med tidigare överlämnande eller utlämning till Sverige

Nuvarande ordning

Enligt 2 kap. 8 § andra stycket brottsbalken ska villkor som har uppställts vid överlämnande eller utlämning från en annan stat till Sverige gälla här. Hinder mot utlämning kan således föreligga, om den eftersökte tidigare har överlämnats eller utlämnats till Sverige från en medlemsstat i EU, en nordisk stat eller annan stat, på villkor att denne inte skulle vidareöverlämnas eller vidareutlämnas. Något särskilt utlämningshinder med avseende på denna situation finns inte i UtlämningsL. Nuvarande ordning innebär att regeringen

får beakta ett eventuellt sådant hinder inom ramen för den fria prövningsrätten.

Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Utlämning ska inte få beviljas, om den enligt 2 kap. 8 § andra stycket brottsbalken skulle strida mot ett villkor som har uppställts vid utlämning eller överlämnande till Sverige.

Utlämning bör givetvis inte kunna ske, om det skulle strida mot ett villkor som en annan stat har uppställt i samband med att den eftersökte överlämnades eller utlämnades därifrån till Sverige. Av 2 kap. 8 § andra stycket brottsbalken följer också att sådana villkor ska respekteras i Sverige.

Att utlämning inte får ske i strid med sådana villkor kommer, som tidigare nämnts, att följa redan av den föreslagna bestämmelsen som innebär att utlämning ska beviljas om annat inte följer av utlämningslagen eller ”annan lag”, dvs. i detta fall 2 kap. 8 § andra stycket brottbalken. I EAOL har, trots att även denna lag innebär att överlämnande inte får beviljas om detta skulle strida mot ”annan lag”, intagits en särskild bestämmelse (2 kap. 3 § 5) om att överlämnande inte får beviljas om det enligt 2 kap. 8 § andra stycket brottsbalken skulle strida mot ett villkor som har uppställts vid utlämning eller överlämnande till Sverige. En motsvarande bestämmelse finns även i NAOL (2 kap. 4 § 3).

Som nämnts i det föregående, anser utredningen att hindersregleringen i utlämningslagen bör vara så tydlig som möjlig. Redan på grund av detta finns skäl att uppta eventuella villkor som andra stater uppställt vid tidigare överlämning eller utlämning till Sverige, som ett uttryckligt utlämningshinder i utlämningslagen. När en särskild sådan bestämmelse om hinder upptagits i såväl EAOL som NAOL finns också viss risk för oönskade motsatsslut, om utlämningslagen inte skulle uppta en sådan. Utredningen föreslår därför, att en särskild bestämmelse intas i utlämningslagen som innebär, att utlämning inte får beviljas, om den enligt 2 kap. 8 § andra stycket brottsbalken skulle strida mot ett villkor som har uppställts vid utlämning eller överlämnande till Sverige.

10.4.10 Militära brott

Inledning

Utgångspunkten för dagens lagstiftning är att utlämning för militära brott inte är tillåten. Förbudet har sedan lång tid varit grundläggande inom utlämningsrätten. Skälet för att upprätthålla förbudet är emellertid, mot bakgrund av Sveriges internationella militära samarbete inom och utanför EU, inte längre oomstritt. Enligt direktiven torde det emellertid fortfarande finnas ett behov av att kunna vägra utlämning för vissa brott med hänvisning till att det rör sig om militärt brott. I utredningens uppdrag ligger att närmare analysera detta behov och redovisa sina överväganden i denna del.

Nuvarande ordning

Utlämningsförbudet avseende militära brott framgår av 5 § UtlämningsL. Utlämning får inte medges – om inte annat följer av en internationell överenskommelse som är i kraft mellan Sverige och den ansökande staten – för gärningar som nämns i de föreskrifter i 16 kap. brottsbalken som avser brott av krigsman eller i 21 kap. brottsbalken eller i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Om gärningen även innefattar annat brott för vilket utlämning annars får ske, får personen dock utlämnas för det brottet. Beviljas utlämning i sådant fall ska särskilt anges (12 § andra stycket), att den som utlämnas inte får straffas enligt bestämmelse som avser brott av krigsman.

Bestämmelser som innebär undantag från förbudet mot utlämning för militära brott, finns inom ramen för Sveriges deltagande i dels Partnerskap för fred (PFF), ett Nato-associerat samarbete, dels FN:s särskilda insatsstyrka SHIRBRIG (se närmare om dessa samarbeten och deras respektive s.k. statusavtal, avsnitt 3.4).

Högsta domstolen har, såvitt känt, inte haft anledning att pröva frågeställningen om hinder mot utlämning förelegat på grund av att fråga varit om militärt brott.

Enligt 1957 års utlämningskonvention faller brott mot militär lagstiftning, som inte också är brott enligt vanliga strafflagsbestämmelser, utanför konventionens tillämpningsområde. Vid tillträdet till konventionen förbehöll sig Sverige rätten att, om brott mot militär lagstiftning också innefattar brott för vilket utlämning med-

getts, föreskriva att den eftersökte inte får straffas ”enligt bestämmelse som avser brott av krigsman”.

Samtliga våra bilaterala avtal innehåller en vägransgrund hänförlig till militära brott.

Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Regeringen ges en fakultativ möjlighet att, under hänvisning till att den gärning som utlämning begärs för utgör ett militärt brott, vägra utlämning.

Sveriges förbehåll till 1957 års utlämningskonvention avseende rätten att föreskriva att den eftersökte inte får straffas ”enligt bestämmelser som avser brott av krigsman” återtas.

Utredningens bedömning: Vad som ska anses som ett militärt brott bör inte anges i lagen.

För förbudet mot utlämning för militära brott har i huvudsak angetts två skäl: dels har ansetts att ett upprätthållande av ordning och disciplin inom en stats krigsmakt är dess ensak som inte bör motivera utlämning från annan stat, dels har förbudet ansetts skydda en enskild mot att ställas inför en militärdomstol i stället för inför en civil domstol, och att den tillit till andra länders domstolar som är grunden för utlämningssamarbetet närmast gäller endast de civila domstolarna. Till ytterligare stöd för förbudet har anförts, att det bakom det ligger en fri- och rättighetsaspekt på så sätt, att det skyddar den som exempelvis av moraliska skäl vägrar att fullgöra militärtjänst.[25]

Regeringen och riksdagen har på senare år avfärdat som förlegat synsättet, att det skulle saknas anledning att samarbeta kring militära brott och har därvid hänvisat till att det militära området i dag kännetecknas av nära samarbete med andra länder (prop. 2004/05:7 s. 39, bet. 2004/05:FöU2, s. 7). Som framgått är utlämningsförbudet avseende militära brott inte längre utan undantag och Sverige är numera efter ratificering av två s.k. statusavtal (PFF-avtalet, vilket hänvisar till Nato SOFA, och SHIRBRIG SOFA, vilket i sin tur

[25] Påle 2003, s. 175.

hänvisar till såväl PFF-avtalet som Nato SOFA[26]), i vissa fall skyldigt att utlämna personer även för militära brott.

I förhållande till ett stort antal stater kan det dock givetvis tänkas att det saknas skäl att samarbeta när det gäller militära brott och att det i vissa situationer, av skäl som närmast är att hänföra till den svenska utrikes- eller säkerhetspolitiken, skulle framstå som mindre lämpligt att till dessa länder utlämna för sådana brott; militära uppgifter rör ytterst frågor om skydd för statssuveräniteten och andra statsintressen.

Vad avser det nuvarande förbudets syfte att skydda den enskilde mot att ställas inför en domstol för vilken Sverige av rättsstatsskäl inte skulle känna tillit, kommer detta syfte enligt utredningens bedömning i framtiden att i tillräcklig grad tillgodoses inom ramen för dels den av utredningen föreslagna avslagsgrunden hänförlig till *extraordinär domstol*, dels den föreslagna avslagsgrunden om krav på en *rättvis rättegång* (se avsnitt 10.4.7 resp. 10.4.6). Förbudet mot utlämning för militära brott behövs alltså inte av det skälet.

Vad slutligen avser skyddet för den enskilde, som bär upp utlämningsförbudet vid militära brott, på grunder som är hänförliga till religions- eller åsiktsfrihet kommer de framgent att omfattas av utredningens förslag gällande utlämningshindret avseende *humanitära skäl* (se avsnitt 10.4.5). Om hänsyn till den enskildes religions- eller åsiktsfrihet, när fråga är om militärt brott, i stället för att tas inom ramen för ett absolut utlämningsförbud rörande militära brott, tas inom ramen för humanitetsbestämmelsen, innebär detta att det skulle möjliggöra utlämning exempelvis av den som vägrar att göra militärtjänst, i fall då vapenfri tjänst erbjuds som ett alternativ. En sådan lösning är enligt utredningens mening lämpligare.

Utredningen anser således sammanfattningsvis att av de skäl som anses motivera utlämningsförbudet för militära brott kan endast frågan om samarbetsintresse på det militära området sägas ha självständig giltighet för närvarande. Övriga motiv har förlorat sin självständiga betydelse, eftersom utlämning, med hänsyn till andra, redan befintliga eller av utredningen föreslagna, utlämningshinder ändå kan vägras i de fall då skyddsintresse föreligger.

Också det kvarvarande skälet, dvs. brist på intresse att samarbeta på det militära området, har förlorat i styrka under senare tid på grund av Sveriges internationella försvarssamarbeten. Samarbetet på detta område är dock i sin tur nära förknippat med Sveriges

[26] Akronymen förklaras i avsnitt 3.4.

utrikes- och säkerhetspolitik. Det bör därför enligt utredningens mening alltjämt finnas en möjlighet att vägra utlämning vid militärt brott.

Vägransgrunden bör dock inte som nu utformas som ett absolut förbud utan göras *fakultativ* för att kunna anpassas till de krav som det internationella samarbetet och våra övriga internationella åtaganden anger. Den nära kopplingen till utrikes- och säkerhetspolitiken, som en självständig vägransgrund för militära brott utgör, motiverar enligt utredningen att det bör ankomma på *regeringen* att ensam avgöra när utlämning på denna grund ska vägras.

En fakultativ vägransgrund möjliggör att i varje enskilt fall, då fråga är om militärt brott, avgöra huruvida det är lämpligt att bistå den andra staten med utlämning. Är Sverige förpliktat att utlämna enligt ett utlämningsavtal som gäller mellan oss och den ansökande staten (exempelvis de tidigare nämnda statusavtalen eller då förpliktelse att utlämna föreligger enligt exempelvis 1957 års utlämningskonvention, mot bakgrund av att det militära brottet samtidigt utgör ett ”vanligt” brott), bör utlämning dock givetvis inte få vägras. Att utlämning inte bör vägras i denna situation behöver emellertid inte uttryckligen framgå av lagen, eftersom endast regeringen föreslås råda över huruvida avslag ska meddelas på den aktuella grunden. Det är självklart att regeringen, då den överväger ett eventuellt avslag, tar hänsyn även till våra internationella utlämningsförpliktelser.

Militära brott definieras i UtlämningsL genom hänvisning till vissa bestämmelser i brottsbalken och i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Som framgått av tidigare avsnitt (se avsnitt 3.4), kan denna definition vid tillämpningen leda till vissa märkliga och förmodligen oönskade konsekvenser, bl.a. genom att den inte – på grund av den definition som begreppet ”krigsman” får anses ha i fredstid – omfattar de handlingar som en utländsk yrkesmilitär i fredstid vidtar i tjänsten.

Enligt utredningen är det tillräckligt att i lagen ange, att vägransgrunden direkt ska omfatta ”militärt brott” utan att försök görs att närmare definiera begreppet, vilket skulle resa betydande hinder med tanke på att det anknutna begreppet ”krigsman” ter sig föråldrat med hänsyn till de nya bestämningar som följer av bl.a. utvecklingen inom den internationella humanitära rätten, där begrepp som ”väpnad konflikt” (internationell eller intern), ”kombattant” och ”icke-kombattant” ersatt de snävare begreppen ”krig” och ”krigsman”. Å andra sidan kan de mera utvecklade begreppen i den

internationella humanitära rätten inte heller utan vidare läggas till grund för en ny definition av begreppet militärt brott. I sammanhanget kan nämnas att ”militärt brott”, utan närmare definition, också redan finns upptaget som avslagsgrund i lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål (2 kap. 14 § andra stycket 2). Vidare kan nämnas att de flesta av de stater som ingår i den komparativa översikten i avsnitt 9 och som upptar militärt brott som vägransgrund i sin utlämningslagstiftning, inte heller definierar begreppet på närmare sätt i lagen (däribland Danmark, Finland och Norge).

Den föreslagna ordningen gällande militära brott, dvs. att det bör vara en för regeringen förbehållen fakultativ avslagsgrund, innebär enligt utredningen att det i framtiden torde saknas skäl att i vissa situationer, då utlämning beviljas, uppställa villkor om att den eftersökte inte får straffas enligt bestämmelse som avser brott av krigsman. Den nuvarande föreskriften om detta villkor, motiveras av hänsyn till skydd för den enskilde. Som framgått ankommer det i den föreslagna ordningen på rätten att inom ramen för *andra* av utlämningslagens bestämmelser om grundläggande villkor för och hinder mot utlämning tillförsäkra den enskildes rättsskydd. Är fråga om militärt brott ankommer det på regeringen framgent att avgöra huruvida det finns skäl att av hänsyn som ytterst är att hänföra till den svenska utrikes- och säkerhetspolitiken, *avslå* utlämningsframställningen. Något behov att uppställa villkor om att den enskilde inte får straffas såsom för militärt brott finns således inte. Därmed bör också som en naturlig konsekvens Sveriges förbehåll till 1957 års utlämningskonvention, avseende rätten att föreskriva att den eftersökte inte får straffas ”enligt bestämmelser som avser brott av krigsman”, kunna återtas.

10.4.11 Politiska brott

Inledning

Utgångspunkten för dagens lagstiftning är att utlämning för politiska brott inte är tillåten. Förbudet har sedan lång tid varit grundläggande inom utlämningsrätten, men varken skälen för att upprätthålla förbudet eller dess närmare innebörd är oomstridda. Enligt direktiven torde det fortfarande finnas ett behov av att kunna vägra utlämning för vissa brott med hänvisning till att det rör sig om

politiskt brott. I utredningens uppdrag ligger därför att närmare analysera detta behov och göra de överväganden som behövs.

I utredningens uppdrag ligger också att ta ställning till om Sverige bör anta protokollet den 15 maj 2003 om ändring av Europarådets konvention om bekämpande av terrorism, m.m., och även att överväga om tidigare svenska reservationer och förklaringar avseende politiska brott till internationella överenskommelser bör bibehållas eller begränsas i något eller några avseenden eller på annat sätt ändras. Det nämnda ändringsprotokollet behandlas i avsnitt 16, där utredningen också föreslår att Sverige ska tillträda protokollet. I avsnitt 16.3.2 ger utredningen sin syn på i vad mån Sverige, i samband med tillträdet, bör avge någon förklaring med avseende på politiska brott, och även om den till Europarådets konvention den 16 maj 2005 om förebyggande av terrorism, avgivna förklaringen med avseende på politiska brott bör bibehållas.

Nuvarande ordning

Enligt UtlämningsL (6 §) får utlämning inte beviljas för ett ”politiskt brott”. Avslagsgrunden framstår alltså som absolut. Utlämning får dock, om gärningen även innefattar ett brott som inte är politiskt, beviljas för det brottet, om gärningen i det särskilda fallet övervägande har karaktären av ett icke politiskt brott. Beviljas utlämning i sådant fall ska särskilt anges (12 § andra stycket), att den som utlämnas inte får straffas såsom för politiskt brott. Vidare gäller inte förbudet mot utlämning, om detta skulle strida mot en internationell överenskommelse som gäller mellan Sverige och den ansökande staten. Sådana bestämmelser finns i FN-konventionerna *folkmordskonventionen*[27], *terroristbombningskonventionen*[28] och *finansieringskonventionen*[29].

Någon klar definition av begreppet politiskt brott finns inte i svensk rätt. Inte heller finns någon enhetlig internationell definition av begreppet (jfr avsnitt 9). Skillnad brukar (bl.a. i förarbetena till UtlämningsL och dess föregångare; se bl.a. prop. 1913:50 s. 31 f. och 34 samt 1957:156 s. 46 f. och 55) dock göras mellan s.k. *absolut-*

[27] FN:s konvention den 9 december 1948 om förebyggande och bestraffning av brottet folkmord (SÖ 1952:64).
[28] Den internationella konventionen om bekämpande av bombattentat av terrorister, antagen i New York den 15 december 1997 (SÖ 2001:22).
[29] Den internationella konventionen om bekämpande av finansiering av terrorism, antagen i New York den 9 december 1999 (SÖ 2002:44).

politiska brott (brott som riktar sig mot staten, t.ex. *högmålsbrott* och *spionerі*) och *relativt-politiska* brott (”vanliga” brott, t.ex. *mord, stöld* och *misshandel som har ett politiskt motiv)*. Det står klart att begreppet politiskt brott innefattar absolut-politiska brott. Vad avser de relativt-politiska brotten krävs, för att de ska räknas som politiska i UtlämningsL:s mening, enligt förarbetsuttalanden till 1913 års lag (prop. 1913:50 s. 337 f.) till vilka förarbetena till nuvarande lag i stor utsträckning hänvisar, och enligt Högsta domstolens praxis, att dessa begåtts i samband med ett verkligt försök att omstörta den bestående politiska ordningen (se närmare avsnitt 3.5).

Bakom förbudet mot utlämning för politiska brott anses traditionellt ligga *tre skäl* (se närmare avsnitt 3.5). För det *första* skyddar förbudet enskilda mot risken för politisk förföljelse och partiska rättegångar. För det *andra* har det ansetts att dessa brott inte är sådana, att de motiverar ett internationellt straffrättsligt samarbete, eftersom de riktar sig mot en enskild stat och dess intressen. För det *tredje* förhindras att den stat som lämnar ut den eftersökte beskylls för att blanda sig i en annan stats inre angelägenheter, t.ex. genom att stödja en viss politisk falang, dvs. ytterst hänsyn till statssuveräniteten.

Enligt 1957 års utlämningskonvention ska utlämning inte medges för politiskt brott. Utlämningskonventionen anger emellertid att vissa brott inte ska anses som politiska i konventionens mening (attentat mot statsöverhuvud eller mot medlem av ett statsöverhuvuds familj). Vid tillträdet till konventionen förbehöll sig Sverige emellertid rätten att efter omständigheterna i det enskilda fallet betrakta dessa brott som politiska. Enligt utlämningskonventionens tilläggsprotokoll från 1975 har vidare lagts till ytterligare brott, som inte ska betraktas som politiska i konventionens mening (brott enligt *folkmordskonventionen* och de fyra *Genèvekonventionerna* från 1949 samt jämförbara brott mot *krigslagar* och *sedvaneregler för krigföring*, som inte redan omfattas av bestämmelserna i Genèvekonventionerna). Sverige har emellertid förklarat sig inte godkänna denna del av tilläggsprotokollet. Enligt utlämningskonventionen inverkar konventionens bestämmelser med avseende på politiska brott inte på förpliktelser som de avtalsslutande parterna åtar sig enligt andra internationella konventioner av multilateral karaktär. Utlämningskonventionen utgår också från att det är varje stats egen angelägenhet att bedöma vad som ska betraktas som ett politiskt

brott och någon internationell definition av begreppet finns, som nämnts, inte.

Även i vissa andra konventioner har, i syfte att begränsa de anslutande staternas möjlighet att vägra utlämning under hänvisning till att fråga är om politiskt brott, bestämmelser intagits som förpliktar staterna att i utlämningshänseende inte anse vissa brott vara politiska. Sådana bestämmelser finns, förutom i de nyss nämnda FN-konventionerna *folkmordskonventionen*, *terroristbombningskonventionen* och *finansieringskonventionen*, i *1988 års FN-konvention mot olaglig hantering av narkotika och psykotropa ämnen* (SÖ 1991:41), i *Europarådets konvention om bekämpande av terrorism* (SÖ 1977:12), i *ändringsprotokollet* till denna konvention och i *Europarådets konvention den 16 maj 2005 om förebyggande av terrorism*.

Samtliga våra bilaterala avtal innehåller en vägransgrund avseende politiska brott.

Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Regeringen ges en fakultativ möjlighet att, under hänvisning till att den gärning som utlämning begärs för utgör ett politiskt brott, vägra utlämning.

Sveriges till 1957 års utlämningskonventions tilläggsprotokoll från 1975 gjorda förklaring med avseende på politiska brott, återtas.

Utredningens bedömning: Vad som ska anses som ett politiskt brott bör inte anges i lagen.

Sveriges till 1957 års utlämningskonvention gjorda förbehåll med avseende på politiska brott bör bibehållas. Vidare bör Sveriges förklaring bibehållas, avseende 1988 års FN-konvention mot olaglig hantering av narkotika och psykotropa ämnen, om att svensk grundläggande lagstiftning om utlämning innebär att bedömningen av om ett visst brott är att anse som politiskt brott ska göras med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.

Politiskt brott som utlämningshinder i utlämningslagen

Som angetts bärs förbudet mot utlämning för politiska brott i huvudsak upp av tre skäl: det anses skydda enskilda mot risken för politisk förföljelse och partiska rättegångar, det har ansetts att politiska brott inte är sådana att de motiverar ett internationellt straffrättsligt samarbete, eftersom de riktar sig mot statsintresset, och det har ansetts förhindra att den stat som lämnar ut den eftersökte beskylls för att blanda sig i en annan stats inre angelägenheter, dvs. hänsynen till statssuveräniteten.

Det ovan angivna *först*a skälet för förbudet, individens skyddsintresse, framstår fortfarande som angeläget. En utlämning av den som riskerar politisk förföljelse skulle emellertid hindras just av det skälet att risk för sådan förföljelse föreligger, men då på den särskilda avslagsgrund som tar sikte på *förföljelse*, utan att ställning behöver tas till om det aktuella brottet är politiskt eller inte (se närmare avsnitt 10.4.4). Skulle den eftersökte riskera en partisk rättegång i den ansökande staten, eller har denne dömts utan att rättssäkerhetsintressen fullt ut tillgodosetts, skulle en utlämning likaledes vägras på grund av *kravet på bevisning i skuldfrågan* (se närmare avsnitt 10.3.3) eller de föreslagna utlämningshindren med sikte på *extraordinär domstol* respektive *rättvis rättegång* (se närmare avsnitt 10.4.7 resp. 10.4.6). Individens skyddsintresse i dessa avseenden tillgodoses således enligt utredningens mening i tillräcklig grad redan av andra, befintliga eller av utredningen föreslagna, bestämmelser i utlämningslagen. Skäl att av denna anledning upprätthålla utlämningsförbudet för politiska brott föreligger således inte.

Det *andra* skälet för förbudet, dvs. att politiska brott inte är sådana att de motiverar ett internationellt straffrättsligt samarbete, får, inte minst mot den ökade terrorismrelaterade brottsligheten som ofta är politiskt betingad, anses ge uttryck för ett i dag förlegat synsätt. Ett bevis på detta är det ökade antalet internationella konventioner, i vilka intagits bestämmelser som förbjuder konventionsstaterna att betrakta brott enligt konventionen som ”politiska”. Inte heller detta skäl talar således ensamt för ett upprätthållande av förbudet mot utlämning för politiska brott. Snarare kan läget i dag anges vara det motsatta: politiskt betingade brott är inte sällan gränsöverskridande och motiverar ofta just internationellt straffrättsligt samarbete.

Det *tredje* skälet för förbudet, som kan sammanfattas som ett *neutralitetsskäl*, dvs. att Sverige av hänsyn till statssuveräniteten bör

avstå från att interveniera i en annan stats inre angelägenheter, får alltjämt anses ha viss bäring. Det kan nämligen inte uteslutas att Sverige exempelvis för att undvika att ge sken av att stödja en viss politisk falang framför en annan, bör avstå från att utlämna någon som begått ett politiskt brott. Det tänkbara behovet av att i vissa situationer kunna hävda sin neutralitet, talar således för ett upprätthållande av förbudet mot utlämning för politiska brott.

Att även framdeles hålla fast vid ett absolut förbud mot utlämning för politiska brott bör dock inte enligt utredningen komma i fråga, särskilt sett i ljuset av de många undantag från ett sådant förbud som följer med tillträdet till vissa internationella konventioner på brottsbekämpningens område. Antalet konventioner med bestämmelser om förbud för de anslutande staterna att betrakta brott enligt konventionen som politiska, och som det finns svenskt intresse av att tillträda, kan enligt utredningens bedömning också förväntas öka.[30] Ett ”absolut” förbud blir under sådana förhållanden tämligen urholkat och stelbent.

Det framstår som otillfredsställande att enbart kunna utlämna, om den ansökande staten tillträtt samma brottsbekämpande konvention som Sverige. I det enskilda fallet kan det framstå som lika angeläget att för en viss typ av brott, som omfattas av en särskild välgrundad konvention, kunna utlämna till en stat som *inte* tillträtt den konventionen, som att utlämna till en stat som *har* tillträtt den. Det bör här påminnas om att för svenskt vidkommande reciprocitetsskäl inte anses vara giltig vägransgrund vid utlämning. Att den andra staten således inte, mot bakgrund av att denna inte tillträtt den aktuella konventionen, i den omvända situationen skulle vara förpliktad att utlämna till Sverige, är alltså inte något som ska beaktas vid en prövning i Sverige.

Mot denna bakgrund är det enligt utredningen lämpligare att en vägransgrund avseende politiska brott framgent är *fakultativ* i stället för absolut i syfte att möjliggöra en önskvärd flexibilitet vid prövningen.

Vid en fakultativ vägransgrund kan alltså i varje enskilt fall bedömas huruvida utlämning bör vägras mot bakgrund av det ovan nämnda statsintresset, i de fall en internationell överenskommelse inte reglerar saken. En sådan bedömning är med nödvändighet

[30] Bestämmelser, utan möjlighet till reservation, innebärande att brott enligt konventionerna inte ska få anses som politiska vid tillämpningen av regler om utlämning synes, genom tilläggsprotokoll, vara på väg att införas i såväl *Montrealkonventionen* i dess lydelse enligt tidigare *tilläggsprotokoll* som *Haagkonventionen* (se närmare om dessa internationella överenskommelser, avsnitt 3.5).

intimt förknippad med den svenska utrikes- och säkerhetspolitiken. Sådana överväganden bör därför förbehållas *regeringen*, såsom ytterst verkställande ansvarig för detta område. Utredningen föreslår alltså, att frågan om politiskt brott som vägransgrund bör anförtros regeringen inom ramen för en diskretionär beslutanderätt.

Mot bakgrund av denna utredningens slutsats, att utlämning vid politiskt brott bör ses som ett renodlat utrikes- och säkerhetspolitiskt ställningstagande, skulle frågan kunna ställas om inte vägransgrunden *politiskt brott* helt skulle kunna utgå ur utlämningslagen och att det var tillräckligt att prövningen enbart gjordes med en hänvisning just till *rikets utrikes- eller säkerhetspolitik*. Till stöd för att vägransgrunden politiskt brott alltjämt bör finnas kvar i den reformerade utlämningslagen kan dock anföras, att bestämmelserna i 1957 års utlämningskonvention är formulerade så, att de *förpliktar* de anslutande staterna att *inte utlämna* för politiska brott, och att således säkerställa att en vägransgrund hänförlig till politiskt brott föreligger. När det gäller politiskt brott föreskriver utlämningskonventionens artikel 3 nämligen att ”[u]tlämning skall icke medgivas” (”[e]xtradition shall not be granted”). Å andra sidan kan häremot anföras följande.

Utlämningskonventionens syfte är att *stärka* och *underlätta* utlämningssamarbetet mellan de anslutande staterna, och konventionens grundläggande bestämmelse (artikel 1) lägger fast att de avtalsslutande parterna *förpliktar sig att till varandra utlämna* eftersökta personer, under iakttagande av de bestämmelser och villkor som fastställs i konventionen. Det är mot denna bakgrund som konventionens bestämmelser måste läsas. Utlämningskonventionens *syfte* är alltså inte primärt att stärka den enskildes mänskliga rättigheter, även om intresset, att underlätta utlämningssamarbetet också får förutsättas iakttas med vederbörlig respekt för de mänskliga rättigheterna (vilket bl.a. framgår av att förpliktelse att utlämna *inte* föreligger om det finns anledning att tro att utlämningsframställningen gjorts i syfte att straffa den eftersökte på grund av dennes ras, religion, medborgarskap eller politiska uppfattning). Mot denna bakgrund är enligt utredningens mening konventionens villkor för utlämning närmast, att förstå som villkor som de anslutande staterna *tillåts* att ha i sin respektive utlämningslagstiftning och inte som villkor som dessa, genom sin konventionsanslutning, *åläggs* att införa. Skulle vissa av konventionens utlämningshinder vara att förstå på det sättet, att de *ålade* de anslutande staterna att *vägra* utlämning, om hindret förelåg, är konventionens syfte närmast att se som något som av-

såg, att *skydda de anslutande staterna från sig själva*. Endast det ändamålet uppnås nämligen med en sådan tolkning, vilket inte ter sig närliggande.

I en konvention rörande rättsligt samarbete kan det, som i utlämningskonventionen, finnas goda skäl för att ange, att vissa omständigheter innebär att samarbete enligt konventionen över huvud taget inte kan krävas. Skulle sådana omständigheter föreligga, behöver den anmodade staten inte känna sig pliktig att samarbeta, eftersom det i princip leder till att samarbetskonventionen inte alls kan åberopas. Enligt utredningen är det närmast på detta sätt som utlämningshindret avseende politiska brott i utlämningskonventionen bör tolkas. Att det i konventionsartikeln angående politiska brott anges att artikeln ”inte ska inverka på de förpliktelser som de avtalsslutande parterna må ha åtagit sig eller må åtaga sig jämlikt andra internationella konventioner av multilateral karaktär”, innebär enligt utredningen inte annat, än att det står de anslutna staterna fritt att tillträda, eller fortsätta vara bundna av, andra konventioner som, i motsatt till utlämningskonventionen, innebär en förpliktelse att utlämna även för politiska brott.

Även när det gäller vissa andra vägransgrunder anges i konventionen att utlämning inte ska medges om vägransgrunden föreligger (”*Extradition shall not be granted…*”). Så är exempelvis fallet, när det gäller preskription och *ne bis in idem,* dvs. om den eftersökte redan dömts för det aktuella brottet. Att en anslutning till konventionen skulle innebära en förpliktelse att *vägra* utlämning om exempelvis preskription inträtt för det aktuella brottet, förefaller vara en orimlig tolkning. I stället bör också preskriptionsbestämmelsen enligt utredningen förstås så, att den innebär att den ansökande staten inte kan hävda, att den anmodade staten är *förpliktad* att utlämna om preskription inträtt.

Det förtjänar att nämnas, att den förklarande rapporten till utlämningskonventionen inte ger någon direkt ledning i frågan hur hindret vid politiska brott är att förstå. Det anges visserligen däri angående artikel 3 i konventionen (vilken alltså behandlar politiska brott), att denna ”förbjuder utlämning” för politiska brott (”*forbids extradition*”). Här bör dock påpekas, att detsamma anges i den förklarande rapporten angående militära brott, dvs. att konventionens artikel 4 ”förbjuder utlämning” för renodlat militära brott. Som framgått av föregående avsnitt är konventionens reglering emellertid sådan, att militära brott *faller utanför* konventionens tillämpningsområde. Att Sveriges konventionsanslutning, trots att den för-

klarande rapporten anger att konventionen ”förbjuder utlämning” för militära brott, skulle innebära att Sverige *förpliktat sig* att *inte* utlämna för militära brott förefaller mot den bakgrunden som föga rimlig.

Konventionens reglering innebär vidare, att det ankommer på en anslutande stat att *själv definiera* vad som är ett politiskt brott. Begreppet kan således i teorin tunnas ut till det obefintliga utan att konventionsbrott föreligger. Ett vid en första anblick uppställt absolut förbud mot utlämning för politiska brott kan alltså, exempelvis genom att begreppet ges en negativ definition, i praktiken komma att innebära ett icke-förbud: ”Utlämning får inte beviljas för ett politiskt brott. Som politiskt brott ska emellertid inte anses brott, för vilket enligt svensk rätt är föreskrivet fängelse i ett år eller mer.” Denna definition skulle innebära att Sverige skulle kunna hävdas ha ett *absolut utlämningsförbud* för politiska brott, samtidigt som det *i praktiken* inte skulle vara möjligt att vägra utlämning för något brott (annat än för s.k. accessoriska brott, vilka inte kräver ett års fängelse i straffskalan för att vara utlämningsbara) just på grund av att det vore ”politiskt”. Att det således lagts i de anslutande staternas händer att helt fritt ge begreppet politiskt brott en viss innebörd, visar också enligt utredningen att någon *förpliktelse att vägra utlämning* inte är åsyftad.

Sammanfattningsvis är det således utredningens slutsats, att 1957 års utlämningskonvention inte innebär någon *förpliktelse* att *vägra* utlämning när fråga är politiskt brott, och att de enda hänsynstaganden enligt internationella överenskommelser som Sverige kan behöva göra, när det gäller utlämning och politiska brott är de förpliktelser att *inte vägra* utlämning under hänvisning till att det är fråga om ett politiskt brott, som följer av vissa andra konventioner vilka Sverige har tillträtt. Sveriges internationella överenskommelser lägger alltså inte, vid en strikt tolkning, något hinder i vägen för att helt utmönstra begreppet politiskt brott ur utlämningslagen, och att i stället låta överväganden som är att hänföra till detta begrepp ingå i en generell avslagsgrund hänförlig till Sveriges utrikes- och säkerhetspolitik.

Enligt utredningens mening talar emellertid i vart fall *två skäl* för att även fortsättningsvis uttryckligen ta upp politiskt brott som en vägransgrund i utlämningslagen. Det *första* av dem rör effekterna internt i Sverige. Begreppet politiskt brott är som tidigare konstaterats inte lättfattligt och det är inte helt klart hur begreppet ska förstås. Trots att begreppet således inte är helt bestämt avgränsat,

är det emellertid ett vedertaget begrepp som, bl.a. genom Högsta domstolens praxis, fyllts med visst innehåll. Som tidigare angetts kan det faktum, att fråga är om ett politiskt brott innebära att utlämning, av neutralitetsskäl, bör vägras. Att fråga synes vara om ett brott som kan karaktäriseras som politiskt kan således vara en indikation på att det finns skäl för regeringen att närmare analysera huruvida rikets utrikes- eller säkerhetspolitik påkallar att utlämningen vägras. I den situationen kan det alltså vara påkallat att särskilt uppmärksamma Regeringskansliet om ärendet. Att fråga är politiskt brott, kan således helt enkelt ses som en lätt iakttagbar faktor som kan implicera utrikes- och säkerhetspolitiska hänsyn, vilka helt bör falla inom regeringens sfär.

Det *andra* skälet rör Sveriges förhållande till andra stater. Som utredningen konstaterat, kan det tänkas situationer då utlämning för ett politiskt brott av neutralitetsskäl bör vägras. Föreligger inte något utlämningsavtal (bilateralt eller multilateralt) i förhållande till den ansökande staten kan utlämningen då vägras av vilket skäl som helst. Föreligger emellertid ett utlämningsavtal mellan Sverige och den ansökande staten bör en vägrad utlämning, av folkrättsliga skäl, hänföras till en vägransgrund som det aktuella utlämningsavtalet också identifierar. Sveriges utlämningsavtal upptar nämligen inte någon allmän vägransgrund hänförlig till den anmodades statens utrikes- eller säkerhetspolitik. Visst utrymme torde dock enligt folkrättsliga principer knutna till övergripande statsintressen alltid finnas att vägra utlämning av bl.a. *ordre public*-skäl och en hänvisning till att Sverige, om utlämningen inte vägrades, skulle komma i konflikt med överordnade folkrättsligt giltiga statsintressen. Den ansökande staten skulle i ett sådant fall inte kunna hävda brott mot utlämningsavtalet. Bygger avslaget på en avslagsgrund som redan återfinns i det aktuella utlämningsavtalet behöver emellertid en sådan hänvisning till övergripande folkrättsligt giltiga intressen knutna till Sveriges statssuveränitet inte göras, utan det är i stället möjligt att hänvisa till avslagsgrunden politiskt brott som allmänt accepterad. Detta hindrar givetvis inte att det vid sidan av avslagsgrunden politiskt brott, som bör ses som innefattat i det utrikes- och säkerhetspolitiska intresset, bör finnas en särskild avslagsgrund som uttrycker detta intresse som självständig grund (se avsnitt 10.4.12 nedan). Det bör ankomma på regeringen att, i förhållande till den ansökande staten, ange den vid varje tillfälle mest lämpliga vägransgrunden.

Sammantaget anser utredningen alltså, att ”politiskt brott” bör finnas kvar även framgent som en uttrycklig avslagsgrund i utlämningslagen. Som tidigare angetts bör avslagsgrunden dock vara fakultativ och förbehållen regeringen att pröva. Skäl att i lagen påminna om de förpliktelser som Sverige ingått om att inte vägra utlämning på den grunden att det aktuella brottet anses som politiskt, saknas, på samma sätt som när det gäller avslagsgrunden militärt brott, eftersom avslagsgrunden föreslås få tillämpas enbart av regeringen (jfr avsnitt 10.4.10). Det saknas vidare skäl att i lagen närmare definiera vad som är att anse som ett politiskt brott. För rättstillämparna (främst den handläggande åklagaren) kan dock givetvis nuvarande domstolspraxis i frågan vad som är att anse som ett politiskt brott tjäna som ledning vid uppgiften att skilja ut de ärenden som kan anses innefatta politiskt brott (jfr avsnitt 12.4.2).

Den föreslagna ordningen gällande politiska brott innebär enligt utredningen, liksom avseende militära brott (se avsnitt 10.4.10), att det i framtiden torde saknas skäl att i vissa situationer, då utlämning beviljas, uppställa villkor om att den eftersökte inte får straffas såsom för politiskt brott.

Förklaringar och reservationer till tidigare tillträdda konventioner på området

Som tidigare nämnts ingår i utredningens uppdrag att ta ställning till om Sverige bör anta protokollet den 15 maj 2003 om ändring av Europarådets konvention om bekämpande av terrorism, m.m., och även att överväga om tidigare svenska reservationer och förklaringar till internationella överenskommelser med avseende på politiska brott bör bibehållas eller begränsas i något eller några avseenden eller på annat sätt ändras. Ändringsprotokollet och eventuella reservationer med avseende på politiska brott till det och till Europarådets konvention den 16 maj 2005 om förebyggande av terrorism, behandlas, som framgått, i avsnitt 16. Som nämnts har även i några andra internationella konventioner, i syfte att få till stånd en effektivare brottsbekämpning av vissa allvarliga brott, gjorts försök att begränsa de anslutande staternas förbud mot utlämning för politiska brott. Ibland har detta gjorts genom att det i konventionen angetts att vissa brott, i utlämningshänseende, inte ska betraktas som politiska brott. Så är, som framgått, fallet i *FN-konventionerna folkmordskonventionen, terroristbombningskonventionen och finansierings-*

konventionen. I dessa tre konventioner har det inte funnits möjlighet för de anslutande staterna att reservera sig mot regleringen avseende politiska brott. I och med Sveriges tillträde till konventionerna har Sverige således förpliktat sig att inte vägra utlämning för de i konventionerna aktuella brotten på grund av att de ansetts som politiska. I vissa internationella överenskommelser har det emellertid funnits möjlighet att reservera sig mot regleringen avseende politiska brott. I det följande redovisar utredningen tidigare svenska reservationer eller förklaringar med avseende på politiska brott och diskuterar huruvida de bör bibehållas. Som tidigare angetts behandlas dock förklaringen till Europarådets konvention den 16 maj 2005 om förebyggande av terrorism utförligt i annat sammanhang, liksom frågan om Sveriges tillträde till ändringsprotokollet till Europarådets konvention om bekämpande av terrorism, m.m.

Som framgått av avsnitt 3.5, innehöll 1913 års utlämningslag det undantag från definitionen av politiskt brott som 1957 års utlämningskonvention innebär, och mot vilket Sverige gjort förbehåll. Såsom politiskt skulle således enligt 1913 års lag *inte* anses mord, mordförsök eller dråp på främmande statsöverhuvud eller på person som tillhörde en främmande suveräns familj (den s.k. *belgiska attentatsklausulen*). Inskränkningen av begreppet togs bort när UtlämningsL tillkom. Som skäl härför anfördes, att det var en godtycklig och alltför snäv avgränsning att endast ta hänsyn till brott riktade mot statsöverhuvud och dennes familj, och att det kunde medföra inte önskvärda intrång i asylrätten att kategoriskt tvingas undanta dessa brott från utlämningsförbudet (prop. 1957:156 s. 56). Utredningen delar uppfattningen, att den inskränkning av begreppet politiskt brott som attentatsklausulen innebär är alltför snäv och godtycklig. Som framgår nedan, och i andra avsnitt (se avsnitt 16), är utredningen positiv till att inlåta sig i utlämningssamarbeten, vilka i än större utsträckning än i dag innebär förpliktelser för Sverige, att i utlämningssammanhang inte betrakta brott som politiska. Attentatsklausulen innebär härvid snarast ett hinder i en pågående utveckling av den internationella brottsbekämpningen. Sveriges förbehåll till 1957 års utlämningskonvention med avseende på politiska brott bör därför enligt utredningens mening bestå.

Sveriges tillträde till 1957 års utlämningskonventions tilläggsprotokoll från 1975 riksdagsbehandlades inte, utan regeringen beslöt den 18 december 1975 att ratificera protokollet. Skälen bakom Sveriges förklaring att inte godkänna protokollets kapitel 1 finns

således inte redovisade. Protokollets kapitel 1 består endast av en artikel, vilken anger att vid tillämpningen av artikel 3 i konventionen (vilken är den artikel som anger att utlämning inte ska medges för politiskt brott) ska politiska brott inte anses omfatta:

> a. de brott mot mänskligheten som anges i [folkmordskonventionen];
> b. de brott som anges i artikel 50 i 1949 års Genèvekonvention angående förbättrande av sårades och sjukas behandling vid stridskrafterna i fält, artikel 51 i 1949 års Genèvekonvention angående förbättrande av behandlingen av sårade, sjuka och skeppsbrutna tillhörande stridskrafterna till sjöss, artikel 130 i 1949 års Genèvekonvention angående krigsfångars behandling och artikel 147 i 1949 års Genèvekonvention angående skydd för civilpersoner under krigstid;
> c. varje jämförbart brott mot de krigslagar som gäller vid ikraftträdandet av detta protokoll och mot de sedvaneregler för krigföring som råder vid samma tidpunkt, och som inte redan omfattas av ovannämnda bestämmelser i Genèvekonventionerna.

Bakgrunden till tilläggsprotokollets reglering avseende politiska brott är att *folkmord, krigsbrott och brott mot mänskligheten*, ansetts vara brott av sådan art att det inte är försvarligt att låta den enskilde undgå en utlämning på grund av det bakomliggande motivet för deras förövande.[31] Utredningen delar denna uppfattning. Det finns därför skäl att överväga ett återtagande av den till tilläggsprotokollet gjorda förklaringen med avseende på politiska brott.

Sverige har tillträtt den under a nämnda folkmordskonventionen. Med tillträdet följer en förpliktelse att i utlämningshänseende inte betrakta de i konventionen angivna brotten som politiska. Den svenska förklaringen till tilläggsprotokollet har alltså till följd härav inte någon verkan vad avser de brott som anges under a.

De brott som finns upptagna under b avser sådana svåra överträdelser av Genèvekonventionerna som uppsåtligt dödande, tortyr eller annan omänsklig behandling av sårade eller sjuka, krigsfångar eller civilpersoner i ockuperat land, uppsåtligt förorsakande av svårt lidande eller svår skada till kropp eller hälsa av nämnda personer samt olaglig och godtycklig förstörelse eller tillägnelse av egendom i stor omfattning, som inte berättigas av militär nödvändighet. De under c upptagna brotten avser samma sorts allvarliga brott mot krigets lagar. I sammanhanget bör nämnas att den kommitté som 1951 lade fram ett förslag till ny utlänningslag och vissa omarbetningar av 1913 års utlämningslag, föreslog att utlämningsförbudet för politiskt brott skulle bestå, men att som politiskt brott inte

[31] Se tilläggsprotokollets förklarande rapport p. 11.

skulle betraktas bl.a. brott som avses i de fyra Genèvekonventionerna (prop. 1957:156 s. 17). Detta förslag förkastades under hänvisning till dels att det skulle innebära ett upprivande av principen om utlämningsförbud vid politiska brott vars konsekvenser var svåra att överskåda, dels att lagföring för de aktuella brotten, på grund av ny lagstiftning om folkrättsbrott och en planerad generell utvidgning av de svenska jurisdiktionsbestämmelserna, förväntades kunna ske i Sverige (prop. 1957:156 s. 52 och 56 f.). Som utredningen även anför i avsnittet rörande Sveriges tillträde till protokollet den 15 maj 2003 om ändring av Europarådets konvention om bekämpande av terrorism, m.m. (avsnitt 16.3.1), är uppfattningen, att en vägrad utlämning kan rättfärdigas av att den eftersökte kan ställas till svars i den anmodade staten inte längre ett självklart giltigt skäl. Den nuvarande allmänna uppfattningen, vilken utredningen delar, är att den eftersökte ska kunna ställas inför rätta där det av processuella skäl anses lämpligast att processen mot denne hålls (se bl.a. prop. 2000/01:83 s. 31). Mot den bakgrunden, och med beaktande även av den möjlighet för regeringen som alltid står till buds att på folkrättsligt giltig grund, av hänsyn till rikets utrikes- och säkerhetspolitik – närmast statssuveräniteten – vägra utlämning (se avsnitt 10.4.12), föreslår utredningen att den till tilläggsprotokollet gjorda förklaringen med avseende på politiska brott återtas.

1988 års FN-konvention mot olaglig hantering av narkotika och psykotropa ämnen (SÖ 1991:41) syftar, som framgått av avsnitt 3.5, till ökat internationellt samarbete för att bekämpa den olagliga narkotikahandeln. Enligt konventionen (artikel 3, punkt 10) ska vid samarbete mellan parterna enligt konventionen, om inte annat följer av konstitutionella begränsningar eller grundläggande nationell lag, brott som anges i den aktuella artikeln (såsom tillverkning, försäljning, överlåtelse, innehav och köp av varje slag av narkotika eller psykotropa ämnen) inte anses som (skattebrott eller) politiska brott eller som politiskt grundade. I samband med att Sverige ratificerade konventionen avgavs en förklaring om att svensk grundläggande lagstiftning om utlämning innebär att bedömningen av om ett visst brott är att anse som politiskt brott ska göras med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Den svenska förklaringen innebär inte att Sverige *ställt sig utanför* det utlämningssamarbete som konventionen omfattar, utan är endast en upplysning om innehållet i den svenska rätten. Förklaringen utgör en korrekt upplysning även i ordningen avseende politiska brott i enlighet med vad

utredningen föreslagit. Utredningen anser därför att den svenska förklaringen till konventionen kan bestå.

10.4.12 Hänsyn till utrikes- och säkerhetspolitik

Nuvarande ordning

Enligt UtlämningsL fattas alla beslut om utlämning av regeringen. Utgångspunkten är att utlämning i enlighet med lagens bestämmelser *får* beviljas. I ordet får ligger närmast att en fri, diskretionär prövningsrätt tillkommer regeringen. Även om samtliga lagens villkor för utlämning är uppfyllda, har regeringen således enligt nuvarande ordning en möjlighet att likväl vägra utlämning.

Förklaringen till att beslut om utlämning fattas på politisk nivå är huvudsakligen den utrikes- och säkerhetspolitiska betydelse ett utlämningsbeslut ansetts kunna ha. Regeringen är, inom ramen för den i regeringsformen fastlagda konstitutionella kontrollen, ensam ansvarig för Sveriges utrikes- och säkerhetspolitik. Den fria prövningsrätten kan ses som en garant för att nödvändiga hänsynstaganden hänförliga till den svenska utrikes- och säkerhetspolitiken kan göras inom ramen också för ett utlämningsärende.

Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Regeringen ges en fakultativ möjlighet att, av hänsyn till Sveriges utrikes- eller säkerhetspolitik, vägra utlämning.

Utredningens bedömning: Vilka omständigheter som är att hänföra till den svenska utrikes- eller säkerhetspolitiken bör inte anges i lagen.

Utredningens förslag till ny utlämningslag bygger på att regeringens fria prövningsrätt överges, till förmån för ett mer renodlat rättsligt förfarande med skyldighet att utlämna, om lagens förutsättningar för utlämning föreligger och hinder att utlämna inte heller föreligger enligt annan lag. Som framgått bör prövningen förläggas till domstol.

Utlämningsbeslut har, som framgått, i vissa fall ansetts kunna ha utrikes- och säkerhetspolitisk betydelse. Det anses i dag dock sällsynt att ett utlämningsärende har utrikes- eller säkerhetspolitiska implikationer. Den krets av stater till vilken den reformerade utlämningslagen kommer att vara gällande är emellertid inte snävt begränsad. Mot den bakgrunden kan, som anförts i de tidigare avsnitten om militära och politiska brott (avsnitt 10.4.10 resp. 10.4.11), väl tänkas situationer då det med hänsyn till Sveriges utrikes- och säkerhetspolitiska förhållanden framstår som lämpligt eller till och med nödvändigt att vägra utlämning.

En *fakultativ* möjlighet att av hänsyn till mer allmänna utrikes- och säkerhetspolitiska överväganden avslå en utlämningsframställning bör därför ingå också i den nya ordningen. Som tidigare anförts är regeringen i första hand ensam ansvarig för Sveriges utrikes- och säkerhetspolitik. Möjligheten att av utrikes- och säkerhetspolitiska skäl avslå en utlämningsframställning bör därför inte anförtros någon annan än *regeringen*.

Avgränsningen av utrikes- och säkerhetspolitik från tid till annan låter sig inte göra, eftersom frågan rör statens samlade, kollektiva hållning och agerande i den internationella miljön, med beaktande av folkrättsliga förpliktelser och gjorda åtaganden. Händelseutvecklingen i vår omvärld kan också utan förvarning sätta de utrikes- och säkerhetspolitiska intressena i ett nytt ljus också i vår del av Europa och kräva omprövningar i och utanför EU. Inte bara terroristattackerna i New York (2001), Madrid (2004) och London (2007) – och, fast i mindre grad, Stockholm i december 2010 – utan också de folkliga upproren i Nordafrika med början vårvintern 2011 kan illustrera detta.

Syftet med den svenska utrikespolitiken kan, som den sammanfattas av Utrikesförvaltningsutredningen i dess slutbetänkande *Utrikesförvaltning i världsklass*, sägas gå ut på ”att främja och försvara Sveriges säkerhet, välstånd och samhälleliga intressen internationellt” (SOU 2011:21 s. 127). Det ankommer på regeringen att uppfylla detta syfte eftersom, som samma utredning uttrycker det, ”[D]et finns ingen annan än Sveriges regering som har det ansvaret och som medborgarna förväntar sig det ansvaret av (SOU 2011:21 s. 127). De utrikes- och säkerhetspolitiska omständigheterna är således inte möjliga att närmare avgränsa i utlämningslagen utan bör förbehållas ett fritt politiskt skön. Någon definition av vilka omständigheter som är att hänföra till den svenska utrikes- eller säkerhetspolitiken bör därför inte finnas i lagen.

Av internationella överenskommelser som Sverige ingått, kan följa en skyldighet att utlämna, om vissa förutsättningar är uppfyllda. Regeringens nuvarande fria prövningsrätt, och den föreslagna fria prövningsrätten inom ramen för vad som är att hänföra till den svenska utrikes- och säkerhetspolitiken, kan således i *folkrättsligt hänseende* vara begränsad. Det behöver dock inte framgå av lagen, att hänsyn måste tas vid prövningen av om en utlämningsframställning bör avslås med hänvisning till den svenska utrikes- och säkerhetspolitiken också till Sveriges olika utlämningsavtal (bilaterala eller multilaterala), eftersom bedömningen huruvida avslag ska göras på den aktuella grunden endast föreslås göras av regeringen (jfr samma frågeställning när det gäller militära och politiska brott, avsnitt 10.4.10 resp. 10.4.11).

När det gäller förhållandet mellan internationella överenskommelser som Sverige ingått och den svenska utrikes- och säkerhetspolitiken i stort, bör dock framhållas att det enligt allmänna folkrättsliga principer, främst knutna till statssuveräniteten, finns visst utrymme att, oberoende av förekomsten av sådana avtal, vägra utlämning med hänvisning till att Sverige annars skulle bryta mot överordnade statsintressen, exempelvis hänförliga till *ordre public.* Den mellanstatliga ordningen medger endast i teorin en begränsad möjlighet att få dessa intressen rättsligt prövade. I praktiken torde det aldrig förekomma, eftersom de är en integrerad del av statssuveräniteten. Dessa folkrättsliga på statssuveräniteten grundade principer får anses innefattade i prövningen av ”utrikes- och säkerhetspolitiska skäl” i vid mening. Regeringen kan heller inte, inom ramen för denna prövning, anses skyldig att mera ingående redovisa vilka närmare grunder som förelegat för avslagsbeslutet. Som framgått av avsnittet ovan om politiska brott har regeringen också en möjlighet att, om det föreligger skäl till det, hänvisa till att utlämning vägras på den grunden att det gäller sådant brott. Också en sådan hänvisning kan vara motiverad av utrikes- och säkerhetspolitiska skäl.

10.4.13 Preskription

Nuvarande ordning

Enligt 10 § andra stycket UtlämningsL får utlämning inte beviljas om straff för brottet skulle vara förfallet enligt svensk lag, dvs. preskriberat enligt bestämmelserna i 35 kap. brottsbalken om bortfallande av påföljd (se närmare avsnitt 3.10).

UtlämningsL:s krav på dubbel straffbarhet är, som nämnts i tidigare avsnitt (se bl.a. avsnitt 3.3) att förstå så, att det för den ansökande statens del ska föreligga straffbarhet *in concreto*.

Kravet på dubbel straffbarhet i kombination med bestämmelsen i 10 § andra stycket, innebär alltså att en gärning, för att kunna föranleda utlämning, varken får vara preskriberad enligt svensk eller den ansökande statens lag.

Villkoret att den aktuella gärningen inte får vara preskriberad enligt svensk lag har traditionellt ansetts motiveras utifrån principen om krav på dubbel straffbarhet; kan straff för det aktuella brottet på grund av svenska preskriptionsregler inte utkrävas, bör utlämning enligt principen om krav på dubbel straffbarhet inte få beviljas. På senare tid, framför allt till följd av det inom EU allt mer utvecklade samarbetet på utlämningsområdet, har denna uppfattning i viss mån ifrågasatts. I vart fall inom ramen för en viss bestämd krets av stater har det i stället ansetts, att det är tillräckligt att den aktuella gärningen inte är preskriberad enligt den ansökande statens lag, oavsett vad som i detta hänseende gäller i den anmodade staten (se närmare avsnitt 3.10).

Enligt 1957 års utlämningskonvention (artikel 10) ska utlämning inte medges, när enligt *antingen* den begärande partens *eller* den anmodade partens lag talan å brottet preskriberats eller straffet förfallit. Vad beträffar Sveriges bilaterala utlämningsavtal finns i samtliga en möjlighet att vägra utlämning om brottet är preskriberat enligt *antingen* den anmodade *eller* den ansökande partens lag. I avtalen med Kanada, Storbritannien och Nordirland samt USA, är vägransmöjligheten utformad som att utlämning *ska* vägras, om preskription föreligger enligt någon av parternas lagstiftning.

Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Utlämning för viss gärning ska inte få beviljas, om påföljd för gärningen skulle ha bortfallit på grund av preskription eller inte längre skulle kunna ha dömts ut enligt svensk lag, med beaktande även av rättsverkan av åtgärder som vidtagits i den ansökande staten, såvida motsvarande åtgärder hade vidtagits i Sverige inom ramen för en här pågående brottsutredning. Vid denna bedömning ska, lika med åtgärd som avses i 35 kap. 1 § första stycket brottsbalken, anses att den eftersökte erhållit del av framställning om utlämning för brottet.

Inom den inhemska svenska straffprocessrätten motiveras reglerna om straffrättslig preskription främst av rättspolitiska, humanitära och praktiska skäl (se närmare avsnitt 3.10). De rättspolitiska och humanitära skälen för preskription har dock ansetts väga mindre tungt ju allvarligare brott det är fråga om. Det är därför det föreskrivs olika preskriptionstider alltefter brottets svårhet.

Sedan den 1 juli 2010 har preskriptionen i Sverige beträffande vissa allvarliga brott (mord, dråp, grovt folkrättsbrott, folkmord och terroristbrott som begås genom mord eller dråp samt osjälvständiga brottsformer till dessa brott) dock helt avskaffats för vuxna lagöverträdare. Regeringen anförde härvid, att skälen *för* preskription visserligen alltjämt har giltighet, men att det samtidigt finns ett större behov än tidigare av att kunna markera en strängare syn på våldsbrott och att de praktiska skäl som åberopas till stöd för preskriptionsregleringen har försvagats i vissa hänseenden, eftersom möjligheterna att utreda gamla brott har förbättrats, bl.a. genom användning av DNA-teknik, samt att brottsofferperspektivet de senaste decennierna lyfts fram tydligare i olika straffrättsliga sammanhang (prop. 2009/10:50 s. 16 ff.).

Som tidigare angetts (se närmare avsnitt 3.10) har utvecklingen inom EU gått mot att den anmodade statens preskriptionsbestämmelser minskat i betydelse. Enligt EAOL kan de svenska preskriptionsbestämmelserna utgöra hinder mot överlämning, endast i de fall då den som eftersöks är svensk medborgare eller gärningen helt eller delvis har ägt rum i Sverige.

Även utlämningssamarbetet inom ramen för Europarådet synes utvecklas mot att endast beakta huruvida preskription inträtt enligt den ansökande statens lagstiftning. Ett *fjärde tilläggsprotokoll* till

1957 års utlämningskonvention har nyligen utarbetats.[32] Tilläggsprotokollet berör bl.a. vägransmöjligheten gällande preskription. Enligt tilläggsprotokollet är det endast preskription i den ansökande staten som ska beaktas. Möjlighet finns dock för en stat som ansluter sig till protokollet, att reservera sig mot bestämmelsen. (Frågan om svensk anslutning till detta tilläggsprotokoll omfattas inte av utredningens uppdrag.)

När det gäller bestämmelser som uppställer krav på att en viss gärning inte får ha preskriberats enligt lagen i viss stat, är det för den praktiska tillämpningen av stor betydelse hur bestämmelserna ska tolkas bl.a. med avseende på preskriptionsavbrytande åtgärder som vidtagits i annan stat. Rättsfallet *NJA 2008 s. 930*, som visserligen inte gällde utlämning utan lagföring i Sverige för brott begångna utomlands, kan här illustrera problematiken. I rättsfallet åtalades en svensk medborgare i Sverige för gärningar som han skulle ha begått i Frankrike. Enligt 2 kap. 2 § första stycket brottsbalken döms efter svensk lag och vid svensk domstol för brott som begåtts utom riket, om brottet begåtts av en svensk medborgare. Enligt andra stycket gäller dock detta inte, om gärningen är fri från ansvar enligt lagen på gärningsorten. Bestämmelsen ställer alltså upp ett krav på dubbel straffbarhet för att gärningen ska kunna lagföras i Sverige. Bestämmelsen om krav på dubbel straffbarhet infördes genom en lagändring 1972. Enligt den bakomliggande propositionen innebar ändringen bl.a. att frågan om gärningens straffbarhet enligt lagen på gärningsorten skulle bedömas enligt de bestämmelser i den utländska lag som gällde vid gärningstillfället. Detta angavs innebära bl.a. att gärningsortens preskriptionsregler ska beaktas av svensk domstol (prop. 1972:98 s. 100 och 144). I målet var upplyst, att för preskriptionsavbrott enligt fransk rätt var det tillräckligt att åtgärder svarande mot en svensk förundersökning inleds. Den svenske medborgaren hade varit föremål för svensk förundersökning, såvitt gällde de i målet aktuella gärningarna, och hade även erhållit del av det här i landet väckta åtalet. Förundersökningen i Sverige inleddes innan preskriptionstiden hade gått ut i Frankrike. Någon preskriptionsavbrytande åtgärd hade, såvitt framkommit, inte vidtagits av

[32] Tilläggsprotokollet har utarbetats av den särskilda kommitté av experter (”*The Committee of Experts on the Operation of European Conventions on Co-operation in Criminal Matters, PC-OC*”), som Europarådets straffrättsliga styrkommitté (”*The European Committee on Crime Problems, CDPC*”) tillkallat för att se över Europarådets straffrättsliga konventioner och överenskommelser och undersöka huruvida den praktiska tillämpningen av dessa kan underlättas och förbättras, dvs. samma kommitté som utarbetat det *tredje tilläggsprotokollet* till 1957 års utlämningskonvention. Tilläggsprotokollet antogs av CDPC i augusti 2011.

franska myndigheter. Frågan var därför om kravet på dubbel straffbarhet kunde anses tillgodosett genom de i Sverige vidtagna åtgärderna. Enligt Högsta domstolen fick det, mot bakgrund av uttalanden i förarbetena till bestämmelsen i 2 kap. 2 § brottsbalken, anses följa att det inte är tillräckligt med åtgärder av svensk myndighet för att undvika att preskription ska anses ha inträtt enligt lagen på gärningsorten, annat än om sådana åtgärder har preskriptionsavbrytande verkan enligt den lagen. Lämpligheten av en sådan tolkning kunde visserligen, anförde Högsta domstolen, ifrågasättas, men med hänsyn till de klara förarbetsuttalandena och uttalandenas förenlighet med lagtexten, saknades det enligt domstolen skäl att till den tilltalades nackdel tolka den aktuella bestämmelsen på annat sätt. Eftersom de i målet aktuella brotten med denna tolkning var preskriberade enligt fransk lag skulle åtalet lämnas utan bifall.

Högsta domstolens högst rimliga tolkning i det aktuella fallet, att gärningsortens preskriptionsbestämmelser ska beaktas, kan dock få andra olyckliga konsekvenser. En sådan ordning får nämligen till följd att det måste inledas en parallell brottsutredning i det andra landet, genom vilken preskriptionsavbrytande åtgärder kan anses vidtagna. Det rimliga vore i stället att anse, att kravet på att gärningsortens preskriptionsbestämmelser ska beaktas är uppfyllt, om det i Sverige har vidtagits åtgärder som, om de skulle ha vidtagits i det andra landet, hade varit preskriptionsavbrytande där.[33]

När det gäller UtlämningsL:s preskriptionsbestämmelse, som innebär att utlämning inte får beviljas ”om straff för brottet skulle vara förfallet enligt svensk lag” (10 § andra stycket), synes den däremot av Högsta domstolen ha tolkats just på det sättet, att hänsyn har tagits till åtgärder som, om de skulle ha vidtagits i Sverige inom ramen för en här pågående brottsutredning, hade varit preskriptionsbrytande här. I exempelvis *NJA 2000 s. 158* (se närmare om rättsfallet avsnitt 3.10) anförde Högsta domstolen, när frågan om hinder mot utlämning enligt 10 § andra stycket UtlämningsL diskuterades, att ”[n]ågon åtgärd som enligt svensk lag skulle ha medfört avbrott av preskriptionen har, såvitt upplysts, inte vidtagits”. Alternativet hade varit att, som i NJA 2008 s. 930, kräva att svensk preskription *de facto* inte får ha inträtt, och att således kräva att den misstänkte häktats *i Sverige* eller erhållit del av *svenskt åtal* för brottet inom de tider som anges i 35 kap. 1 § brottsbalken. Det skulle således inte räcka att den misstänkte häktats i den ansökande

[33] Det var denna uppfattning som Riksåklagaren hävdade i målet.

staten eller erhållit del av åtal för brottet i denna stat, inom de i 35 kap. 1 § brottsbalken givna tiderna.

Även det tidigare nämnda fjärde tilläggsprotokollet till 1957 års utlämningskonvention förordar en sådan tolkning av nationella hindersbestämmelser avseende preskription, som UtlämningsL synes ge uttryck för. I tilläggsprotokollets preskriptionsbestämmelser anges nämligen (artikel 1.4), att en stat som reserverar sig mot artikelns huvudregel om att hänsyn endast ska tas till eventuell preskription i den ansökande staten, när den avgör huruvida åtals- eller påföljdspreskription ska anses föreligga enligt sin nationella lag, ska beakta preskriptionsavbrytande åtgärder som ägt rum i den ansökande staten, i den utsträckning som motsvarande åtgärder hade haft samma preskriptionsavbrytande verkan i den staten.

Som nämnts innebär EAOL, att de svenska preskriptionsbestämmelserna tillåts utgöra hinder mot överlämning endast i de fall då den som eftersöks är svensk medborgare eller gärningen helt eller delvis har ägt rum i Sverige. I lagens bestämmelse (2 kap. 5 § 6) anges, att överlämnande för viss gärning inte får beviljas, om ”påföljd för gärningen har bortfallit på grund av preskription eller inte längre kan dömas ut enligt svensk lag och gärningen helt eller delvis har ägt rum i Sverige eller den eftersökte är svensk medborgare”. Av avslagsgrunden följer, enligt förarbetena, att den förutsätter att Sverige har jurisdiktion för gärningen (prop. 2003/04:7 s. 89). Av bestämmelsens utformning synes således följa att vad som avses är att preskription *de facto* inte får ha inträtt enligt svensk rätt; det hjälper således exempelvis inte att åtal väckts i det utfärdande landet inom tid som anges i 35 kap. 1 § brottsbalken.

Enligt utredningens mening är den lämpligaste lösningen när det gäller utlämningshinder hänförligt till svensk preskription, att hänsyn härvid bör få tas till åtgärder som vidtagits i den ansökande staten, och som, om de hade vidtagits här i landet, skulle ha varit preskriptionsavbrytande. Även en sådan ordning har givetvis sina brister och tillämpningssvårigheter, bl.a. vid bedömningen av vilka åtgärder i den ansökande staten som kan jämställas med svenska preskriptionsavbrytande åtgärder. Alternativet innebär dock enligt utredningens mening mindre risk för orimliga och godtyckliga resultat, än en ordning som bygger på att hänsyn endast kan tas till svenska preskriptionsavbrytande åtgärder.

Med tanke på Sveriges vida jurisdiktionsregler kan det i och för sig tänkas, att Sverige kommer att ha jurisdiktion över de gärningar som förekommer i många utlämningsärenden. Svenskt intresse att

lagföra – och därmed vidta preskriptionsavbrytande åtgärder – kan dock i många fall antas saknas, speciellt när en annan stat redan har påtagit sig ett ansvar för lagföringen. Utgångspunkten för det följande resonemanget är därför att en eventuell framtida bestämmelse om hinder vid ”svensk” preskription är att tolka så, att hänsyn ska kunna tas till åtgärder som är preskriptionsavbrytande i svensk rätt, men som vidtagits i annan stat. En sådan preskriptionsbestämmelse skulle visserligen avvika från motsvarande bestämmelse i EAOL och de båda preskriptionsbestämmelserna i dessa lagar skulle därför kunna leda till vissa inkonsekvenser. En eftersökt som begärdes överlämnad till annan EU-stat för gärning som delvis begåtts i Sverige skulle således i viss utsträckning åtnjuta ett bättre skydd mot att bli överlämnad, än den som i motsvarande situation begärdes utlämnad enligt utlämningslagen. I det först nämnda fallet skulle nämligen hinder mot överlämnande kunna föreligga, om tillräckligt lång tid gått, trots att den utfärdande medlemsstaten vidtagit preskriptionsavbrytande åtgärder (exempelvis väckt åtal) inom de tider som anges i 35 kap. 1 § brottsbalken, så länge någon motsvarande åtgärd inte vidtagits i Sverige. I det sist nämnda fallet skulle hinder mot utlämning dock inte föreligga, eftersom den ansökande statens åtgärd skulle få tas med vid bedömningen av om preskription ansågs ha inträtt enligt svensk rätt.

Som tidigare angetts har skälet för bestämmelsen om att utlämning inte får beviljas, om svensk preskription skulle ha inträtt för den aktuella gärningen, främst motiverats utifrån principen om krav på dubbel straffbarhet. Utredningens uppfattning är att detta skäl alltjämt har bärkraft, och att kravet på att preskription enligt svensk lag inte får anses ha inträtt alltså kan ses som en del och förlängning av kravet på dubbel straffbarhet. Som tidigare angetts (se avsnitt 10.3.2) anser utredningen, att kravet på dubbel straffbarhet ska finnas kvar i en reformerad utlämningslag utan möjligheter till undantag. Utlämning är en så ingripande åtgärd för den enskilde, att den inte är rimlig att vidta i de fall där den aktuella gärningen inte i svensk rätt ansetts så klandervärd att den straffbelagts. Kravet på dubbel straffbarhet kan således sägas utgöra en nödvändig garanti för den enskildes rättssäkerhet, i vart fall utanför en begränsad och på förhand given krets av stater med viss rättslikhet eller markerat rättskulturellt förtroende. Som ett utflöde av detta resonemang följer, att utlämning inte heller bör medges, om Sverige har intagit ståndpunkten, att det efter en viss tid inte längre är rimligt att beivra ett visst brott. Att Sverige må ha gett avkall på den principen

i förhållande till stater inom EU och Norden innebär dock inte, att det logiska och nära sambandet mellan krav på dubbel straffbarhet och preskription gått förlorat. I förhållande till dessa stater upprätthålls nämligen inte heller längre kravet på dubbel straffbarhet fullt ut. Som en naturlig konsekvens av ett övergivande av kravet på dubbel straffbarhet följer därför också att hänsyn endast kan tas till eventuell preskription i den ansökande staten.

Såväl samarbetet inom EU som det mellan de nordiska staterna bygger numera på principen om ömsesidigt erkännande, dvs. att de andra medlemsstaternas respektive de andra nordiska staternas, domar och beslut ska erkännas. Med en princip om ömsesidigt erkännande som utgångspunkt framstår det som naturligt, att det är preskriptionsbestämmelserna i den ansökande staten som ska tillmätas betydelse vid prövning av frågan om utlämning ska beviljas (jfr prop. 2003/04:7 s. 88 f. och prop. 2000/01:83 s. 39 f.). Principen om ömsesidigt erkännande bygger i sin tur på att staterna inom samarbetsområdet har en rättskulturell gemenskap och att det finns en betydande rättslikhet mellan staterna. Utgångspunkten är således att det inte finns anledning att tro, att de stater som omfattas av dessa samarbeten har preskriptionsbestämmelser som på något avgörande sätt skiljer sig från de svenska.

Förhållandet är dock annorlunda, när det gäller de stater till vilka utlämning enligt utlämningslagen kan bli aktuell. Många av dessa stater kan visserligen antas ha preskriptionsbestämmelser som liknar de svenska, eller i vart fall sådana vilka inte med svenska mått skulle anses stötande. Så kan exempelvis antas vara fallet med kretsen av stater inom Europarådet. Utlämningslagen måste emellertid innehålla bestämmelser som tillgodoser rättssäkerheten i alla de fall, på vilka den kan komma att tillämpas.

Enligt utredningen bör, som framgått, kravet på dubbel straffbarhet av rättssäkerhetsskäl upprätthållas fullt ut i en reformerad utlämningslag. På samma sätt bör kravet på att preskription enligt svenska bestämmelser inte har inträtt ses som nödvändigt kopplat till villkoret om dubbel straffbarhet.

I sammanhanget bör också erinras om att enligt nuvarande ordning, i vilken utredningen inte föreslår någon ändring annat än när det gäller utlämning av svenska medborgare (se avsnitt 10.3.4), det faktum att en gärning ägt rum helt eller delvis i Sverige inte utgör hinder mot utlämning. Det skulle, enligt utredningens mening, vara högst otillfredsställande, att behöva utlämna någon för en gärning som begåtts i Sverige, för vilken preskription skulle ha inträtt

enligt svensk rätt, om samma åtgärder som vidtagits i den ansökande staten skett i Sverige. Även mot denna bakgrund framstår det som rimligt att bibehålla utlämningshindret avseende svensk preskription.

Ett alternativ vore att i detta hänseende göra undantag för gärningar som helt eller delvis ägt rum i Sverige (eller av svensk medborgare); i dessa situationer skulle alltså preskription inte få ha inträtt enligt svensk rätt, medan det förhållandet inte skulle innebära hinder mot utlämning för gärningar begångna någon annanstans (eller av medborgare i annan stat, jfr regleringen i 2 kap. 5 § 6 EAOL). Enligt utredningens mening skulle detta dock innebära en omotiverad skillnad med beaktansvärda tillämpningsproblem, vilket också skulle urholka det allmänna kravet om hänsyn till dubbel straffbarhet.

För att underlätta tillämpningen av utlämningslagens preskriptionsbestämmelse, utan att avkall görs på rättssäkerheten, bör emellertid kunna föreskrivas att det faktum att den eftersökte erhåller del av utlämningsframställningen i utlämningssammanhang bör ses som en preskriptionshindrande åtgärd. Åklagaren och rätten kommer därvid i de flesta fall tämligen enkelt och utan att behöva jämföra de i den ansökande staten vidtagna preskriptionsavbrytande åtgärderna med motsvarande svenska, att kunna konstatera att svensk preskription inte ska anses ha inträtt. Utredningen föreslår således att i utlämningslagen föreskrivs att, vid bedömningen av om svensk preskription har inträtt, ska lika med åtgärd som avses 35 kap. 1 § brottbalken anses att den eftersökte har erhållit del av framställning om utlämning för brottet.

Det faktum att Sverige nu avskaffat preskriptionen beträffande bl.a. mord, dråp, grovt folkrättsbrott, folkmord och terroristbrott, innebär också att utlämningsproblematiken hänförlig till svensk preskription bortfaller när det gäller de allvarligaste brotten. Som framgått av den i tidigare avsnitt redovisade rättsfallsgenomgången (se avsnitt 3.10) synes även vägrad utlämning i fall av svensk preskription inte ha förekommit annat än undantagsvis (i NJA 1960 s. 387 och 2000 s. 158, samt, delvis, i NJA 1992 s. 621). Kravet har således inte inneburit att utlämningssamarbete försvårats i någon större utsträckning. Vidare kan preskriptionsbestämmelsen, även på grund av den omständigheten dels att preskriptionsavbrytande åtgärder som vidtagits i den ansökande staten får beaktas, dels att det faktum att den eftersökte erhållit del av utlämningsframställ-

ningen ska ses som preskriptionshindrande, förväntas leda till färre tillämpningsproblem i utlämningssamarbetet.

Sammanfattningsvis är det således utredningens uppfattning att utlämning inte heller framgent ska få beviljas, om åtals- eller påföljdspreskription skulle ha inträtt enligt svensk rätt och att det uttryckligen ska framgå, att åtgärder som vidtagits i den ansökande staten ska bedömas, som vidtagna här i landet, vid bedömning av frågan om preskriptionsavbrott föreligger samt att delfående av utlämningsframställningen ska ses som en preskriptionsavbrytande åtgärd.

10.4.14 Inledd förundersökning eller väckt åtal samt tidigare dom eller beslut

Nuvarande ordning

Principen om *ne bis in idem* – ”inte två gånger för samma sak”, dvs. förbud på grund av att saken redan är avgjord (*res judicata*) – kommer till utryck i 10 § första, tredje och fjärde stycket UtlämningsL (se närmare avsnitt 3.9). Enligt bestämmelsens första stycke får utlämning inte beviljas, om det meddelats *svensk* dom beträffande det aktuella brottet eller om det, med stöd av 20 kap. 7 § rättegångsbalken (som reglerar åklagarens möjlighet att besluta om åtalsunderlåtelse) eller motsvarande bestämmelse i annan författning, har meddelats beslut att inte åtala för brottet. Tredje stycket gör principen tillämplig även på *utländska* domar och beslut; har fråga om ansvar för brottet prövats i en annan än den ansökande staten, genom en dom som vunnit laga kraft, får utlämning inte beviljas. Som ytterligare förutsättning för detta krävs emellertid att brottet är förövat i den först nämnda staten eller att denna stat tillträtt 1957 års utlämningskonvention eller en överenskommelse som avses i 2 kap. 5 a § fjärde stycket brottsbalken (bl.a. den europeiska brottmålsdomskonventionen, den europeiska lagföringskonventionen och Schengenkonventionen) eller att staten slutit särskilt avtal med Sverige om utlämning för brott. Med särskilt avtal avses bilateralt utlämningsavtal (prop. 1975:35 s. 62).

Utlämningsförbudet enligt tredje stycket gäller emellertid endast om den som begärs utlämnad genom domen frikänts från ansvar, förklarats skyldig till brottet utan att påföljd har ådömts, ådömd påföljd har verkställts i sin helhet eller verkställigheten pågår eller

ådömd påföljd bortfallit enligt lagen i den stat där domen meddelats. Enligt fjärde stycket hindrar den utländska domen i vissa fall *inte* en utlämning. Så är fallet om brottet förövats i den ansökande staten eller mot denna stat eller menighet eller allmän inrättning i den staten. Så är även fallet, om det är fråga om brott som avses i 2 kap. 3 § 6 eller 7 brottsbalken (dels vissa specifikt angivna brott, exempelvis utomlands begångna kapningar, sjö- eller luftfartssabotage, flygplatssabotage, penningförfalskningar eller folkrättsbrott, dels utomlands begångna brott som enligt svensk rätt har ett straffminimum om fyra års fängelse), såvida inte lagföringen har skett på begäran av den ansökande staten eller efter det att den som begärs utlämnad har utlämnats från den ansökande staten för lagföring.

Principen om *ne bis in idem* i UtlämningsL är uppställd av samma skäl som anförs till stöd för rättskraftsregler inom den svenska processrätten. Dessa skäl anses i huvudsak vara uppställda av hänsyn till den tilltalade, för att främja domars auktoritet och av processekonomiska skäl.

Även 1957 års utlämningskonvention och dess första och andra tilläggsprotokoll ger uttryck för principen om *ne bis in idem*. Principen finns upptagen även i de bilaterala utlämningsavtal som Sverige ingått. (Se närmare härom avsnitt 3.9.)

Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Utlämning för viss gärning ska inte få beviljas, om förundersökning har inletts eller åtal väckts i Sverige för gärningen och lagföringen därför inte bör ske i den ansökande staten, såvida inte Åklagarmyndigheten medger det. När framställning om utlämning inkommit, ska åtal för samma gärning som omfattas av utlämningsframställningen inte få väckas, om inte framställningen har avslagits. Beviljas utlämning sedan åtal väckts, ska detta förhållande anses utgöra rättegångshinder i brottmålet.

Utlämning för viss gärning ska inte få beviljas, om

1. gärningen har prövats genom lagakraftvunnen dom i Sverige,
2. gärningen omfattas av nåd eller annat beslut enligt 12 kap. 9 § regeringsformen,

3. det enligt 20 kap. 7 § rättegångsbalken eller motsvarande bestämmelse i annan lag har meddelats beslut att inte åtala för gärningen, eller
4. gärningen har prövats genom lagakraftvunnen dom i en annan stat än den ansökande staten och gärningen har begåtts i den först nämnda staten eller denna stat har tillträtt 1957 års utlämningskonvention eller en överenskommelse som avses i 2 kap. 5 a § fjärde stycket brottsbalken eller denna stat har slutit särskilt avtal med Sverige om utlämning för brott, och

- den eftersökte har frikänts från ansvar,
- den eftersökte har förklarats skyldig till gärningen utan att påföljd har ådömts,
- ådömd påföljd har verkställts i sin helhet eller verkställigheten pågår, eller
- ådömd påföljd har bortfallit enligt lagen i den stat där domen meddelats.

Fjärde punkten ska inte gälla i fråga om gärning, som har begåtts i den ansökande staten eller mot denna stat eller menighet eller allmän inrättning i den staten, eller brott, som avses i 2 kap. 3 § 6 eller 7 brottsbalken, såvida inte lagföringen har skett på begäran av den ansökande staten eller efter det att den eftersökte har utlämnats från denna stat för lagföring.

Principen om *ne bis in idem* gäller inom den inhemska svenska straffprocessrätten. Skälen bakom principen är i huvudsak att hänföra till rättssäkerhetsaspekter (se vidare avsnitt 3.9).

En bestämmelse som förbjuder dubbel bestraffning finns, som tidigare nämnts (se avsnitt 3.9), även i det sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen, som, liksom själva konventionen, gäller som lag i Sverige.[34]

Det framstår som självklart att principen om *ne bis in idem* alltjämt ska vara gällande vid utlämning från Sverige. Har den eftersökte i Sverige dömts eller frikänts från ansvar för gärningen eller har det i Sverige meddelats åtalsunderlåtelse eller ett motsvarande beslut avseende gärningen, bör således, vilket uttryckligen framgår av UtlämningsL:s nuvarande lydelse, utlämning inte få beviljas. I sammanhanget bör erinras om att i den svenska straffprocessrätten

[34] Genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. I sammanhanget bör dock noteras att tilläggsprotokollets förbud mot dubbel bestraffning gäller förfaranden inom samma stat.

jämställs, enligt 48 kap. 3 § andra stycket rättegångsbalken, strafföreläggande och ordningsbot med en vanlig dom som vunnit laga kraft. Som även framgår av den nuvarande lydelsen bör, beträffande en utländsk dom, grundsatsen vara att möjligheten att utlämna till en annan stat än den där domen har meddelats, ska korrespondera med möjligheten att i motsvarande fall lagföra för brottet i Sverige, utan hinder av att det redan finns en utländsk dom (se prop. 2003/04:7 s. 88).

Tidigare innebar den omständigheten att åtal för det uppgivna brottet hade väckts här i landet hinder mot utlämning (ett uttryck för principen om *lis pendens*, dvs. att pågående lagföring utgör hinder mot ny lagföring för samma gärning). Hindret togs (som framgått i avsnitt 3.9) bort 1975, varvid frågan om utlämning ska beviljas, trots att åtal för brottet har väckts i Sverige blev en fråga under regeringens fria prövningsrätt. Om det i ett enskilt fall skulle te sig stötande att utlämna eller om utlämning skulle framstå som olämpligt, med hänsyn till att huvudförhandling hade påbörjats i Sverige eller kostnader och arbete här hade lagts ner på förundersökningen, fick, framhöll departementschefen, bifall till utlämningsframställningen vägras (prop. 1975:35 s. 51). För att förebygga de komplikationer som kan uppstå, om åtal väcks medan en framställning om utlämning är under prövning, infördes ett förbud mot åtal, sedan framställning om utlämning har gjorts, för det eller de brott som avses med framställningen (25 § första stycket UtlämningsL) samt infördes en bestämmelse om att bifall till en framställning om utlämning anses utgöra rättegångshinder i brottmålet (25 § andra stycket UtlämningsL, se prop. 1975:35 s. 51).

I en ordning där utlämningsbesluten som huvudregel ska fattas av domstol, bör, enligt utredningens mening, en särskild bestämmelse införas i utlämningslagen om att det förhållandet, att förundersökning har inletts eller åtal väckts i Sverige för gärningen, kan innebära hinder mot utlämning.

En ordning med beslutsfattande i domstol innebär att regeringen inte längre har möjlighet att i det enskilda fallet vägra utlämning, om det mot bakgrund av svensk förundersökning eller åtal skulle te sig stötande eller olämpligt att utlämna. I EAOL (2 kap. 5 § 5) och NAOL (2 kap. 5 § 6) anges som ett hinder för överlämnande för viss gärning att förundersökning har inletts eller åtal väckts i Sverige för gärningen och förundersökningsledaren eller, när åtal har väckts, handläggande åklagare i det ärendet motsätter sig att lagföringen sker i den utfärdande staten. Ett motsvarande utlämningshinder,

men då med sikte på lagföring i den ansökande staten, bör enligt utredningens mening införas i utlämningslagen. Det bör emellertid för utlämningslagens del på ett tydligare sätt än vad som är fallet i EAOL och NAOL, framgå att bedömningen av om utlämningen ska beviljas eller inte ska göras av domstolen. Utredningen föreslår därför att utlämning för viss gärning inte ska få beviljas, om förundersökning har inletts eller åtal väckts i Sverige för gärningen och lagföringen därför inte bör ske i den ansökande staten, såvida inte Åklagarmyndigheten medger det. Ett sådant hinder kommer inte i konflikt med 1957 års utlämningskonvention eller våra bilaterala avtal.[35] Det får i sammanhanget givetvis ankomma på åklagaren i utlämningsärendet att informera rätten om Åklagarmyndighetens uppfattning. Skäl att i sak ändra bestämmelserna om åtalsförbud och rättegångshinder, medan en utlämningsansökan prövas (25 § UtlämningsL) finns inte.

Enligt 12 kap. 9 § regeringsformen får regeringen genom *nåd* efterge eller mildra en brottspåföljd eller annan sådan rättsverkan av brott samt efterge eller mildra annat liknande av myndighet beslutat ingrepp avseende enskild person eller egendom. Om det finns synnerliga skäl, får regeringen också besluta att vidare åtgärd för att utreda eller lagföra brottslig gärning inte ska ske (*abolition*). Regeringens nåderätt omfattar såväl *individuell nåd* som *kollektiv nåd* (*amnesti*) och abolition. Regeringen beviljar nåd i ett fåtal fall varje år (se prop. 2010/11:158 s. 69). Ärenden om abolition är ytterst ovanliga och amnesti, i den mening som avses i regeringsformen, har inte förekommit under modern tid (se prop. 2003/04:07 s. 87 och 2010/11:158 s. 69). Som bestämmelsen i 10 § första stycket UtlämningsL är utformad innebär den att utlämningshinder föreligger, även då regeringen med stöd av 12 kap. 9 § regeringsformen har meddelat beslut om abolition.

I propositionen till EAOL anförde regeringen, att ett beslut om benådning eller ett annat beslut enligt 12 kap. 9 § regeringsformen alltid borde utgöra hinder mot överlämnande. Avslag i en sådan situation skulle visserligen, enligt regeringen, i flertalet fall kunna ske enligt regler om *ne bis in idem* av det skälet att personen redan

[35] Samtliga bilaterala avtal gör det möjligt att vägra utlämning om den anmodade staten har inlett lagföring mot den eftersökte för det aktuella brottet, jfr artikel 7.1 och 8 i 1957 års utlämningskonvention, som gör det möjligt att vägra utlämning för brott begångna helt eller delvis på den anmodade statens territorium och då talan för de aktuella brotten anhängiggjorts mot den eftersökte i den anmodade staten. (I de flesta fall där svensk åklagare inlett förundersökning för gärningen, torde denna ha begåtts helt eller delvis på svenskt territorium.)

var dömd för gärningen (prop. 2003/04:07 s. 86 f.). Det var emellertid lämpligt, menade regeringen, att uttryckligen direkt i lagen reglera att avslag ska ske i dessa fall. I EAOL finns därför – förutom bestämmelser om att överlämnande inte får beviljas om det finns tidigare domar eller om beslut, enligt 20 kap. 7 § rättegångsbalken eller motsvarande bestämmelse i annan lag, meddelats att inte åtala för gärningen – en bestämmelse om att överlämnande inte får beviljas om ”gärningen omfattas av nåd eller ett annat beslut enligt 12 kap. 9 § regeringsformen” (2 kap. 5 § 1 EAOL). Motsvarande reglering finns i NAOL (2 kap. 5 § 2).[36]

Det bör givetvis inte komma i fråga att utlämna för en gärning som omfattas av ett beslut om nåd (individuell eller kollektiv) eller abolition. Nödvändigheten av att i utlämningslagen införa ett motsvarande uttryckligt hinder mot utlämning vid beslut om nåd eller andra beslut enligt 12 kap. 9 § regeringsformen, som nu finns i EAOL och NAOL kan dock diskuteras. Hinder mot utlämning i fall där ett individuellt nådebeslut eller ett beslut om amnesti meddelats, kan, som regeringen anförde i det nämnda förarbetsuttalandet, förväntas föreligga redan på grund av förbudet mot *ne bis in idem*. Fall där abolition meddelats träffas dock inte av detta förbud, men, som framgått, är det utomordentligt sällsynt med ärenden om abolition, och hinder torde redan, med nuvarande lydelse, föreligga mot utlämning vid abolitionsbeslut.

Enligt utredningen bör emellertid den reformerade utlämningslagens hindersreglering vara så tydlig och heltäckande som möjligt, bl.a. mot den bakgrunden att det i en ordning, där huvudregeln är att utlämningsbesluten fattas av domstol, inte går att förlita sig på att regeringen i kraft av sin fria prövningsrätt ser till att förhindra oönskade resultat. Av rättssäkerhetsskäl bör alltså en reglering inte underlåtas endast av det skälet, att ett fall kan tänkas uppstå endast undantagsvis. Det anförda talar för att en bestämmelse som direkt tar sikte på att hindra utlämning för gärningar som omfattas av nåd eller abolition intas i utlämningslagen. För detta talar också det förhållandet att en sådan bestämmelse finns i EAOL och NAOL. En avsaknad av en liknande bestämmelse i utlämningslagen skulle kunna leda till oönskade missförstånd och misstolkningar. Utredningens uppfattning är således att en uttrycklig bestämmelse om hinder mot utlämning vid beslut om nåd eller abolition bör införas

[36] I sammanhanget bör nämnas att amnesti finns upptaget som en obligatorisk avslagsgrund i såväl rambeslutet om en europeisk arresteringsorder som konventionen om överlämnande mellan de nordiska staterna på grund av brott.

i utlämningslagen. En sådan bestämmelse kommer varken i konflikt med 1957 års utlämningskonvention, eller våra bilaterala utlämningsavtal.

10.4.15 Beslut om utlämning eller överlämnande till annan stat, tribunal eller internationell domstol

Nuvarande ordning

Om två eller flera stater begär utlämning av samma person, måste avgöras till vilken av staterna utlämning ska ske. Avgörandet till vilken av staterna utlämning ska beviljas görs med beaktande av vissa särskilt angivna omständigheter, men även övriga omständigheter kan beaktas (13 § första stycket UtlämningsL). När framställningarna avser olika brott, kan föreskrivas att den som utlämnas till en stat ska från den staten vidareutlämnas till annan stat på de villkor som prövats erforderliga (13 § andra stycket UtlämningsL).

Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Utlämning ska inte få beviljas, om den eftersökte ska utlämnas eller överlämnas till en annan stat eller till en tribunal eller internationell domstol.

Utredningens förslag i frågan hur konkurrerande utlämningsframställningar eller en med en utlämningsframställning konkurrerande arresteringsorder bör bedömas finns i avsnitt 12.8.2. När rätten beslutat vilken av flera utlämningsframställningar eller arresteringsordrar som bör ha företräde bör, som en logisk konsekvens av det beslutet, beslutas att övriga ska avslås.

Som framgått finns enligt nuvarande ordning i den situationen att konkurrerande utlämningsframställningar avser olika brott möjlighet att föreskriva att den som utlämnas till en stat ska från den staten vidareutlämnas till annan stat. Av rättssäkerhetsskäl och då den praktiska nyttan av möjligheten kan ifrågasättas föreslår utredningen att denna möjlighet tas bort, se närmare avsnitt 12.8.2.

Mot den angivna bakgrunden bör i lagen uttryckligen anges, att utlämning inte får beviljas om den eftersökte ska utlämnas eller

överlämnas till en annan stat eller till en tribunal eller internationell domstol (jfr motsvarande reglering i 2 kap. 3 § 3 och 4 EAOL resp. i 2 kap. 4 § 4 NAOL).

10.5 Särskilda villkor för utlämning

10.5.1 Specialitetsprincipen och vidareutlämning

Nuvarande ordning

Den s.k. specialitetsprincipen kommer till uttryck i 12 § första stycket 1 UtlämningsL. Bestämmelsen, som även innehåller ett förbud mot vidareutlämning från den ansökande staten, innebär att den eftersökte inte utan särskilt medgivande från den svenska regeringen (enligt 24 §) får åtalas eller straffas för annat brott, som begåtts före utlämningen, eller vidareutlämnas från den ansökande staten till annan stat. Särskilt medgivande behöver dock inte inhämtas, om den eftersökte, trots att det inte förelegat något hinder för det, underlåtit att lämna den ansökande staten inom 45 dagar efter att rättegång hållits eller påföljd avtjänats för det brott för vilket utlämning begärdes, eller om den eftersökte själv återvänt till den ansökande staten efter att frivilligt ha lämnat den.

Regeringens prövning om vidareutlämning, ytterligare lagföring eller straffverkställighet ska få ske går i princip till på samma sätt som vid en ursprunglig begäran om utlämning för brottet; för medgivande krävs att utlämning för gärningen ”lagligen” kunnat ske. Högsta domstolens roll vid prövningen är också densamma.

En uppmjukning av principen finns i 12 a §. Enligt denna får, när det följer av en internationell överenskommelse som är bindande för Sverige, en eftersökt som *har* utlämnats, utöver vad som följer av specialitetsprincipens huvudregel i 12 § första stycket 1, åtalas eller straffas för annat brott som den eftersökte har begått före utlämningen, om denne själv har lämnat sitt *samtycke* till det. Endast Sveriges utlämningsavtal med Kanada (SÖ 2001:42) utgör för närvarande en sådan internationell överenskommelse som avses i bestämmelsen. Enligt avtalets artikel 17 kan den som har utlämnats avstå från specialitetsprincipens skydd för en viss gärning. Avståendet ska göras inför de rättsliga myndigheterna i den stat dit den eftersökte har utlämnats.

Specialitetsprincipen får i huvudsak anses uppställd till skydd för den enskilde. Den kan ses som en ytterligare garanti för kravet

på dubbel straffbarhet, eftersom detta skulle förlora sitt innehåll, om den ansökande staten vore fri att lagföra den som har utlämnats för vilka brott som helst, sedan utlämningen väl har verkställts. Principen kan emellertid också ses som en garanti för samtliga UtlämningsL:s villkor (se närmare avsnitt 3.12). Förbudet mot vidareutlämning är uppställt i samma syfte som specialitetsprincipen.

Olika aspekter av specialitetsprincipen har varit föremål för Högsta domstolens – och i några fall även för tingsrätts och hovrätts – bedömning (se närmare avsnitt 3.12).

Specialitetsprincipen återfinns även i såväl 1957 års utlämningskonvention som i våra bilaterala utlämningsavtal. I samtliga dessa överenskommelser föreskrivs såväl en tidsfrist om 45 dagar som en regel om verkan av att den eftersökte frivilligt återvänt till den ansökande staten, dvs. de fall då det inte krävs den anmodade statens medgivande till vidareutlämning eller ytterligare lagföring eller straffverkställighet.

Överväganden och förslag

Utredningens förslag: För bifall till en framställning om utlämning ska uppställas villkor, att den eftersökte får lagföras eller straffas i den ansökande staten för annan gärning, än den som omfattas av utlämningen och som begåtts före utlämningen, eller får för sådan gärning vidareutlämnas till annan stat, endast om

- särskilt svenskt tillstånd lämnats,
- den eftersökte frivilligt kvarstannat i den ansökande staten mer än 30 dagar efter att rättegång hållits eller utdömd påföljd verkställts avseende den gärning för vilken utlämning skett,
- den eftersökte frivilligt återvänt till den ansökande staten efter att ha lämnat den,
- den eftersökte, när det gäller ytterligare lagföring eller straffverkställighet i den ansökande staten, i Sverige inför utlämningen lämnat sitt medgivande till det, eller
- den eftersökte, när detta följer av ett utlämningsavtal mellan Sverige och den ansökande staten, efter att ha utlämnats, vid domstol eller annan behörig rättslig myndighet i den ansökande staten, har lämnat sitt medgivande till det.

Specialitetsprincipen kan alltså, som framgått, sägas utgöra en garanti för att utlämningslagens grundläggande villkor för och hinder mot utlämning respekteras. Upprätthölls principen inte, skulle det stå den ansökande staten helt fritt att, när den eftersökte väl utlämnats, lagföra för alla gärningar som inte tagits upp i utlämningsframställningen. Den svenska prövningen av grundläggande villkor och hinder för en utlämning skulle således i praktiken minska i betydelse och den enskildes rättsäkerhet allvarligt undergrävas (jfr prop. 2003/04:7 s. 149). Motsvarande bedömning kan göras när det gäller skyddet mot vidareutlämning. Med hänsyn härtill är det enligt utredningens mening i det närmaste självklart, att specialitetsprincipen och förbudet mot vidareutlämning bör gälla även framdeles. Som utredningen närmare redovisar i avsnitt 14.1.2 bör också ordningen för denna prövning i huvudsak motsvara vad som gäller vid en ursprunglig framställning om utlämning.

Situationer kan emellertid tänkas då det är i den enskildes intresse att kunna avstå från specialitetsprincipen. Principen utgör alltid bara ett tillfälligt skydd och den enskilde råder på sätt och vis i ett senare skede redan över dess tillämpning. Om denne väljer att stanna kvar i den ansökande staten längre än 45 dagar, efter det att möjlighet funnits att lämna den, eller väljer att återvända till den ansökande staten efter att ha lämnat den, står det, som framgått, den ansökande staten fritt att lagföra eller straffa den eftersökte för ytterligare brott eller att vidareutlämna denne till annan stat. Har den eftersökte således själv avsett att stanna i den ansökande staten, exempelvis på grund av någon personlig anknytning, kan det för denne framstå som ett bättre alternativ att lagföras eller straffas för alla gärningar i ett sammanhang. En samlad prövning kan nämligen tänkas leda till ett kortare straff och denne undviker också härigenom risken att behöva genomgå flera straffprocesser.

Utredningen anser därför, att den eftersökte själv bör ha en större möjlighet än för närvarande att förfoga över principens tillämpning. Motsvarande skulle kunna övervägas när det gäller förbudet mot vidareutlämning. Det måste dock beaktas att det kan vara svårt för den enskilde, att vid ett generellt samtycke eller medgivande att avstå från specialitetsprincipens skydd, alltid fullt ut överblicka konsekvenserna av att det lämnas. Det är därför av vikt att det, i samband med att frågan om medgivande ställs, ges fullgod information, på ett språk som den eftersökte förstår, om vad ett samtycke innebär och att det också finns en möjlighet till ett juridiskt biträde. Att generellt tillåta att den eftersökte med rättslig verkan

avger medgivande i den ansökande staten *efter* en utlämning framstår mot den bakgrunden inte som tillräckligt rättssäkert. Ett sådant medgivande bör emellertid kunna lämnas i stater, med vilka Sverige ingått utlämningsavtal som innefattar en sådan möjlighet. För att det således ska vara möjligt att säkerställa att de tidigare angivna kraven, när det gäller bl.a. information om konsekvenserna av ett medgivande, är uppfyllda, anser utredningen att medgivande till avstående från specialitetsprincipen, dels ska kunna lämnas i Sverige *inför* en utlämning, dels *efter* att utlämning från Sverige har ägt rum i stater med vilka Sverige har en uttrycklig överenskommelse härom. Vad avser vidareutlämning skulle kunna övervägas att låta den eftersökte under motsvarande förhållanden kunna medge vidareutlämning till *viss namngiven* stat. Det framstår emellertid som än mer rättsosäkert och svåröverblickbart att medge vidareutlämning än att avstå från specialitetsprincipens skydd. Det kan också ifrågasättas om en sådan möjlighet skulle kunna leda till några egentliga praktiska fördelar. I praktiken torde den stat som vill få den eftersökte utlämnad till sig inkomma med en självständig utlämningsframställning till Sverige och frågan skulle då för svenskt vidkommande i stället vara att hantera som en fråga om konkurrerande utlämningsframställningar (jfr avsnitt 12.8). För att inte införa en medgivandemöjlighet inför en utlämning när det gäller vidareutlämning till annan stat talar också det förhållandet att det i EAOL inte införts någon möjlighet för den eftersökte att lämna medgivande till vidareöverlämnande. Den eftersökte kan enligt EAOL (4 kap. 9 §) endast medge att avstå från specialitetsprincipens skydd. Sverige har således inom ramen för det europeiska överlämnandesamarbetet intagit ståndpunkten att någon möjlighet att medge vidareöverlämnande inte behövs. Utredningens uppfattning är således, att den eftersökte i Sverige *inför* en utlämning inte bör kunna medge att senare vidareutlämnas från den ansökande staten till annan stat. Det kan emellertid tänkas att Sverige i framtiden med annan stat, till vilken vi känner stark tilltro till statens rättssystem, ingår ett utlämningsavtal enligt vilket ett medgivande till vidareutlämning kan lämnas inför rättsliga myndigheter i den ansökande staten *efter* en utlämning (jfr regleringen av medgivande att avstå från specialitetsprincipens skydd i utlämningsavtalet med Kanada). En sådan ordning framstår enligt utredningens mening som fullt acceptabel. Lagtexten bör därför utformas så att sådan möjlighet finns framgent.

Utredningen återkommer till frågan om vad som i övrigt bör föreskrivas när det gäller medgivande till avstående från specialitetsprincipen i det avsnitt, vari utredningens överväganden om förfarandet redovisas, se avsnitt 12.5.2.

Ett en gång lämnat medgivande bör också vara möjligt att återkalla ända fram till dess att utlämningen har verkställts. Det följer av att möjligheten till medgivande eller samtycke inte enbart är uppställt i den enskildes intresse utan också av att denne således själv förfogar över det.

Då utlämning av svenska medborgare till andra EU-stater *först* gjordes möjlig, ansågs (som framgår av avsnitt 2.2.4), att svenska medborgare inte borde ha möjlighet att samtycka till att avstå från specialitetsprincipens skydd eller från skyddet mot vidareutlämning. Synsättet motiverades av att möjligheten att utlämna egna medborgare då innebar en principiell nyhet, vars omfattning och konsekvenser var svåra att överblicka. Efter att EAOL trätt i kraft är det emellertid möjligt även för svenska medborgare att vid överlämnande till annan EU-stat medge att avstå från specialitetsprincipen; lagens bestämmelse om inhämtande av samtycke och medgivande (4 kap. 9 §) skiljer inte på svenska och utländska medborgare. Som tidigare framgått föreslår utredningen, att det framgent under vissa förhållanden ska vara möjligt att utlämna svenska medborgare (se avsnitt 10.3.4). Enligt utredningen reser det inga betänkligheter att låta svenska medborgare också råda över specialitetsprincipens tillämpning. Även för svenska medborgare bör det således framdeles vara möjligt att lämna medgivande i angivet hänseende.

Enligt den nuvarande ordningen behöver svenskt medgivande till vidareutlämning eller ytterligare lagföring eller straffverkställighet inte inhämtas, om den eftersökte trots att det inte förelegat något hinder för det, underlåtit att lämna det ansökande landet inom 45 dagar efter att rättegång hållits eller påföljd avtjänats för det brott som utlämning skett för. Tidsfristens längd är, som framgått, densamma i såväl 1957 års utlämningskonvention som i våra bilaterala utlämningsavtal. Som nämnts (se avsnitt 10.4.13) har ett *fjärde tilläggsprotokoll* till utlämningskonventionen utarbetats.[37]

[37] Tilläggsprotokollet har utarbetats av den särskilda kommitté av experter (”*The Committee of Experts on the Operation of European Conventions on Co-operation in Criminal Matters, PC-OC*”), som Europarådets straffrättsliga styrkommitté (”*The European Committee on Crime Problems, CDPC*”) tillkallat för att se över Europarådets straffrättsliga konventioner och överenskommelser och undersöka huruvida den praktiska tillämpningen av dessa kan underlättas och förbättras, dvs. samma kommitté som utarbetat det *tredje tilläggsprotokollet* till 1957 års utlämningskonvention. CDPC antog tilläggsprotokollet i augusti 2011.

Detta berör bl.a. specialitetsprincipen. Tidsfristen är i tilläggsprotokollet kortad från 45 till 30 dagar.[38] Frågan om svensk anslutning till detta tilläggsprotokoll omfattas inte av utredningens uppdrag. Utredningen anser emellertid att det, mot bakgrund framför allt av utvecklingen på transport- och kommunikationsområdet sedan 1950-talet, då UtlämningsL och utlämningskonventionen tillkom, finns skäl att korta tidsfristen till 30 dagar. En sådan nedkortning kommer inte heller i konflikt med våra gällande utlämningsavtal.

Nuvarande lag ger inte någon klar ledning när det gäller från vilken tidpunkt den nuvarande fristen på 45 dagar ska räknas. Det framgår inte huruvida en påföljd ska vara *helt verkställd,* innan fristen börjar löpa, eller om det räcker att den eftersökte exempelvis är villkorligt frigiven från ett fängelsestraff. Tolkningen av villkoret ankommer förstås ytterst på den ansökande staten, men samtidigt bör den svenska myndighet som i ett utlämningsbeslut har att föreskriva villkoret vara klar över vad det innebär också i detta hänseende. Specialitetsprincipen finns, som framgått, upptagen även i 1957 års utlämningskonvention. I den relevanta konventionsartikeln (14) sägs att fristen börjar löpa när den eftersökte ”slutligen frigivits” (”*within 45 days of his final discharge*”).[39] I konventionens förklarande rapport anges inte annat än att fristen ska räknas från det att den eftersökte har ”slutligen frigivits” (”*finally discharged*”). Som framgått i avsnitt 3.12 har Högsta domstolen i *NJA 2003 s. 133* kommit fram till att konventionen är att tolka så, att utgångspunkten för fristen är den tidpunkt då straffet är *till fullo* verkställt, och att svenskt fängelsestraff inte kan anses vara till fullo verkställt redan vid villkorlig frigivning. Högsta domstolens tolkning har enligt utredningen visserligen fog för sig, eftersom ett svenskt fängelsestraff ju anses till fullo verkställt först vid prövotidens utgång, under förutsättning att villkorligt medgiven frihet inte längre kan förklaras förverkad (26 kap. 24 § brottsbalken). Det Högsta domstolen hade att pröva i målet var emellertid hur konventionsbestämmelsen var att tolka i det fallet att en eftersökt som utlämnats *till* Sverige var aktuell för ytterligare lagföring här efter

[38] Förslaget innebär också att en tidsfrist för beslut införs. Som huvudregel föreslås att den anmodade staten ska fatta beslut om tillstånd till ytterligare lagföring eller vidareutlämning inom 90 dagar från det att den mottog den ansökande statens begäran härom. Vidare innebär förslaget att den ansökande staten ska ha viss möjlighet att använda tvångsmedel i tiden från det att den anmodade staten mottog begäran och till dess att denna stat meddelat sitt beslut.
[39] Någon ändring i detta avseende är inte föreslagen i utkastet till det fjärde tilläggsprotokollet.

utlämningen. Fallet kan därför inte sägas ha omedelbar relevans för den situationen att Sverige är anmodad stat.

Specialitetsprincipen och dess huvudregel om att det krävs medgivande från den anmodade staten om den ansökande staten önskar vidareutlämna eller lagföra eller straffa den eftersökte för andra gärningar än dem som upptogs i utlämningsframställningen, är som framgått uppställd främst med hänsyn till den eftersöktes rättssäkerhet. Avsteg från huvudregeln om särskilt medgivande bör således få göras endast, när den eftersökte antingen genom uttryckligt medgivande själv avstår från principens tillämpning, i enlighet med vad utredningen nu föreslår och som redan följer av vårt utlämningsavtal med Kanada, eller när denne genom sitt uttryckliga handlande väljer att avstå från den, dvs. genom att kvarstanna i den ansökande staten eller återvända dit efter att en gång ha lämnat staten. När den eftersökte inte till fullo verkställt ett straff, utan exempelvis är villkorligt frigiven, kan det visserligen under prövotid finnas vissa förpliktelser som denne är skyldig att uppfylla. Det skulle därför kunna finnas skäl för den eftersökte att, trots att denne i praktiken kan lämna landet, i det fallet likväl kvarstanna till dess att prövotiden gått ut. Det skulle kunna hävdas, att det i ett sådant fall inte bör stå den ansökande staten fritt att, utan medgivande från den anmodade staten, vidareutlämna eller lagföra eller straffa den eftersökte för ytterligare brott som ligger i tiden före utlämningsframställningen. Enligt inhämtade uppgifter beräknar emellertid troligen samtliga övriga konventionsstater tidsfristen redan från den tidpunkt då den eftersökte villkorligt frigavs. Det framstår mot den bakgrunden som otillfredsställande att beräkna tidsfristen på annat sätt i svensk rätt. Det framstår också som högst rimligt att den ansökande staten inte ska behöva inhämta svenskt tillstånd till ytterligare lagföring eller vidareutlämning under hela den långa tidsperiod som en prövotid kan innebära. Att låta tidpunkten för villkorlig frigivning vara avgörande, och inte den tidpunkt då den eftersökte till fullo verkställt straffet i den ansökande staten, innebär också att det förhindras att beräkningen av tidsfristen blir inkonsekvent i de fall då den eftersökte exempelvis under prövotidens gång, dvs. innan straffet till fullo har avtjänats, för en kort period lagligt lämnat landet för att sedan återkomma.

Sammanfattningsvis anser utredningen således, att det inte bör krävas att straffet ska vara till fullo verkställt för att tidsfristen ska

börja löpa, utan att det i stället bör vara tillräckligt att den eftersökte villkorligt frigivits.

I UtlämningsL:s nuvarande lydelse används i olika bestämmelser, till synes synonymt, begreppen ”brott” och ”gärning”. För att undvika oönskade diskrepanser och underlätta tolkningen föreslår utredningen, att brottsbegreppet i specialitetsprincipens villkorsbestämmelse ersätts med ett gärningsbegrepp.

10.5.2 Övriga villkor

Nuvarande ordning

Förutom de villkor om vidareutlämning och upprätthållande av specialitetsprincipen som redovisats i föregående avsnitt, ska, enligt 12 § UtlämningsL, i tillämpliga delar uppställas vissa andra villkor då utlämning beviljas. Som sådana tas upp villkor avseende *extraordinär domstol* (första stycket 2), *dödsstraff* (första stycket 3) samt *militära* och *politiska brott* (andra stycket). Vidare ankommer det enligt bestämmelsen (tredje stycket) på regeringen att i övrigt uppställa ”de villkor som prövas *erforderliga*”.

Som sådant ”övrigt erforderligt” villkor för utlämning som regeringen kan uppställa, har uppställts att den eftersökte inte för brottet får straffas med *kroppsstraff* och att den eftersökte, i vissa fall då denne dömts i sin utevaro, ska ha rätt till en *ny rättegång* i den ansökande staten. Regeringen har vidare, under hänvisning till sin möjlighet att uppställa de villkor som den finner erforderliga, *inhiberat* ett tidigare fattat utlämningsbeslut (se närmare avsnitt 3.15).

Överväganden och förslag

Utredningens förslag: För bifall till en framställning om utlämning ska i tillämpliga delar uppställas villkor, att den eftersökte

- inte får dömas till dödsstraff, om sådant straff enligt lagstiftningen i den ansökande staten är föreskrivet för det brott som utlämningen avser, eller att sådant straff inte får verkställas, såvida det har utdömts,
- ska återföras till Sverige för verkställighet här i landet av en frihetsberövande påföljd i anledning av brottet, om det är påkallat av humanitära skäl,

- ska ha rätt till en förnyad förhandling i saken inför domstol, vid vilken dennes rätt att försvara sig blir tillräckligt tillgodosedd, om utlämningsframställningen grundar sig på en utevarodom som utgör hinder mot utlämning,
- om denne är svensk medborgare, ska återföras till Sverige för verkställighet här i landet av en frihetsberövande påföljd i anledning av brottet, såvida inte den eftersökte samtycker till att verkställighet i stället sker i den ansökande staten, och
- ska återföras till Sverige efter viss rättegångs avslutande eller viss straffverkställighet vid svenskt intresse av lagföring eller straffverkställighet.

Utredningens överväganden gällande grundläggande villkor och hinder för utlämning innebär, som framgått av föregående avsnitt, att för bifall till en framställning om utlämning bör i tillämpliga delar uppställas motsvarande villkor, att den eftersökte

- inte får dömas till dödsstraff, om sådant straff enligt lagstiftningen i den ansökande staten är föreskrivet för det brott som utlämningen avser, eller att sådant straff inte får verkställas, såvida det har utdömts (se avsnitt 10.4.3),
- ska återföras till Sverige för verkställighet här i landet av en frihetsberövande påföljd i anledning av brottet, om det är påkallat av humanitära skäl enligt den föreslagna bestämmelsen om hinder mot utlämning vid sådana skäl (se avsnitt 10.4.5),
- ska ha rätt till en förnyad förhandling i saken inför domstol, vid vilken dennes rätt att försvara sig blir tillräckligt tillgodosedd, om utlämningsframställningen grundar sig på en utevarodom som utgör hinder mot utlämning (se avsnitt 10.3.3), och
- om denne är svensk medborgare, ska återföras till Sverige för verkställighet här i landet av en frihetsberövande påföljd i anledning av brottet, såvida inte den eftersökte samtycker till att verkställighet i stället sker i den ansökande staten (se avsnitt 10.3.4).

Av avsnitt 12.10.3 framgår vidare att som villkor för utlämning i vissa fall då det finns ett svenskt intresse av lagföring eller straffverkställighet ska uppställas att den eftersökte ska återföras till Sverige efter viss rättegångs avslutande eller viss straffverkställighet.

Som vidare framkommit i avsnitten gällande *militära brott* (avsnitt 10.4.10) och *politiska brott* (avsnitt 10.4.11), innebär utred-

ningens förslag i dessa delar att behov saknas av att i framtiden uppställa villkor i fråga om sådana brott i samband med att en utlämning beviljas.

Den nuvarande diskretionära möjligheten för regeringen att uppställa andra villkor för utlämning bör inte bibehållas i en ordning, där utlämningsbesluten i huvudsak fattas av domstol. Det skulle givetvis kunna övervägas att ge domstolarna motsvarande behörighet, om det kan anses finns behov därav. Hittills har regeringens möjlighet att, utöver i särskilt angivna fall, förena ett utlämningsbeslut med villkor inskränkts till tre slags fall: inhibera ett tidigare fattat utlämningsbeslut med anledning av en begäran härom från Europadomstolen, villkor avseende kroppsstraff och rätt till en ny rättegång vid en utevarodom.

Utredningen föreslår, som framgår i avsnitt 12.9.2, att det ska finnas en särskild bestämmelse i utlämningslagen, gällande möjligheten att inhibera ett utlämningsbeslut då Europadomstolen eller ett annat internationellt organ, som har behörighet att pröva klagomål från enskilda, riktar en begäran härom. Vidare föreslår utredningen, som framgått, en uttrycklig hindersbestämmelse som tar sikte på utlämning vid risk för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, däri inbegripet kroppsstraff (se avsnitt 10.4.2), och, som redan framgått här, en uttrycklig villkorsbestämmelse avseende rätt till en förnyad förhandling vid utevarodomar som av rättssäkerhetsskäl inte kan godtas.

Möjligheten att meddela villkor i uttryckligt angivna fall blir således större med utredningens förslag än för närvarande. Av rättssäkerhetsskäl och för att underlätta för tillämparen har det enligt utredningens mening ett särskilt värde att villkorsfallen tydligt anges i lagen. Utredningen har dock inte kunnat finna något behov av att härutöver öppna för en möjlighet för domstolarna, som framtida tillämpare, att på mera vaga grunder förena ett beslut om utlämning med villkor.

10.5.3 Garanti att villkor kommer att följas

Nuvarande ordning

UtlämningsL:s system bygger på att regeringen fattar beslut i utlämningsfrågan och att Justitiedepartementet (Centralmyndigheten) är ansvarigt för kontakterna med den ansökande staten. Inför ett

regeringsbeslut innebärande att utlämning beviljas, har Justitiedepartementet redan varit i kontakt med den ansökande staten och inhämtat garantier om att de villkor som avses uppställas för beviljande av utlämningen, kommer att följas. Kan den ansökande staten inte lämna tillfredsställande garantier i detta avseende beviljas inte utlämningsframställningen. Uppgift om garantier som den ansökande staten lämnat, redovisas normalt inte öppet i utlämningsbeslutet.

Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Utlämning ska få beviljas endast om den ansökande staten lämnat tillfredsställande garantier för att de villkor som uppställts för bifall till utlämningsframställningen kommer att följas.

Det är givetvis av stor vikt att de villkor som uppställts för bifall till utlämningsframställningen verkligen efterlevs av den ansökande staten. För att säkerställa att så blir fallet krävs att den ansökande staten, innan utlämningen verkställs, utfärdar någon form av garanti för att villkoren kommer att följas.

Den nuvarande ordningen, där garantierna föreligger redan när utlämningsbeslutet fattas, är det naturligaste och smidigaste när Regeringskansliet svarar för kontakterna med den ansökande staten och det samtidigt är regeringen som fattar utlämningsbeslutet. Utredningens förslag till ny förfarandeordning bygger emellertid på att utlämningsbesluten framgent fattas av allmän domstol samtidigt som Regeringskansliet även i fortsättningen utgör den ansökande statens kontaktpunkt. I ett sådant system kan göras gällande, att det vore naturligare att rätten, när den prövar frågan om utlämning, tar ställning till om det ska uppställas något särskilt villkor för utlämning och att, om sådant villkor uppställs av rätten, det *därefter* ankommer på den verkställande myndigheten att se till att tillräckliga utfästelser och garantier lämnas av den ansökande staten (jfr Lagrådets yttrande över förslaget till EAOL, prop. 2003/04:7 s. 352 f.). Detta skulle emellertid innebära, att regeringen (eller i vart fall chefen för Justitiedepartementet), i princip tvingades fatta beslut i frågan om tillfredsställande garantier lämnats för att verkställighet ska få äga rum i samtliga utlämningsärenden. För att undvika en sådan resurskrävande och onödig omgång, anser utred-

ningen, att garantierna alltid bör föreligga redan vid tidpunkten för rättens beslut, så att rätten kan bedöma om garantierna är tillräckliga. Frånvaro av garantier, eller frånvaro av tillfredsställande garantier, bör leda till att utlämningsframställningen avslås. Det bör därför uttryckligen framgå av lagen att utlämning får beviljas endast om den ansökande staten lämnat tillfredsställande garantier för att de villkor som uppställts för bifall till utlämningsframställningen kommer att följas.

Det får därmed ankomma på åklagaren att vid behov, under utredningens gång och innan denne inger framställning om utlämning till rätten, i samråd med Justitiedepartementet, se till att sådana garantier inhämtas från den ansökande staten som kan komma att krävas (se vidare avsnitt 12.4.2). Rätten får sedan i samband med prövningen av utlämningsframställningen avgöra om de lämnade garantierna är tillräckliga. En ”tillfredsställande garanti” kan givetvis vara utformad på olika sätt och behöver inte innebära att den ansökande staten kontaktats särskilt för att lämna en försäkran om att ett specifikt villkor kommer att följas. Det kan således redan av de handlingar som den ansökande staten bifogat utlämningsframställningen, eller av denna stats konventions- eller avtalsbundenhet, på tillräckligt sätt framgå exempelvis att denna kommer att respektera specialitetsprincipen eller att dödsstraff, trots att lagstiftningen föreskriver sådant straff för det aktuella brottet, inte kommer att utdömas eller verkställas. Vilka sorts garantier som ska krävas är givetvis också beroende av vilken stat som står som ansökande och kvaliteten på rättssäkerheten i denna stat.

Den föreslagna ordningen har den fördelen att systemet blir mer transparent eftersom det innebär att de lämnade garantierna och värderingen av dem, kommer att redovisas öppet. Den eftersökte kommer därmed också att, på ett annat sätt än vad som är fallet enligt nuvarande ordning, få del av garantierna och det blir möjligt för denne och dennes försvarare att under handläggningen argumentera i frågan, vilket gagnar rättssäkerheten.

11 En ny förfarandemodell

11.1 Inledning

I utredningens uppdrag ingår att se över förfarandet i utlämningsärenden och att särskilt bedöma hur beslutsordningen bör utformas. En huvudfråga är härvid, enligt direktiven, 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. Enligt direktiven får emellertid de särskilda problem som kan uppstå i utlämningsärenden i förhållande till stater utanför det europeiska och nordiska samarbetet inte underskattas, vilket talar för att regeringen 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. Direktiven erinrar härvid om att ett förfarande med delad kompetens mellan regering och domstol måste utformas med beaktande av domstolarnas självständiga ställning och konstitutionella roll och att det därför ingår i utredningens uppdrag att noga överväga hur en fördelning av beslutsfattandet mellan regering och domstol ska kunna åstadkommas.

Som en annan särskild fråga i sammanhanget nämner direktiven 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. Enligt direktiven blir vidare frågor som rör bl.a. möjligheterna till särskilda villkor vid utlämning aktuella.

I följande avsnitt redovisas nuvarande ordning i sammanfattning (avsnitt 11.2), allmänna utgångspunkter för en reform (avsnitt 11.3) och olika förfarandealternativ (avsnitt 11.4). Utredningens förslag framgår av avsnitt 11.4.4.

11.2 Nuvarande ordning i sammanfattning

Enligt UtlämningsL fattas beslut om utlämning av *regeringen*. En framställning om utlämning ges in till *Justitiedepartementet*. Utgångspunkten är att utlämning i enlighet med lagens bestämmelser *får* beviljas. I ordet *får* ligger närmast att en fri, diskretionär prövningsrätt tillkommer regeringen. Även om samtliga lagens villkor för utlämning är uppfyllda, har regeringen således enligt nuvarande ordning en möjlighet att likväl vägra utlämning.

Innan regeringen fattar beslut ska emellertid *Riksåklagaren*, biträdd av lokal åklagare, i enlighet med reglerna om förundersökning i brottmål, utreda om det föreligger förutsättningar för utlämning. Är det *uppenbart* att utlämningsframställningen inte ska bifallas ska regeringen dock omedelbart avslå framställningen; Riksåklagarens yttrande behöver därvid inte inhämtas. Efter avslutad utredning överlämnar Riksåklagaren ärendet tillsammans med eget yttrande till *Högsta domstolen* som prövar huruvida utlämning lagligen kan beviljas enligt de närmare bestämmelserna i 1–10 §§ UtlämningsL. Har den eftersökte *samtyckt* till utlämningen, behövs emellertid inte Högsta domstolens prövning, och Riksåklagaren ska då i stället överlämna ärendet och yttrandet direkt till regeringen. För handläggningen av ärendet i Högsta domstolen gäller i huvudsak allmänna regler om handläggningen av brottmål. Om det behövs, ska Högsta domstolen hålla förhandling. Förhandling får vägras endast om en tidigare förhandling måste anses tillräcklig eller saken är uppenbar.

Sedan Högsta domstolen meddelat beslut ska regeringen avgöra ärendet. Innebär beslutet att domstolen funnit att det föreligger hinder mot utlämning får framställningen inte bifallas (med undantag för den aldrig utnyttjade möjligheten att i vissa fall hänskjuta frågan till internationell skiljedom). (Se om den nuvarande förfarandeordningen i övrigt, avsnitt 4.2.)

Enligt *1957 års utlämningskonvention* gäller beträffande förfarandet, om det i konventionen inte anges något annat, uteslutande den *anmodade statens lag*. Särskilda förfarandebestämmelser finns i konventionen gällande bl.a. utlämningsframställningens innehåll, på vilket sätt den ska överlämnas och på vilket språk de handlingar som åberopas till stöd för utlämningsframställningen ska vara avfattade på eller översatta till.

Sveriges *bilaterala utlämningsavtal* innehåller, vad beträffar huvuddragen i förfarandet, i huvudsak likaså endast bestämmelser rörande

utlämningsframställningens innehåll och vilket språk handlingar hänförliga till utlämningsframställningen ska vara översatta till.

11.3 Allmänna utgångspunkter

11.3.1 Inledning

Beslut om utlämning har traditionellt fattats på politisk nivå, dvs. av regeringen. En förklaring till detta är bl.a. den utrikes- och säkerhetspolitiska betydelse ett utlämningsbeslut har ansetts kunna ha. Redan enligt 1913 års lag hade emellertid Högsta domstolen till uppgift att pröva om hinder mot utlämning förelåg. Skälen för domstolsprövningen har angetts vara såväl av principiell som praktisk art (se bl.a. departementschefen i prop. 1913:50 s. 25). Domstolens prövning anses garantera den enskildes rättssäkerhet och, eftersom domstolens bedömning att hinder mot utlämning föreligger binder regeringen att inte utlämna, göra regeringen immun mot eventuella påtryckningar från den ansökande staten. UtlämningsL var ursprungligen utformad så, att Högsta domstolen prövade alla utlämningsärenden, med undantag för dem som omedelbart avslogs av regeringen. Från den 1 juli 1981 behövs emellertid, som tidigare angetts, inte domstolens prövning om den eftersökte samtycker till utlämningen.

Alltsedan 1913 års lag har således utlämningsförfarandet inbegripit ett visst mått av domstolsprövning. Att domstolsprövningen ålagts Högsta domstolen och inte tingsrätt eller hovrätt, har motiverats med dels att domstolsbeslutet måste framstå som auktoritativt för den ansökande staten, dels att en prövning av Högsta domstolen borgar för att tillämpningen av villkoren för utlämning blir enhetlig (se bl.a. Lagrådets yttrande i prop. 1913:50 s. 77 f.).

I förhållande till andra EU-stater har genom rambeslutet om en europeisk arresteringsorder och den efterföljande EAOL, den rättsliga aspekten av utlämning/överlämnande framhållits framför den politiska, och det övergripande beslutsansvaret i ärenden om överlämnande till annan EU-stat överflyttats från regeringen till domstolarna. Rambeslutet kan sägas ha varit en naturlig utveckling av 1995 och 1996 års utlämningskonventioner samt utlämningsbestämmelserna i Schengenkonvention. Redan dessa konventioner innebar bl.a. att utlämningsbeslut i vissa fall fattades av rättsliga instanser och inte på politisk nivå jämte ett avskaffande av vissa vägrans-

grunder, t.ex. avseende politiska brott, preskription och medborgarskap. Till skillnad från tidigare konventioner på utlämningsområdet, bygger emellertid rambeslutet på principen om ömsesidigt erkännande av rättsliga beslut. Överlämnande får därför inte vägras i annat fall än där det följer av rambeslutet. Rambeslutet lämnar således inte utrymme för en diskretionär prövning av om överlämnande i ett enskilt fall ska beviljas eller inte. Av rambeslutet framgår också att beslut om verkställighet av en europeisk arresteringsorder ska fattas av rättsliga myndigheter i medlemsstaterna. Med rättslig myndighet avses i första hand åklagare eller domstol (jfr prop. 2003/04:7 s. 98). I förarbetena till EAOL anfördes, att ett beslut om överlämnande är ett ingripande beslut som förutsätter högt ställda krav på en rättssäker prövning (prop. 2003/04:7 s. 99). Mot bakgrund av detta angavs att domstol borde pröva om överlämnande ska ske.

Även NAOL har inneburit att beslutsfattandet i nordiska överlämnandeärenden överförts till tingsrätt (från lokal åklagare, Riksåklagaren eller regeringen, som enligt den nordiska utlämningslagen i olika situationer var beslutsfattare, se prop. 2010/11:158 s. 77 ff. och Ds 2010:26 s. 117 ff.). I fall då den eftersökte samtycker till utlämning får dock åklagare fatta överlämnandebeslutet. NAOL bygger på konventionen om överlämnande mellan de nordiska staterna på grund av brott (nordisk arresteringsorder), vilken liksom rambeslutet om en europeisk arresteringsorder bygger på principen om ömsesidigt erkännande. Liksom i rambeslutet läggs i den nordiska konventionen fast att beslut i fråga om överlämnande ska fattas av rättslig myndighet.

Såväl EAOL som NAOL bygger således på internationellt bindande dokument som innehåller vissa föreskrifter om förfarandet. Så är inte fallet såvitt avser UtlämningsL. Visserligen måste vid utformningen av en reformerad utlämningslag hänsyn tas till Sveriges internationella åtaganden på området, av vilka särskilt kan nämnas 1957 års utlämningskonvention och de bilaterala avtalen med Australien, Kanada och USA. Dessa innehåller dock, som framgått, få bestämmelser med bärighet på förfarandet och reglerar inte alls frågan om beslutande myndighet.

En beslutsordning inom ramen för utlämningslagen kan således konstrueras på det sätt som anses som den lämpligaste, utan begränsningar i internationella avtal.

11.3.2 Ett överförande till allmän domstol

Ett beslut om utlämning är ingripande och förutsätter högt ställda krav på en rättssäker prövning. Att den enskildes rättssäkerhet och grundläggande rättigheter tillgodoses i utlämningsförfarandet garanteras i dag genom Högsta domstolens prövning. Denna prövning sker, till skillnad från regeringens slutliga beslut i utlämningsärendet, öppet och i de flesta fall efter muntlig förhandling. Skälen för domstolens beslut är som regel utförligt redovisade.

Som tidigare angetts är skälet till nuvarande ordning i utlämningsärenden med regeringen som beslutsfattare, den utrikes- och säkerhetspolitiska betydelse dessa ärenden anses kunna ha. Synsättet har i detta avseende i viss mån förändrats över tiden och det anses i dag sällsynt att ett utlämningsärende har utrikes- eller säkerhetspolitiska implikationer (se bl.a. prop. 2001/02:118 s. 18). I det stora flertalet utlämningsärenden kan således nödvändigheten av regeringens engagemang redan av det skälet sättas ifråga. Den övervägande majoriteten av utlämningsärenden kan i stället i huvudsak ses som rent rättsliga förfaranden.

Mot denna bakgrund kan hävdas, att det vore lämpligare att ha ett mer renodlat domstolsförfarande även i utlämningsärenden. I domstol kommer tvåpartsförfarandet, där ett utredande organ ställs mot den eftersökte, och muntlighetsprincipen till naturligt uttryck, vilket i sin tur ökar möjligheterna till insyn och öppenhet i processen. Det kan också antas att ett mer renodlat domstolsförfarande kan leda till en snabbare ärendehantering, utan att avkall görs på den enskildes rättssäkerhet. Ett domstolsförfarande, där prövningen inleds vid allmän underrätt och med möjlighet att, med eller utan prövningstillstånd, överklaga till hovrätt och till Högsta domstolen, kan även sägas innebära en förstärkt rättssäkerhet för den enskilde i förhållande till nuvarande ordning, där domstolsprövning endast görs i *en* instans.

Någon grund att befara att underrätter inte skulle besitta tillräcklig kompetens för att göra de bedömningar som krävs i ett utlämningsärende kan inte sägas finnas. Förutom tingsrätternas allmänna och exklusiva behörighet när det gäller brottmål, är dessa redan enligt nuvarande ordning anförtrodda att pröva tvångsmedelsfrågor i utlämningsärenden, inklusive den inledande prövningen av om utlämning kan komma att beviljas; skulle det på detta stadium framgå att något hinder mot utlämning enligt UtlämningsL föreligger, ska den eftersökte givetvis inte vara underkastad tvångsmedel,

oavsett om denne skulle vara misstänkt för brottet enligt den misstankegrad som gäller för det aktuella tvångsmedlet.

Som tidigare nämnts har Högsta domstolen även i skrivelse till justitieministern (Ju 2000/6730/BIRS) framställt önskemål om att prövningen ska flyttas till hovrätts- eller tingsrättsnivå och därvid anfört att bestämmelserna om villkoren för utlämning inte har vållat några större svårigheter i den praktiska tillämpningen och att domstolens prövning i allmänhet varit av enkel beskaffenhet.

Till det anförda kommer att tillämpningen av EAOL, vilken ankommer på tingsrätterna i första instans, synes ha fungerat väl och att den allmänna meningen hos de domstolar som har tillämpat regelverket tycks vara att inga större svårigheter föreligger vid tillämpningen (se bl.a. regeringens skrivelse 2005/06:62 *Tillämpningen i Sverige av den europeiska arresteringsordern*, s. 43 ff.).

I sammanhanget måste dock påminnas om att de frågor en domstol har att tillämpa i ett arresteringsorderärende är mer begränsade än vad som kan vara fallet i ett utlämningsärende enligt utlämningslagen. Denna skillnad bör dock inte tillmätas någon avgörande betydelse i ett reformerat förfarande.

Sammanfattningsvis talar enligt utredningen alltså övervägande skäl för att beslutsfattandet i utlämningsärenden framdeles så långt möjligt i sin helhet överförs till allmän domstol och dess första instans, dvs. till tingsrätterna. En sådan ordning skulle, i den enskildes intresse, lägga betoningen på den rättsliga aspekten av utlämningsförfaranden. Härtill kommer att den innebär en önskvärd lättnad i arbetsbördan för såväl regeringen som Högsta domstolen.

11.3.3 Omfattningen av domstolarnas prövning

Enligt EAOL sker prövningen av om överlämnande ska ske uteslutande vid domstol, och någon möjlighet till diskretionär prövning på politisk nivå av dessa ärenden finns över huvud taget inte längre. Ett avhändande av möjligheten till diskretionär prövning inom EU-kretsen synes ha varit tämligen okontroversiell. Detta kan förklaras med att det finns en grundläggande tilltro till andra EU-medlemsstaters rättsordningar, i ljuset av en mera övergripande rättslikhet, och att det inte finns någon grund för att tro, att ett överlämnande till någon annan EU-stat kan vara känsligt ur utrikes- eller säkerhetspolitisk synvinkel.

Till detta kommer att överförandet av beslutanderätten från regeringen till rättsliga instanser, när det gäller utlämning inom EU, skett gradvis och att medlemsstaterna även inskränkt möjligheten att sinsemellan vägra utlämning genom ett successivt avskaffande av vägransgrunder i förhållande till andra EU-stater.

Ett beslut om utlämning är, som tidigare angetts, av ingripande karaktär. Utlämning bör därför endast komma i fråga då åtgärden, med hänsyn till omständigheterna i det specifika fallet, framstår som välavvägd, motiverad och lämplig. Målsättningen bör vara att utlämningslagens villkors- och hindersbestämmelser särskiljer de fall där åtgärden att utlämna framstår som motiverad och rättssäker.

När det gäller utlämning enligt utlämningslagen är den krets av stater till vilka utlämning kan bli aktuell inte begränsad. Situationer kan mot denna bakgrund tänkas uppkomma, såsom framhålls i direktiven, då det med hänsyn till Sveriges utrikes- eller säkerhetspolitiska förhållanden framstår som lämpligt eller till och med nödvändigt att vägra utlämning.

Att av hänsyn till sådana förhållanden göra det möjligt att också bevilja en utlämning i strid med andra utlämningsvillkor – dvs. i strid med den enskildes rättssäkerhet – bör däremot inte vara möjligt.

De utrikes- och säkerhetspolitiska omständigheterna är inte möjliga att närmare avgränsa och lämpar sig redan av det skälet sämre för en villkorsprövning i domstol. Det ligger i sakens natur att de bör förbehållas ett fritt politiskt skön. Inte minst utvecklingen i Nordafrika och Mellanöstern våren 2011 visar hur snabbt det utrikes- och säkerhetspolitiska läget i EU:s omedelbara närhet kan förändras.

Regeringen är, inom ramen för den parlamentariska kontrollen, ensam ansvarig för Sveriges utrikes- och säkerhetspolitik. Domstolarna, å sin sida, är ensamma ansvariga för rättskipningen. De ska vara oberoende och i sin tillämpning stå självständiga i förhållande till den politiska makten, dvs. inte ta några politiska hänsyn eller göra politiska överväganden.

Mot denna bakgrund och med beaktande av också ett framtida behov av att med hänsyn till Sveriges utrikes- och säkerhetspolitik kunna vägra utlämning, framstår det som oundvikligt, att i ett reformerat utlämningsförfarande, där prövningen av utlämningsärenden i huvudsak sker i allmän domstol, likväl låta regeringen i vissa avseenden ha kvar en beslutanderätt eller i vart fall ha en möjlighet att ha ett avgörande inflytande på frågan om utlämning ska vägras av sådana skäl.

En avgränsning av vad som ska förbehållas domstolarna och vad som kan anses tillhöra det diskretionära området, som enbart bör vara regeringens, kan också göras genom en analys av de olika vägransgrunderna. I det följande görs därför en genomgång av dessa. I sammanhanget bör erinras om att utredningen i sina tidigare överväganden kommit fram till att det saknas skäl att låta lagen innehålla någon bestämmelse som innefattar en mera skönsmässig bedömning på områden som inte är direkt utrikes- eller säkerhetspolitiskt präglade (se avsnitt 10.2.2).

11.3.4 Utlämningslagens vägransgrunder samt bevekelsegrunder och lämpligt beslutande organ

Som framgått i tidigare avsnitt (se avsnitt 10.3) föreslår utredningen att den reformerade utlämningslagen, som *grundläggande villkor* för utlämning, ska uppställa krav vad avser:

- att utlämningen inte får strida mot ”annan lag”, däri inbegripet grundlagarna,
- vissa strafftrösklar,
- dubbel straffbarhet,
- utredningen, och
- utlämning av svensk medborgare.

De fyra först uppräknade villkoren är alla uppställda främst för att garantera den enskildes rättssäkerhet.

Prövningen av frågan om dubbel straffbarhet, dvs. bedömningen av om den utländska gärningen motsvarar svenskt brott, är en självklar domstolsuppgift. Eftersom kravet på dubbel straffbarhet enligt utredningens mening liksom f.n. bör vara absolut och utan undantag, och således inte innefatta några diskretionära eller ”politiska” överväganden, finns inte skäl att ge regeringen någon beslutandemakt över denna avslagsgrund.

När det gäller strafftrösklar föreslår utredningen att absoluta strafftrösklar även framgent anges i lagen. När väl lagstiftaren angett vilka strafftrösklar som ska gälla, lämpar sig bedömningen av om kravet i detta avseende är uppfyllt i det specifika fallet för domstolens bedömning. Det är här, liksom avseende bedömningen av om kravet på dubbel straffbarhet är uppfyllt, alltså fråga om en rent rättslig bedömning.

Även frågan om utlämningen skulle strida mot annan lag är en rättslig bedömning som bäst görs av domstol.

Vad avser kravet på viss bevisning i skuldfrågan, synes det självklart att detta utlämningslagens villkor ska prövas av domstol och att det saknas skäl att låta regeringen ha inflytande över detta; fråga är här om renodlat rättsliga bedömningar.

Skälen för förbudet mot utlämning av svenska medborgare är flera. De kan i huvudsak anges vara dels den svenska statens anspråk på suveränitet när det gäller utövandet av myndighet över svenska medborgare som befinner sig i Sverige, dels de anspråk på skydd som svenska medborgare bör kunna ställa (se bl.a. prop. 2000/01:83 s. 31). Förbudet kan vidare även vara grundat i föreställningen, att en person bör ställas inför rätta där han eller hon har bäst förutsättningar att försvara sig, vilket med hänsyn till framförallt språklig och kulturell förståelse i normala fall är medborgarskapslandet. Att en stat inte utlämnar sina egna medborgare kan även sägas vara en del i ett mera känslomässigt präglat förhållande mellan en stat och dess medborgare; i förarbetena till 1913 års lag uttryckte departementschefen sig så, angående utlämning av egna medborgare, att ”den naturliga känslan förbjuder utlämning i sådant fall” (prop. 1913:50 s. 27). Slutligen kan förbudet sägas ha varit ett uttryck för den egna rättsordningens överlägsenhet och en icke närmare uttalad chauvinistisk misstro mot andra kulturer och rättsordningar.

Skälen för förbudet mot utlämning av svenska medborgare har på senare tid i viss mån ifrågasatts. Utredningen föreslår, som framgått, att en svensk medborgare under vissa förutsättningar ska kunna utlämnas enligt utlämningslagen; det absoluta förbudet föreslås således avskaffas.

Frågan om att i lag tillåta en utlämning av landets egna medborgare är förvisso ett politiskt beslut. När väl lagens nuvarande förbud avskaffats, är dock ett utlämningsbeslut i ett enskilt ärende rörande en svensk medborgare ett opolitiskt rättsligt beslut. Skäl att låta regeringen ha inflytande över ett sådant beslut saknas därför.

Sammanfattningsvis prövas alltså samtliga de av utredningen föreslagna grundläggande villkoren för utlämning lämpligast av domstol, samtidigt som det saknas skäl att låta regeringen ha inflytande över något av dessa.

Som vidare framgått av tidigare avsnitt (se avsnitt 10.4) föreslår utredningen att den reformerade utlämningslagen som *utlämningshinder* ska uppta följande sexton bestämmelser om:

- straffmyndighet,
- Europakonventionen,
- tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning,
- dödsstraff,
- förföljelse,
- humanitära skäl,
- rättvis rättegång,
- utevarodom,
- extraordinär domstol,
- immunitet och privilegier,
- villkor vid tidigare utlämning eller överlämnande,
- preskription,
- inledd förundersökning eller väckt åtal,
- tidigare dom eller beslut,
- beslut om utlämning eller överlämnande till annan stat, tribunal eller internationell domstol, och
- politiska och militära brott samt hänsyn till utrikes- och säkerhetspolitik.

De fjorton först uppräknade utlämningshindren är alla, liksom de tidigare först uppräknade grundläggande villkoren för utlämning, uppställda främst till skydd för den enskilde och för att garantera dennes rättssäkerhet. En domstolsprövning av dessa utlämningshinder framstår som det bästa sättet att uppnå det bakomliggande syftet att skydda individen. Genom en prövning i domstol tryggas den enskildes rättssäkerhet och garanteras att regeringen, exempelvis när det föreligger risk för politisk förföljelse i den ansökande staten, inte blir utsatt för påtryckningar från den ansökande staten att utlämna på bekostnad av den enskildes säkerhet. När det gäller utlämningshindren hänförliga till immunitet och privilegier samt villkor vid tidigare utlämning eller överlämnande till Sverige inbegriper de dock givetvis även ett visst mått av utrikespolitik, på så sätt att Sveriges relationer med andra stater skulle kunna skadas om vi utlämnade någon trots att det bröt mot ett villkor som en annan stat ställt upp vid tidigare utlämning eller överlämnande hit eller om vi utlämnade en utländsk medborgare som enligt Wienkonventionen[1] är en skyddad person. Med den absoluta utformning som avslagsgrunderna föreslås få, innefattar en prövning av dem dock

[1] Den i Wien den 18 april 1961 avslutade konventionen om diplomatiska förbindelser (SÖ 1967:1).

inte något politiskt övervägande. Det handlar i stället endast om att konstatera huruvida villkor från en annan stat föreligger som lägger hinder i vägen för utlämningen eller om den eftersökte är en skyddad person. Vad avser utlämningshindret avseende extraordinära domstolar, föreslår utredningen att den möjlighet som i nuvarande ordning finns (för regeringen) att i ett specifikt ärende medge undantag från villkoret att den eftersökte efter utlämningen inte får ställas inför extraordinär domstol, tas bort och att det legitima behov av att utlämna till vissa speciella domstolar som inrättats med stöd från FN som kan finnas, tillgodoses genom att sådana domstolar uttryckligen undantas från lagens definition av extraordinär domstol och vidare att från definitionen undantas vissa av regeringen på förhand angivna domstolar. Av rättssäkerhetsskäl framstår som lämpligt att prövningen av detta hinder enbart görs av domstol.

Samtliga fjorton först nämnda avslagsgrunder är alltså rent rättsliga och innebär inte att några avväganden hänförliga till Sveriges utrikes- eller säkerhetspolitik behöver göras. Skäl att låta regeringen ha något inflytande över dessa avslagsgrunder saknas alltså.

Annorlunda förhåller det sig när det gäller det sist nämnda sextonde hindret, vilken bestämmelse innehåller tre avslagsgrunder – politiska brott, militära brott och hänsyn till utrikes- och säkerhetspolitik. Som utredningen ingående redovisat i avsnitt 10.4.10 och 10.4.11 är skälet för utredningens förslag, om att låta såväl politiskt som militärt brott även framgent ingå som möjliga avslagsgrunder i utlämningslagen, just att det kan finnas utrikes- och säkerhetspolitiska skäl att avslå en utlämningsframställning då fråga är om sådana brott.

Att upprätthålla de absoluta utlämningsförbuden vid politiska eller militära brott kan, som framgått i de tidigare nämnda avsnitten, enligt utredningen inte längre motiveras, eftersom den enskildes skydd på ett tillfredsställande sätt bedöms tillgodoses genom andra vägransgrunder. För att göra det möjligt att i varje enskilt fall, och med vederbörligt hänsynstagande till förpliktelse att utlämna även för sådana brott som kan följa av internationella överenskommelser som Sverige ingått, pröva om det är lämpligt att utlämna, föreslår utredningen därför att avslagsgrunderna politiska och militära brott görs fakultativa. Som utredningen tidigare även angett, är det mot bakgrund av de hänsyn som kan anses bära upp avslagsgrunderna politiskt och militärt brott, en självklarhet att det bör ligga i regeringens och inte domstolens hand att vägra utlämning på dessa grunder.

En avslagsgrund särskilt hänförlig till utrikes- och säkerhetspolitik föreslås, som framgått i avsnitt 10.4.12, för att även i ett mer domstolsbaserat förfarande, kompensera för borttagandet av nuvarande ordnings fria prövningsrätt, inom vilken just hänsyn till utrikes- och säkerhetspolitik kan tas och utlämning vägras. Eftersom regeringen som verkställande makt är ensam ansvarig för Sveriges utrikes- och säkerhetspolitik bör möjligheten att av utrikes- och säkerhetspolitiska skäl avslå en utlämningsframställning inte anförtros någon annan än regeringen.

Sammanfattningsvis bör alltså de av utredningen föreslagna hindren mot utlämning hänförliga till *politiska* och *militära brott* samt allmän hänsyn till rikets *utrikes-* och *säkerhetspolitik*, prövas av regeringen, medan övriga av de föreslagna utlämningshindren lämpligast prövas av domstol. När det gäller det kvarvarande femtonde hindret avseende beslut om utlämning eller överlämnande till annan stat, tribunal eller internationell domstol behandlas det nedan i samband med frågan om konkurrerande framställningar.

Som tidigare redovisats anser utredningen inte att det finns skäl att i utlämningslagen införa någon bestämmelse som innefattar en möjlighet att på mera skönsmässiga grunder, på områden som inte är direkt utrikes- eller säkerhetspolitiskt präglade, vägra utlämning. Skulle sådant behov anses föreligga vore det emellertid lämpligast att låta domstol pröva avslag på en sådan diskretionär grund. Ett regeringsbeslut om avslag på en sådan grund skulle nämligen kunna ses som en möjlighet för en politisk instans till överprövning av ett domstolsavgörande, vilket skulle stå i strid med domstolarnas konstitutionella oberoende roll och ställning.

S.k. tillfälliga utlämningshinder föreligger enligt nuvarande ordning i vissa fall vid svenskt intresse av lagföring eller straffverkställighet. Utredningen föreslår (se avsnitt 12.10.3), att dessa bestämmelser i stället bör ses som tillfälliga verkställighetshinder och även att det framgent ska vara möjligt att i större utsträckning än nuvarande ordning medger väga de svenska och de utländska intressena mot varandra. Den intresseavvägning som härvid ska göras innefattar dock inte någon skönsmässig politisk bedömning, utan är i stället att se som i huvudsak rättslig. Skäl att låta regeringen få inflytande över denna avvägning saknas således.

Utredningen föreslår att för bifall till en framställning om utlämning ska uppställas dels att specialitetsprincipen respekteras, dels, i förekommande fall, en rad andra villkor (se närmare avsnitt 10.5). Som en konsekvens härav föreslås att utlämning ska få beviljas

endast om den ansökande staten lämnat tillfredsställande garantier för att de villkor som sålunda uppställts kommer att följas. Den nuvarande diskretionära möjligheten att uppställa andra villkor för utlämning än dem som lagen särskilt anger, har utredningen inte funnit skäl att bibehålla. Någon anledning att låta regeringen få inflytande över vilka villkor som ska uppställas vid beviljande av utlämning finns inte.

I UtlämningsL är bestämmelsen om vilka hänsyn som vid avgörandet av frågan om till vilken stat utlämning ska beviljas, då två eller flera stater samtidigt ansöker om utlämning av den eftersökte, placerad som om den vore ett villkor för utlämning. Sådana hänsyn bör dock enligt utredningens mening i stället ses som en del av beslutsförfarandet. Utredningen föreslår därför att bestämmelsen i den reformerade utlämningslagen istället placeras i lagens förfarandedel (se avsnitt 12.8.2). De hänsyn som kan komma ifråga att ta vid konkurrerande utlämningsframställningar har bl.a. att göra med gärningarnas beskaffenhet och huruvida framställningarna avser lagföring eller straffverkställighet. Hänsynen är således inte av utrikes- eller säkerhetspolitiskt slag, på så sätt att överväganden ska göras om huruvida det för svenskt vidkommande vore lämpligare att prioritera någon av de ansökande staterna framför en annan. Då de överväganden som ska göras inte är av politisk art finns det heller ingen anledning att låta prövningen i detta avseende tillkomma regeringen. Hindret avseende beslut om utlämning eller överlämnande till annan stat, tribunal eller internationell domstol är uppställt främst av praktiska skäl och som en konsekvens av prövningen av vilken av flera framställningar som bör prioriteras. Om det föreligger konkurrerande utlämnings- eller överlämnandeframställningar, bör fastställas vilken som ska beviljas och övriga därmed avslås.

11.3.5 Ytterligare utgångspunkter för förfarandet

Som anförts i det föregående bör beslutsfattandet i utlämningsärenden i huvudsak alltså, om möjligt, överföras till allmän domstol. Regeringen bör dock ha möjlighet att med hänvisning till att fråga är om ett politiskt eller militärt brott vägra utlämning. Regeringen bör vidare ha kvar en omfattande och helt diskretionär möjlighet att med hänvisning till Sveriges utrikes- och säkerhetspolitik vägra utlämning. Övriga utlämningslagens villkor bör det alltså ankomma på domstol att pröva.

Ett förfarande med en på detta sätt delad beslutskompetens mellan regering och domstol måste dock uppfylla vissa grundläggande krav.

Domstolarna har en central och tydlig konstitutionell roll i en demokratisk rättsstat. Deras oberoende och självständighet är fundamental för rättskipningens legitimitet. Detta kommer till uttryck i regeringsformens 11 kap. 3 §. Att den dömande, verkställande och lagstiftande makten är åtskilda är också en viktig del i en konstitutionell maktdelning. I den reformerade grundlagen har bestämmelserna i regeringsformen som gäller domstolarna och domarna också förts in i ett nytt särskilt kapitel om rättskipningen, i syfte att markera just vikten av ett oberoende och opartiskt domstolsväsende.

Domstolarna är i sin rättskipande roll alltså självständiga i förhållande till den politiska makten, dvs. de får och bör inte göra politiska överväganden eller ta politiska hänsyn. Med rättskipning följer dock en naturlig rättsutfyllande och rättskapande verksamhet vid tolkning av mera öppna normer som ramlagar, målsättningsparagrafer och generalklausuler. Det är emellertid önskvärt att lagen klart anger förutsättningarna för den rättsliga prövningen och därmed minskar behovet av rättsutfyllnad eller att domstolen ”skapar rätt”. En otydlig prövningsgrund skapar större utrymme för reella eller skenbara ”politiska” hänsyn, vilka en domstol inte får eller bör ta. Utrymmet för en skönsmässig bedömning bör därför vara begränsat för att förhindra rättsosäkerhet.

Till skillnad från ett politiskt organ kan en domstol däremot inte avstå från att fatta eller skjuta upp ett beslut, bara för att frågan är svår. Även en otydlig norm måste ges sin tolkning och parterna få ett svar. Det är också ett av rättssäkerhetens krav.

Ett förfarande med delad beslutskompetens i utlämningsärenden måste vara förenligt med dessa för en rättsstat fundamentala principer; den verkställande och den dömande makten bör således hållas klart åtskilda och domstolarna bör inte tvingas göra de utrikes- och säkerhetspolitiska bedömningar, för vilka regeringen svarar. Med ett väl avgränsat och tydligt system för domstolsprövning, där den enskildes rättssäkerhet tas till vara, saknas skäl att låta regeringen få inflytande över utlämningsbesluten i andra fall än när dessa har direkta utrikes- eller säkerhetspolitiska implikationer.

Med en ordning där beslutskompetensen mellan regeringen och domstol föreslås vara delad är det av stor vikt att se till att denna kompetens är just delad och inte överlappande. Det bör inte komma i fråga att domstolen och regeringen prövar samma avslagsgrunder, i annat fall än i en ordning som den nuvarande, där domstolen

(Högsta domstolen) spelar en roll som garant för rättssäkerheten genom att, om den finner hinder mot utlämning föreligga, binda regeringen att inte utlämna. Med en ordning däremot, där regeringens diskretionära rätt är total – dvs. den är inte att hänföra till ett specifikt kompetensområde som inte omfattas av domstolens överväganden – kan ett regeringsbeslut om avslag på sådana diskretionära grunder även ses som en politisk instans möjlighet till överprövning av ett domstolsavgörande. En sådan ordning skulle stå i klar strid med domstolarnas konstitutionellt oberoende roll och ställning.

Som ytterligare krav på förfarandet måste ställas att detta är processuellt enkelt och att det har en tillräcklig grad av öppenhet. I följande avsnitt redovisar utredningen sina överväganden avseende fyra tänkbara förfarandealternativ.

11.4 Fyra tänkbara förfarandealternativ

För att få till stånd en delad beslutskompetens mellan regering och domstol har utredningen prövat fyra alternativa förfarandeordningar. Dessa fyra alternativ beskrivs nedan, varvid de förenklat benämns som *Interventionsmodellen* (avsnitt 11.4.1), *Domstolsvetomodellen* (avsnitt 11.4.2), *LIRB-modellen* (avsnitt 11.4.3) och *Processförklaringsmodellen* (avsnitt 11.4.4).

Samtliga fyra alternativ har som gemensam utgångspunkt att Justitiedepartementet – Centralmyndigheten inom departementets enhet för brottmålsärenden och internationellt rättsligt samarbete (BIRS) – kvarstår som kontaktpunkt för utlämningsframställningarna.[2] Mot bakgrund av alla de olika stater från vilka Sverige kan komma att motta utlämningsframställningar och i förhållande till vilka utlämningssamarbetet inte bygger på direktkontakt mellan rättsliga myndigheter samt med hänsyn till konventionsåtaganden, där en centralmyndighet finns uttryckligen angiven, framstår detta som det enda rimliga alternativet. I samband med beskrivningen av vart och ett av alternativen, prövas i vad mån detta kan anses uppfylla de principiella krav som enligt föregående avsnitt bör kunna ställas på det.

[2] Som nämnts i avsnitt 4.2 är centralmyndighetsfunktionen i Justitiedepartementet för närvarande föremål för en övergripande översyn (Ju 2011:A). I uppdraget, som ska redovisas senast den 30 september 2011, ligger bl.a. att överväga den framtida placeringen av Centralmyndigheten. Utlämningsutredningens förslag bör mot den bakgrunden även kunna fungera i en ordning där centralmyndighetsfunktionen är placerad någon annanstans än i Justitiedepartementet.

11.4.1 Interventionsmodellen

En tänkbar lösning är att låta regeringen uppträda som ”intervenient”[3] i utlämningsärendet inför domstol.

I en sådan ordning får det ankomma på Regeringskansliet att självmant uppmärksamma de utlämningsärenden i vilka det kan finnas skäl att, av hänsyn till utrikes- och säkerhetspolitiska intressen, få till stånd ett avslag. Som tidigare nämnts är utgångspunkten att Justitiedepartementet fungerar som kontaktpunkt för utlämningsframställningarna och även att det inom Regeringskansliet kontrolleras att framställningarna är kompletta innan dessa går vidare till Åklagarmyndigheten för utredning. Det framstår mot denna bakgrund inte som någon vidare arbetsbetungande omgång för Regeringskansliet att skilja ut de ärenden som det kan finnas anledning för regeringen att bevaka ur utrikes- och säkerhetspolitisk synvinkel.

När åklagaren färdigställt sin utredning och gjort framställning om utlämning till rätten har regeringen, om den således anser att framställningen av hänsyn till utrikes- eller säkerhetspolitiska skäl bör avslås, att anmäla till rätten att den vill delta i förfarandet som intervenient. Regeringens talan bör härvid kunna föras av Justitiekanslern, i vars uppgifter ingår att vara regeringens ombud och att i särskilda fall företräda staten i rättegångar som rör statens rätt.

Åklagaren, den eftersökte och dennes juridiska ombud, samt Justitiekanslern får inför domstolen argumentera för sin respektive sak. Domstolen har därefter att analysera argumenten och i beslut komma fram till huruvida utlämning ska beviljas.

Modellen har den fördelen att regeringen öppet tvingas formulera sina argument för varför utlämning ska vägras, och att förfarandet därigenom blir transparent. För vissa uppgifter som regeringen kan vilja tillföra ärendet, kan utrikessekretess komma att råda (15 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]). Problemen i detta avseende får lösas på sedvanligt sätt genom att förhandling i utlämningsärendet i de delar som rör dessa uppgifter, hålls inom stängda dörrar (se 5 kap. 1 § rättegångsbalken).

Modellen innebär en möjlighet att låta regeringen få inflytande i ärenden som den, av hänsyn till utrikes- och säkerhetspolitiska skäl, anser bör avslås. Den uppfyller också på ett tillfredsställande sätt kravet på att den verkställande och den dömande makten hålls åtskilda.

[3] Med intervenient avses i processuellt hänseende (se 14 kap. 9 och 11 §§ rättegångsbalken) en person som utan att vara part ges en viss rättslig ställning i processen.

Däremot brister det vad avser kravet på att domstolar inte bör tvingas göra utrikes- och säkerhetspolitiska bedömningar. Modellen innebär i själva verket det rakt motsatta; utlämningens utrikes- och säkerhetspolitiska aspekter blir just en fråga för domstolen att överväga och ta slutlig ställning till.

I sammanhanget måste också ifrågasättas vilken nytta, förutom själva öppenheten, domstolsprövningen i ärenden där regeringen utnyttjat sin möjlighet att intervenera i praktiken skulle ha. Det är inte närliggande att anta att en domstol i praktiken skulle göra en från regeringen skild bedömning av det utrikes- och säkerhetspolitiska läget. Att en utlämning i något fall skulle komma att beviljas mot regeringens vilja, framstår som mycket osannolikt.

Visserligen finns i interventionsmodellen en tilltalande teoretisk åtskillnad mellan den verkställande och den dömande makten. Men i praktiken blir det likväl regeringens politiska synpunkt som kommer att segra. Och de utrikes- och säkerhetspolitiska synpunkterna har med en sådan ordning tvingats in i det rättsliga rummet utan att någon fördel i sak vunnits.

Interventionsmodellen innebär också en processuell omgång och skapar en konstlad motsättning mellan åklagaren och Justitiekanslern, vilka båda är statens företrädare.

Sammanfattningsvis kan således anföras att interventionsmodellen innebär ett system som gör det möjligt för regeringen att fortsatt ha inflytande över utlämningsärenden som är utrikes- och säkerhetspolitiskt känsliga. Modellen innebär också att den verkställande och den dömande makten, i vart fall i teorin, hålls klart åtskilda. Vidare uppfyller modellen höga krav på öppenhet. Samtidigt har modellen klara nackdelar vad avser relationen mellan domstolar och utrikes- och säkerhetspolitiska bedömningar och är dessutom allmänt processuellt komplicerad. Detta alternativ bör därför inte väljas.

11.4.2 Domstolsvetomodellen

Som ett annat förfarandealternativ finns givetvis att i huvudsak behålla nuvarande ordning, men att flytta den prövning som i dag görs hos Högsta domstolen till allmän underrätt (tingsrätt) eller till hovrätt, med eventuell möjlighet att överklaga domstolens beslut till nästa instans.

Ordningen bygger på att regeringen, av rättssäkerhetsskäl, inte ges en helt fri beslutskompetens. Efter att det inom Justitiedeparte-

mentet (Centralmyndigheten) konstaterats att en utlämningsframställning är komplett och Åklagarmyndigheten därefter färdigställt sin utredning går ärendet till domstol för yttrande/beslut i frågan om utlämning kan beviljas enligt de bestämmelser i lagen som det ålagts domstolen att pröva. Gör domstolen bedömningen att hinder mot utlämning föreligger enligt någon av de vägransgrunder som åläggs den att pröva, binder denna regeringen som då inte kan besluta att utlämna. Domstolen kan således sägas ha en *vetorätt* i frågan.

Enligt utredningen förefaller det mest ändamålsenligt att låta en sådan prövning ta sin början i tingsrätten och att möjlighet bör finnas för såväl åklagaren som den enskilde att överklaga underrättens beslut till hovrätt (ev. efter prövningstillstånd) och sedan hovrättens beslut vidare till Högsta domstolen. Av rättssäkerhetsskäl, och för att i viss mån bespara Regeringskansliet arbete, anser utredningen det även mest lämpligt att låta tingsrätten pröva förutsättningarna för utlämning, även i de fall då den eftersökte samtycker till utlämning. I detta avseende skulle alltså föreligga en skillnad i förhållande till nuvarande ordning, där Högsta domstolens yttrande inte behövs då den eftersökte samtyckt.

Modellen innebär att regeringens nuvarande fria prövningsrätt skulle kunna behållas. Utlämningslagen skulle således inte, som föreslagits i avsnitt 10.2.2, behöva innebära en *skyldighet* att utlämna om förutsättningarna för utlämning enligt vad lagen anger är uppfyllda. Även i en sådan ordning finns dock skäl att, i den enskildes intresse, i lagen tydligt ange förutsättningar och villkor för utlämning. I den enskildes skyddsintresse bör det därför ankomma på domstol att pröva samtliga de grundläggande villkor för och hinder mot utlämning som utredningen föreslagit ska ingå i utlämningslagen, med undantag för utlämningshindren hänförliga till politiska och militära brott och utrikes- och säkerhetspolitiken i stort. Den generella avslagsgrunden om hänsyn till utrikes- och säkerhetspolitik skulle också, om regeringens fria prövningsrätt bibehölls, kunna utgå. Ordningen skulle dock kunna innebära att domstolen prövade om fråga var om ett militärt eller politiskt brott, men att om så konstaterades vara fallet, det ankom på regeringen att, inom ramen för sin fria prövningsrätt, besluta huruvida utlämning skulle beviljas i de fallen. Dessa avslagsgrunder skulle således, som utredningen föreslagit, trots domstolsprövningen kunna göras fakultativa. Domstolens konstaterande av att en gärning är att betrakta som politisk eller militär innebär inte att den tvingas att göra några politiska överväganden. Det handlar i stället, som enligt nuvarande ordning, om att

göra en rättslig bedömning, dvs. att mot bakgrund av praxis, kategorisera en gärning. Ordningen skulle även kunna innebära att det ankom på domstolen att pröva tillfälliga hinder mot utlämning och, i fall av konkurrerande utlämningsframställningar, till vilken stat utlämning bör ske.

Modellen innebär att regeringens kontroll över utrikes- och säkerhetspolitiken upprätthålls fullt ut.

En reformerad utlämningslag med tydligt angivna förutsättningar och villkor för utlämning, vilka det ankommer på rätten att pröva och med möjlighet för den enskilde att överklaga underinstansens beslut, innebär också att den enskildes rättssäkerhet, i förhållande till nuvarande ordning, förstärks. Tydligt angivna förutsättningar för utlämning, vilka det ankommer på rätten att pröva, innebär också att förfarandet, trots att det till sist ankommer på regeringen att besluta om utlämningen, präglas av öppenhet och förutsebarhet.

Domstolsvetomodellen reser inte några konstitutionella betänkligheter, eftersom en klar gräns mellan den verkställande och dömande makten upprätthålls.

I sammanhanget kan också påminnas om att den komparativa översikten (se särskilt avsnitt 9.6) visar att de flesta stater som ingår i denna har en förfarandelösning som innebär att det ankommer på domstol att avgöra huruvida något hinder mot utlämning föreligger, men att, vid avsaknad av hinder, den avgörande makten att besluta huruvida utlämning ska beviljas helt diskretionärt tillkommer ett politiskt organ.

Förfarandet enligt modellen är i teorin enkelt och har under lång tid fungerat väl i praktiken, även om det måste sägas vara relativt tungrott. Det finns inte något skäl att tro att förfarandet skulle försvåras eller fungera mindre väl, om prövningen flyttades ner till i första hand allmän underrätt.

Flyttas prövningen av utlämningsärenden till tingsrätt som första instans innebär domstolsvetomodell också att Högsta domstolen får den lättnad i arbetsbörda som den framställt önskemål om. Modellen har dock den uppenbara nackdelen att regeringens arbetsbörda inte minskar. Som utredningen tidigare konstaterat, kan utlämning i dag i huvudsak ses som ett rent rättsligt förfarande. Skälet till att regeringen ändå bör ha viss möjlighet till inflytande beror på den utrikes- och säkerhetspolitiska betydelse utlämningsärenden *kan* ha. Det framstår dock i dag som ytterst sällsynt att utlämningsärenden har sådan betydelse. Att mot den bakgrunden tvinga regeringen att fatta beslut i den överväldigande majoritet av ärenden som

saknar utrikes- och säkerhetspolitiska implikationer framstår som omotiverat och som ett slöseri med Regeringskansliets resurser.

Sammanfattningsvis kan således anföras att domstolsvetomodellen innebär ett system som ger regeringen fullständig makt att, av vilket skäl som helst, avgöra om utlämningsframställningar bör avslås. Modellen innebär även att domstolar inte tvingas att göra utrikes- och säkerhetspolitiska bedömningar. Förfarandet enligt modellen får anses uppfylla tillräckliga krav på enkelhet och öppenhet. Modellen innebär dock inte någon lättnad i regeringens arbetsbörda utan måste i stället anses innebära ett omotiverat utnyttjande av Regeringskansliets resurser. Av detta skäl bör enligt utredningens mening alternativet inte väljas.

11.4.3 LIRB-modellen

LIRB-modellen har som förebild lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål (LIRB), som bl.a. omfattar rättslig hjälp i form av förhör i samband med förundersökning i brottmål, bevisupptagning vid domstol samt kvarstad och beslag.

Enligt LIRB ska en ansökan om rättslig hjälp som huvudregel ges in till Justitiedepartementet, som sedan vidarebefordrar ansökan till behörig domstol eller till Riksåklagaren. Ärendena handläggs normalt av åklagare och domstol. Det är den *åklagare* respektive *domare* som handlägger ärendet som prövar om de förutsättningar som gäller enligt lagen, t.ex. vad avser ansökans innehåll, krav på dubbel straffbarhet (vilket bara förutsätts för vissa typer av rättslig hjälp) eller viss strafftröskel, är uppfyllda och som också ska avslå ansökan om dessa inte är uppfyllda. Avslag på vissa grunder är det dock bara *regeringen* ensam som kan besluta om.

Enligt 2 kap. 14 § första stycket LIRB *ska* regeringen *avslå* en ansökan om rättslig hjälp om ett bifall till ansökan skulle kränka Sveriges suveränitet, medföra fara för rikets säkerhet, eller strida mot svenska allmänna rättsprinciper eller andra väsentliga intressen.

Regeringen *får* vidare, enligt 2 kap. 14 § andra stycket LIRB, om det inte strider mot en internationell överenskommelse som gäller mellan Sverige och den ansökande staten, *avslå* en ansökan om rättslig hjälp om

- gärningen har karaktär av ett politiskt brott,
- gärningen utgör ett militärt brott, om inte gärningen motsvarar även annat brott enligt svensk lag vilket inte är ett militärt brott,

- det i Sverige har meddelats dom eller beslut om åtalsunderlåtelse beträffande gärningen, eller
- omständigheterna annars är sådana att ansökan inte bör bifallas.

Om en åklagare eller en domstol finner att en ansökan *bör avslås* på någon sådan grund som anges i 2 kap. 14 §, ska ansökan *överlämnas* till regeringen. En ansökan *får* överlämnas dit för prövning av frågan om avslag också i andra fall.

Om regeringens prövning leder till att ansökan inte avslås, *återsänds* denna till handläggande instans (åklagaren eller domstolen) för fortsatt handläggning.

LIRB ger inte regeringen ensamrätt att *pröva* frågan om en avslagsgrund enligt 2 kap. 14 § är tillämplig eller inte. Om en domstol vid sin prövning finner att den aktuella avslagsgrunden *inte* ska tillämpas ska den begärda åtgärden vidtas utan att frågan behöver underställas regeringen. Om prövningen däremot leder till att ansökan i stället ska *avslås,* ska ärendet alltid överlämnas till regeringen för prövning (se prop. 1999/2000:61 s. 135).

Som framgått finns i LIRB också utrymme – men ingen skyldighet – för domstolen och åklagaren att i andra fall överlämna ärendet till regeringen för prövning av frågan om avslag. Enligt förarbetena kan detta t.ex. bli aktuellt ”om en tingsrätt finner att en fakultativ vägransgrund i och för sig är tillämplig men vill överlämna åt regeringen att bestämma om den ska tillämpas i det enskilda fallet eller om det mot bakgrund av ärendets utrikespolitiskt känsliga natur finns skäl att låta regeringen pröva om ansökan skall avslås” (prop. 1999/2000:61 s. 135). En annan situation när det, enligt förarbetena, kan finnas anledning att underställa frågan regeringens prövning är ”om det är tveksamt om fara föreligger för rikets säkerhet eller om någon annan *ordre public*-liknande grund för avslag föreligger” (prop. 1999/2000:61 s. 135). I förarbetena anges vidare att det inte i lagen närmare behöver regleras när ansökan får överlämnas utan ”det bör kunna överlämnas åt åklagaren eller domstolen att bestämma om” (prop. 1999/2000:61 s. 135).

Det förfarande som således gäller enligt LIRB skulle kunna överföras till utlämningslagen. En sådan förfarandeordning innebär en möjlighet att låta regeringen ha ensamrätt att meddela avslag på vissa grunder, mer eller mindre hänförliga till Sveriges utrikes- och säkerhetspolitik, och att i övrigt låta rätten pröva utlämningens förenlighet med utlämningslagen.

Ordningen skulle alltså innebära att rätten, efter att åklagaren färdigställt sin utredning och därefter gjort framställning om utlämning till rätten, om den skulle finna att en utlämningsframställning bör avslås på någon sådan grund som det ankommer på regeringen att besluta om avslag på, skulle överlämna ärendet till regeringen. En utlämningsframställning skulle eventuellt också, som är möjligt enligt LIRB, kunna överlämnas av rätten till regeringen för prövning av frågan om avslag också i andra fall.

Skulle regeringen, efter att ha fått utlämningsframställningen överlämnad till sig, komma fram till att denna inte bör avslås, innebär ordningen att framställningen får återsändas till rätten för fortsatt handläggning.

LIRB-modellen måste för Regeringskansliets vidkommande anses ha den fördelen att den är arbetsbesparande, eftersom de ärenden som kan tänkas ha utrikes- eller säkerhetspolitiska implikationer, sorteras ut av domstolen vid en preliminär bedömning. Endast de ärenden som domstolen anser bör avslås av sådana skäl kräver regeringens beslut. Den ”rena” LIRB-modellen innebär dock i och för sig att domstolen har möjlighet att när helst den anser det vara lämpligt att regeringen prövar frågan om avslag av framställningen, överlämna denna till regeringen för sådan prövning. Även ärenden som det egentligen inte finns någon anledning att regeringen prövar, kan således komma att överlämnas dit.

Modellens arbetsbesparande funktion har dock den svagheten att regeringens kontroll över utrikes- och säkerhetspolitiken i viss mån går förlorad. Regeringen har inte möjlighet att på eget initiativ gripa in i ett utrikespolitiskt känsligt ärende, utan har att förlita sig på att rätten vid sin preliminära bedömning gör de rätta överväganden och alltså rätt uppfattar när ett ärende är av utrikes- eller säkerhetspolitiskt ”känsligt” slag och *ex officio* överlämnar ärendet till regeringen. Det kan således tänkas att vissa känsliga ärenden går regeringen förbi, och att utlämning beviljas trots att en sådan står i strid med regeringens utrikespolitiska intentioner.

Den påtalade nackdelen har uppenbarligen accepterats när det gäller sådan internationell rättslig hjälp som exempelvis gäller förhör och bevisupptagning vid domstol.

Utlämningsfrågor är dock av ett annat slag och kan i större utsträckning vara förenade med omständigheter som sätter utrikes- och säkerhetspolitiken i centrum. Det reser i sin tur frågan om inte regeringen, i högre grad än vad som är fallet med frågor som enbart rör internationell rättshjälp, bör ha en möjlighet att tidigt påverka

ärendet. Det får förutsättas att inom Regeringskansliet beredningen är sådan, att frågor som har en utrikes- och säkerhetspolitisk profil tidigt kan identifieras och följas. Det får anses ankomma på Justitiedepartementet att tillsammans med Utrikesdepartementet fortlöpande bevaka de utlämningsärenden som är av sådant slag.

Som understrukits bör de tänkbara förfarandealternativen prövas mot kraven på att den verkställande och den dömande makten hålls klart åtskilda, att domstolarna inte tvingas göra utrikes- och säkerhetspolitiska bedömningar och att förfarandet är processuellt enkelt och har en tillräcklig grad av öppenhet.

Mot bakgrund av de principiellt viktiga bestämmelserna i 10 kap. 13 § och 11 kap. 3 § regeringsformen, om underrättelseskyldighet till chefen för Utrikesdepartementet respektive åtskillnad mellan den verkställande och dömande makten, och deras inte helt enkla inbördes förhållande, vilket avspeglas i förarbetena till LIRB[4], kan ifrågasättas om alternativet enligt LIRB, där alltså en domstol, efter att ha gjort en egen prövning, därvid kommit fram till att en specifik avslagsgrund är tillämplig och *ex officio* har att överlämna ärendet till regeringen, är konstitutionellt helt tillfredsställande. Konstruktionen innebär ju nämligen något annat än en ren underrättelseskyldighet enligt 10 kap. 13 § regeringsformen; domstolen gör överväganden i en viss fråga med utrikespolitisk porté och har att, om den kommer fram till ett visst slut, på eget initiativ överlämna frågan till regeringen samt riskerar, om regeringen gör en annan bedömning än domstolen själv, att få tillbaka ärendet – och måste därvid, får det förutsättas, besluta i enlighet med regeringens politiska bedömning. Den verkställande makten ger således, i vart fall indirekt, den dömande anvisning i ett enskilt fall i strid med 11 kap. 3 § regeringsformen.

Återlämnandet från regeringen till domstolen sätter därför särskilt 11 kap. 3 § regeringsformen i förgrunden. Om regeringen inte anser att det föreligger grund för avslag, ska ärendet alltså tillbaka till domstolen, vilket i praktiken alltså innefattar en anvisning till denna om hur den ska avgöra ärendet. I fall då domstolen inte delar regeringens bedömning, reser det frågan om ärendet då på nytt ska

[4] Se regeringens svar på en av remissinstansernas önskemål om analys av den föreslagna regleringens förhållande till nuvarande 11 kap. 3 § regeringsformen, prop. 1999/2000:61 s. 135. Se vidare Lagrådets uttalanden gällande hanteringen av utrikespolitiskt känsliga ärenden och om förhållandet mellan å ena sidan nuvarande 10 kap. 13 § och å den andra nuvarande 11 kap. 3 § och 12 kap. 2 § regeringsformen, prop. 1999/2000:61, bilaga 11, s. 350 f., samt regeringens uttalande med anledning därav, prop. 1999/2000:61 s. 86 ff. Se även bet. 1999/2000:JuU19 s. 10, angående behandlingen av motion 1999/2000:Ju24, i vilken begärdes att domstol, och inte regeringen, skulle pröva frågan om avslag på samtliga i LIRB föreslagna avslagsgrunder.

kunna överlämnas av domstolen till regeringen. Konstruktionens förenlighet med 11 kap. 3 § regeringsformen aktualiseras också av att en domstol får överlämna en ansökan till regeringen för prövning av avslag även i fall som *inte* är att hänföra till de avslagsgrunder som regeringen exklusivt förfogar över.

Det förhållandet att en domstol enligt LIRB-modellen kan välja att överlämna en ansökan till regeringen för prövning av frågan om avslag närhelst den vill, reser också frågan om en sådan möjlighet kan anses förenlig med den tidigare nämnda och för rättssäkerheten viktiga principen, att en domstol inte kan avstå från att fatta ett beslut, bara för att frågan är svår.

LIRB-modellen förutsätter vidare framför allt att domstolen tvingas göra utrikes- och säkerhetspolitiska bedömningar. För domstolen föreligger enligt modellen en skyldighet att överväga om avslag bör meddelas på grund av vissa vägransgrunder, som är att hänföra till Sveriges utrikes- och säkerhetspolitiska intressen. Även om domstolen inte själv får meddela avslag på någon av dessa grunder, måste den göra samma överväganden som om den själv vore det beslutande politiska organet.

Det förhållandet, att regeringen kan komma att göra en annan bedömning än domstolen, i frågan om avslag bör meddelas på någon av de grunder regeringen har att besluta om, och att ärendet då ska lämnas tillbaka till domstolen, kan i princip leda till att ett ärende på grund av tillkommande omständigheter mer än en gång måste lämnas över till regeringen. Förfarandet ter sig också mot denna bakgrund som mindre lämpligt.

Erfarenheter när det gäller den praktiska tillämpningen hittills av LIRB pekar dock entydigt på att några svårigheter inte föreligger. Den omständigheten att LIRB-ärendena enligt en modern lagstiftning för närvarande handläggs på ett väl fungerande sätt talar med viss styrka för att denna modell bör väljas också för utlämningsärendena. Det kan dock inte bortses från att modellen, som framgått, reser en del konstitutionella och principiella frågor vad avser att upprätthålla en klar gräns mellan den verkställande och dömande makten. Modellen innebär också att den eftersträvade skillnaden i behörighet mellan domstolarna, å ena sidan och regeringen, å den andra, vilken utredningen angett som en viktig utgångspunkt för en reform inte kan tillgodoses fullt ut.

En möjlighet för en domstol att *ex officio* och mer eller mindre på diskretionära grunder överlämna ett ärende till regeringen för

prövning, innebär också att den öppenhet och förutsebarhet som normalt kännetecknar ett domstolsförfarande går förlorad.

Av särskild vikt är också att utlämningsärenden, på ett helt annat sätt än de internationella rättshjälpsärenden som regleras i LIRB, som regel sätter den enskildes rättssäkerhetsintresse i förgrunden genom sin allmänt mera ingripande karaktär. Den omständigheten ger de konstitutionella och principiella frågorna en större tyngd. Härtill kommer att förfarandet ur rent processuell synvinkel förefaller onödigt komplicerat.

Sammanfattningsvis finner utredningen således, att LIRB-modellen innebär ett system för delad beslutskompetens mellan regering och domstol, varigenom regeringen ges exklusiv behörighet att kunna besluta om avslag på vissa grunder, vilka huvudsakligen är att hänföra till Sveriges utrikes- och säkerhetspolitik. Av skäl som utredningen redovisat ovan bör alternativet dock inte väljas för utlämningsärenden.

11.4.4 Processförklaringsmodellen

Ytterligare ett annat förfarandealternativ, som ger regeringen möjlighet att exklusivt förfoga över möjligheten att på grunder hänförliga till Sveriges utrikes- och säkerhetspolitik, få till stånd ett avslag av utlämningsframställningen, är att införa en bestämmelse om att utlämning inte får beviljas om regeringen i det specifika ärendet avger *processförklaring* av visst innehåll.

Den förklaring som regeringen skulle kunna avge, och vars förekomst skulle utgöra ett absolut utlämningshinder, skulle gå ut på att ett bifall till utlämningsframställningen skulle vara olämpligt ur utrikes- och säkerhetspolitisk synpunkt. Vilka mer specifika omständigheter som en sådan förklaring borde omfatta, och hur tydligt dessa borde anges, är en fråga hänförlig till omfattningen av regeringens diskretionära rätt. I förevarande sammanhang räcker att konstatera, att en bestämmelse som reglerar i vilka fall regeringen skulle kunna avge förklaring, kunde avgränsas på olika sätt.

Det centrala i processförklaringsmodellen är att de vägransskäl som räknas upp i en förklaringsbestämmelse inte också omfattas av den prövning som domstolen har att göra. Det följer av grundprincipen om delad och inte överlappande kompetens (se ovan). Domstolen har bara att notera det processuella faktum, att en regeringsförklaring som avgetts i behörig ordning föreligger.

Regeringens kontroll enligt förklaringsmodellen kan jämföras med den vetorätt som Högsta domstolen har enligt nuvarande ordning. Innebär Högsta domstolens beslut att hinder mot utlämning föreligger enligt någon av vägransgrunderna i 1–10 §§ utlämningslagen, binder detta beslut i dag regeringen att inte utlämna. Enligt den tänkta modellen skulle en processförklaring av regeringen, innebärande att ett bifall till framställningen skulle stå i strid med den svenska utrikes- och säkerhetspolitiken, på motsvarande sätt binda domstolen att inte utlämna. Till skillnad från nuvarande ordning innebär modellen dock inte att de båda organen skulle ha att pröva *samma* skäl för avslag.

Regeringens möjlighet att avge förklaring kan göras obegränsad eller begränsad i tiden, dvs. kunna avges när som helst under förfarandet eller endast kunna avges fram till viss tidpunkt i förfarandet. Mot bakgrund av att utrikes- och säkerhetspolitiskt känsliga lägen kan uppstå snabbt, bör en möjlighet vara obegränsad i tiden och sträcka sig fram till dess att beslut i ett ärende har verkställts.

I likhet med vad som anförts i avsnittet om interventionsmodellen torde det, mot bakgrund av att tanken är att Justitiedepartementet ska ta emot och göra en första kontroll av utlämningsframställningarna, inte vara speciellt besvärligt eller tidskrävande för Regeringskansliet att, redan vid den första granskningen av de utlämningsframställningar som inkommer, skilja ut de ärenden i vilka det kan bli aktuellt för regeringen att avge förklaring eller att fortlöpande bevaka ärendena i relation till förändringar i det utrikes- eller säkerhetspolitiska läget, med sikte på en senare processförklaring. (Även i en framtida ordning med centralmyndighetsfunktionen förlagd någon annanstans än i Justitiedepartementet och helt utanför Regeringskansliet, torde en sådan urskiljande uppgift utan svårighet kunna åläggas Centralmyndigheten att utföra, efter nödvändiga kontakter med Regeringskansliet och särskilt Utrikesdepartementet.)

Åklagaren bör åläggas att informera Justitiedepartementet och därmed Regeringskansliet om utredningsläget för att underlätta regeringens ställningstagande. Det måste givetvis ankomma på Justitiedepartementet att, på samma sätt som förutskickades då centralmyndighetsfunktionen en gång flyttades från Utrikesdepartementet till Justitiedepartementet, ta till vara Utrikesdepartementets särskilda kompetens när det gäller utrikespolitiskt känsliga ärenden och att vid behov samråda med Utrikesdepartementet härom (se uttalande i förarbetena, prop. 1999/2000:61, s. 91).

Att Regeringskansliet får del av åklagarens utredning ska givetvis ses som en *möjlighet* för regeringen att på ett fullgott beslutsunderlag besluta om förklaring ska avges. Någon *skyldighet* att gå igenom samtliga utlämningsutredningar skulle således givetvis inte föreligga. Som nyss nämnts måste det vara tämligen enkelt att, mot bakgrund av till vilket land utlämning begärs och vilken gärning det är fråga om, avgöra om det kan finnas skäl för Regeringskansliet att sätta sig närmare in i ärendet. Hur Regeringskansliet skulle organisera en granskning av utlämningsutredningarna, i syfte att skilja ut de få fall där skäl för regeringens ingripande kan finnas, är en fråga för dess interna arbetsordning. I sammanhanget måste dock påpekas att det är regeringen som har det yttersta ansvaret för rikets utrikes- och säkerhetspolitik och att detta är ett ansvar som regeringen inte kan frånhända sig.

En ordning kan emellertid också tänkas där det ankommer på åklagaren att, om denne under utredningens gång upptäcker att det kan finnas skäl för regeringen att avge förklaring anmäla detta till regeringen. En sådan anmälan skulle antingen kunna vara en förutsättning för regeringens processförklaring – dvs. regeringen har endast möjlighet att avge förklaring i de ärenden som åklagaren anmält – eller endast ses som en hjälp till Regeringskansliet i dess uppgift att skilja ut ärenden som bör granskas närmare. Att Åklagarmyndigheten ges en sådan uppgift är ur konstitutionell synpunkt betydligt mindre komplicerat än om denna uppgift åläggs en domstol. Förvaltningsmyndigheterna, till vilka Åklagarmyndigheten räknas, lyder enligt regeringsformen, till skillnad från domstolarna, i konstitutionellt hänseende under regeringen.

En ordning där åklagaren åläggs dels att generellt informera Justitiedepartementet om utredningsläget i utlämningsärenden, dels att under utredningens gång vara uppmärksam på om skäl för regeringens avslag kan finnas i det specifika fallet och att i förekommande fall anmäla ärendet till Justitiedepartementet, framstår härvidlag som den lämpligaste. En sådan ordning innebär ett visst biträde åt Regeringskansliet i dess uppgift att skilja ut utrikes- och säkerhetspolitiskt känsliga ärenden, samtidigt som den inte gör regeringen beroende av annan myndighets utsorteringsförmåga. Regeringen kan, enligt den tänkta ordningen, förstås alltid ingripa *ex officio*, utan att åklagaren speciellt uppmärksammat Justitiedepartementet på det specifika ärendet.

Vad beträffar domstolens prövning när regeringen avgett processförklaring, innebär denna, när det väl konstaterats att en sådan för-

klaring som enligt lagen innebär ett absolut utlämningshinder föreligger, att den mynnar ut i ett beslut om att utlämningsframställningen avslås. Det kan härvid anföras att domstolen, efter att regeringen avgett förklaring, inte har möjlighet att göra någon prövning av utlämningsframställningen, och att förklaringen egentligen innebär ett processhinder.

I modellen kan i viss mån hävdas, att den verkställande och den dömande makten inte hålls tillräckligt klart åtskilda; regeringens formaliserade förklaring blir bindande för domstolen.

Mot detta kan anföras att saken ur principiell och processuell synvinkel egentligen inte är annorlunda än om en svensk medborgare begärdes utlämnad. En svensk medborgare får enligt nu gällande lag inte utlämnas. Utlämningshindret är absolut. Om prövningen av utlämningsframställningar i dag skulle ankomma på domstolar hade domstolen endast att konstatera huruvida svenskt medborgarskap förelåg. Konstaterades att så var fallet skulle framställningen avslås. Domstolen skulle inte ha att själv göra bedömningen av om någon var svensk medborgare eller inte. Rådde det ovisshet om huruvida den eftersökte var svensk medborgare skulle Migrationsverket kunna meddela förklaring att den eftersökte var medborgare här (se 21 § lagen om svenskt medborgarskap [2001:82]). Förekomsten av svenskt medborgarskap kan således, liksom regeringens processförklaring enligt den tänkta modellen, ses som ett substantiellt respektive processuellt faktum som domstolen har att konstatera. Förekomsten av detta faktum innebär i båda fallen ett absolut utlämningshinder som leder till att utlämningsframställningen ska avslås.

I syfte att tydligare åtskilja den verkställande och den dömande makten skulle, som en variant av processförklaringsmodellen, kunna tänkas en *avskrivningsmodell*.

Avskrivningsmodellen skulle innebära att regeringen inför åklagaren ger till känna att den är av uppfattningen att framställningen, av skäl hänförliga till den svenska utrikes- och säkerhetspolitiken, bör avslås.

Efter att åklagaren förvissat sig om regeringens avsikt har denne enligt modellen att, om framställning om utlämning överlämnats till rätten, återkalla framställningen. Rätten har då att, eventuellt efter undanröjande av lägre rätts beslut, avskriva ärendet från vidare handläggning. När rätten skilt ärendet från sig, övertar regeringen beslutanderätten. Regeringen har då att, i enlighet med de intentioner den uttryckt inför åklagaren, avslå utlämningsframställningen. Har åklagaren, då regeringen informerar denne om sin avsikt, ännu

inte anhängiggjort ärendet hos rätten, övergår rätten att besluta om avslag omedelbart till regeringen.

I alla utlämningsärenden där regeringen inte ger till känna en uppfattning att utlämningsframställningen av hänsyn till utrikes- och säkerhetspolitiska förhållanden (däri inkluderat politiska och militära brott) bör avslås – således den stora majoriteten av utlämningsärenden – sker följaktligen prövningen enligt avskrivningsmodellen helt och hållet av domstol.

Avskrivningsmodellen skulle emellertid kunna beskyllas strida mot grundlagens bestämmelser om att ingen myndighet (i detta fall regeringen) får bestämma hur en förvaltningsmyndighet (i detta fall Åklagarmyndigheten) i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör bl.a. myndighetsutövning eller tillämpningen av lag (se 12 kap. 2 § regeringsformen). Modellen kan också, i de fall regeringen utnyttjar sin rätt att själv meddela avslag, sägas innebära en i viss mån försämrad öppenhet i jämförelse med den rena processförklaringsmodellen. Av dessa skäl, av vilket betänkligheterna i fråga om modellens förenlighet med 12 kap. 2 § regeringsformen givetvis väger tyngst, anser utredningen att det inte finns skäl att pröva en avskrivningsvariant av processförklaringsmodellen. När det i fortsättningen talas om processförklaringsmodellen är det således dess ”rena” form, och inte avskrivningsmodellen, som avses.

Processförklaringsmodellen innebär att domstolarna hålls helt borta från bedömningar i utrikes- och säkerhetspolitiska frågor. Sådana överväganden överlåts helt till regeringen. Som tidigare angetts skulle modellen emellertid kunna innebära att åklagaren åläggs att uppmärksamma regeringen på att intresse att avge förklaring kan finnas i ett specifikt ärende.

Eftersom förfarandet enligt modellen är helt domstolsbaserat, och regeringen tvingas att i vart fall ange, att ett bifall till framställningen på visst sätt skulle komma i konflikt med Sveriges utrikes- och säkerhetspolitiska intressen, dock utan att närmare gå in på de omständigheter som konstituerar dessa intressen, innebär processförklaringsmodellen ett i hög grad transparent förfarande.

Som tidigare nämnts är inte tanken, att Regeringskansliet ska gå igenom samtliga utlämningsutredningar, på det sätt som görs enligt nuvarande ordning, inför ett regeringsbeslut om utlämning. Domstolen och Regeringskansliet ska således inte utföra samma granskningsarbete; deras roller och de hänsyn de ska ta är inte desamma. Möjligheten för regeringen att få insyn i samtliga utlämningsärenden ska i stället ses som just en *möjlighet* för regeringen att behålla

en fullständig kontroll över den svenska utrikes- och säkerhetspolitiken. Tanken är således att regeringen, för att ingripa inte ska vara beroende av en annan myndighets bedömning av ärendets politiska aspekter. Ett beslut om utlämning bör anses vara ett alltför viktigt beslut för att regeringens möjligheter att påverka ska vara begränsade. Mot bakgrund av det nyss gjorda förtydligandet, att regeringen och domstolen inte ska utföra samma arbete, ter sig processförklaringsmodellens ordning också som enkel och resursbesparande.

Sammanfattningsvis kan således anföras att processförklaringsmodellen innebär ett system som ger regeringen fullständig makt att avgöra om utlämningsframställningar, av hänsyn till Sveriges utrikes- och säkerhetspolitik, bör avslås. Modellen innebär även att domstolar inte tvingas att göra utrikes- och säkerhetspolitiska bedömningar. Förfarandet enligt modellen får anses uppfylla tillräckliga krav på enkelhet och det är dessutom i hög grad öppet. Modellen innebär även att den verkställande och den dömande makten hålls klart åtskilda. Utredningens uppfattning är därför att processförklaringsmodellen är det förfarandealternativ som bör väljas.

12 Förfarandet

12.1 Inledning

Som framgått av föregående avsnitt är utredningens uppfattning att det förfarandealternativ som bör väljas är det som benämnts *processförklaringsmodellen*.

Processförklaringsmodellen innebär att Regeringskansliet (Justitiedepartementet) kvarstår som kontaktpunkt för utlämningsframställningarna, men att allmän domstol – tingsrätten som första instans – övertar rollen som beslutande myndighet i samtliga utlämningsärenden. Regeringen tillåts dock ha fortsatt kontroll över utrikes- och säkerhetspolitiken genom att den ges möjlighet att avge en *processförklaring* att utlämningsframställningen inte bör beviljas av hänsyn till rikets utrikes- eller säkerhetspolitik eller att den avser politiskt eller militärt brott. Förekomsten av en sådan förklaring innebär ett absolut utlämningshinder; i förekommande fall ankommer det således på rätten att, eventuellt med upphävande av en lägre instans beslut, avslå utlämningsframställningen.

Eftersom Regeringskansliet kvarstår som kontaktpunkt, är det i enlighet med nuvarande ordning Regeringskansliet som har ansvar för verkställigheten av utlämningsbesluten, låt vara att den faktiska verkställigheten även framgent ankommer på polismyndigheten. Så långt möjligt bör Regeringskansliet dock avlastas i denna sin roll. Utgångspunkten bör därför vara att rätten beslutar i fråga om vilka villkor ett beslut att utlämna ska förenas med och huruvida den ansökande staten lämnat tillfredsställande garantier för uppfyllande av dessa villkor. Det bör vidare ankomma på rätten att, i fall då s.k. provisoriska tvångsmedel används, besluta om inom vilken tid en stat ska komma in med en utlämningsframställning och även att, då utlämning beviljats, besluta om inom vilken tid den eftersökte ska avhämtas.

När det gäller förfarandet ska utredningen, enligt direktiven, bl.a. överväga inslaget av muntlighet i processen, vilka tidsfrister som ska gälla för skilda handläggningsåtgärder, förutsättningarna för omprövning och om åklagarens roll i förhållande till den enskilde ska tydliggöras eller ändras. Övervägandena bör också, enligt direktiven, omfatta åtgärder som kan påskynda och effektivisera handläggningen. Med utgångspunkt i de skilda hänsynstaganden som gör sig gällande ska utredningen vidare överväga om UtlämningsL:s praktiska tillämpning skulle underlättas om utformningen av bestämmelserna anpassades till motsvarande bestämmelser i EAOL. En annan fråga att särskilt överväga är om regleringen delvis kan ske på förordningsnivå.

I följande avsnitt redogörs närmare för de förfaranderegler som bör finnas i den föreslagna modellen.

12.2 Beslutande myndigheter

12.2.1 Nuvarande ordning

Beslut om utlämning fattas enligt nuvarande ordning alltså av *regeringen.* Innan regeringen fattar beslut ska emellertid *Högsta domstolen* pröva huruvida utlämning lagligen kan beviljas enligt de närmare bestämmelserna i 1–10 §§ UtlämningsL. Innebär domstolens beslut att den funnit att det föreligger hinder mot utlämning, får regeringen inte bifalla framställningen (med undantag för den aldrig utnyttjade möjligheten att i vissa fall hänskjuta frågan till internationell skiljedom). Har den eftersökte *samtyckt* till utlämningen, behövs emellertid inte Högsta domstolens prövning. Inte heller behövs domstolens prövning om det är *uppenbart* att utlämningsframställningen inte bör bifallas, i vilket fall det ankommer på regeringen att omedelbart avslå den.

12.2.2 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Tingsrätten ska besluta i fråga om utlämning på talan av åklagaren.

Regeringen får dock, innan åklagaren begärt rättens prövning, i stället för att avge en förklaring om att utlämningsframställningen inte bör beviljas, av hänsyn till rikets utrikes- eller säker-

hetspolitik eller att den avser politiskt eller militärt brott, på dessa grunder själv avslå en utlämningsframställning. Ett sådant avslagsbeslut av regeringen ska inte kunna överklagas.

Ärenden om utlämning ska kunna handläggas vid samtliga tingsrätter och hovrätter. Bestämmelserna i 19 kap. rättegångsbalken tillämpas i fråga om behörig tingsrätt.

Utredningens bedömning: Regeringen bör inte ha någon möjlighet att omedelbart avslå en utlämningsframställning av diskretionära skäl, som inte är att hänföra till den svenska utrikes- och säkerhetspolitiken.

Det bör inte finnas någon uttrycklig möjlighet att genom överenskommelse med främmande stat bestämma att utlämningsfrågan ska kunna hänskjutas till internationell skiljedom, om svensk domstol ansett hinder mot utlämning föreligga.

Grunden för den modell – Processförklaringsmodellen – som utredningen föreslår, är alltså att allmän domstol med tingsrätt som första instans framgent ska överta rollen som beslutande myndighet i utlämningsärenden. Utredningen har i avsnitt 11 redovisat skälen för förslaget om att överföra beslutsfunktionen från regeringen till allmän domstol och även för valet av den föreslagna förfarandemodellen.

I den föreslagna förfarandemodellen har regeringen även fortsatt full kontroll över den svenska utrikes- och säkerhetspolitiken, genom att den ges möjlighet att avge en processförklaring om att utlämningsframställningen inte bör beviljas av hänsyn till rikets utrikes- eller säkerhetspolitik eller att framställningen avser politiskt eller militärt brott. Förekomsten av en sådan processförklaring utgör ett absolut utlämningshinder vid den prövning av utlämningsframställningen som tingsrätten har att göra. För att undvika att åklagaren tvingas färdigställa utredning och anhängiggöra ärendet vid tingsrätten, i de fall då det redan när utlämningsframställningen ges in till Regeringskansliet kan konstateras, att den av hänsyn till den svenska utrikes- och säkerhetspolitiken (däri inkluderande att fråga är om politiskt eller militärt brott) bör avslås, bör det emellertid finnas en möjlighet för regeringen att, redan innan åklagaren begärt rättens prövning, på de angivna vägransgrunderna själv avslå utlämningsframställningen. Ett sådant avslagsbeslut bör inte kunna överklagas. Att ge regeringen en mer diskretionär möjlighet att

omedelbart avslå en utlämningsframställning på grund av att det, då den kommer in, av andra skäl är ”uppenbart” att den ska avslås, anser utredningen emellertid inte komma i fråga. En sådan möjlighet skulle stå i strid med den viktiga principen om att regeringens och domstolarnas kompetens bör vara delad och inte överlappande. Skulle det således i och för sig vara uppenbart att utlämningsframställningen ska avslås (det framgår exempelvis att den eftersökte inte var straffmyndig då gärningen begicks), får ärendet således gå vidare till först åklagaren och sedan domstol. Ärendehanteringen är dock i sådana fall i viss mån förenklad; tingsrätten behöver inte hålla förhandling och är domför med endast en lagfaren domare (se närmare avsnitt 12.7.2).

Det bör dock finnas möjlighet att inom Regeringskansliet, i samband med att en utlämningsframställning mottas, också kunna avslå en framställning som till form eller innehåll är så bristfällig, att den inte kan läggas till grund för en prövning av utlämningsfrågan. En möjlighet till avslag på denna grund bör även finnas för rätten. Utredningen återkommer till detta i avsnitt 12.3.2, i vilket själva utlämningsframställningen behandlas.

Nuvarande lag ger möjlighet att i överenskommelse med främmande stat bestämma att, om Högsta domstolen ansett att hinder mot utlämning föreligger av humanitära skäl enligt 8 § eller på grund av otillräcklig utredning i skuldfrågan enligt 9 §, frågan ska kunna hänskjutas till skiljeförfarande. Såvitt kunnat utrönas har möjligheten att hänskjuta utlämningsärende till internationell skiljedom aldrig använts i praktiken för svensk del. Inte heller finns, såvitt utredningen kunnat utläsa, något krav på möjlighet till sådant hänskjutande i 1957 års utlämningskonvention med tilläggsprotokoll eller i något av Sveriges bilaterala utlämningsavtal. Möjligheten till hänskjutande till skiljedom sätter den enskildes rättssäkerhet i fokus. Syftet med ett hänskjutande är att möjliggöra en överprövning av en svensk domstols beslut att på grundval av vissa av lagens bestämmelser om hinder mot utlämning, som uppställts till skydd för den enskilde (humanitära skäl och krav på bevisning i skuldfrågan), vägra utlämning. Enligt utredningens mening bör det inte komma i fråga att på bekostnad av den enskildes rätt utlämna, om det finns ett svenskt lagakraftägande domstolsbeslut som innebär att domstolen ansett hinder mot utlämning föreligga enligt svensk lag. Nuvarande möjlighet att hänskjuta en utlämningsfråga till internationell skiljedom bör därför tas bort. Ett borttagande av möjligheten bedöms, mot bakgrund av vad som nyss anförts om innehållet i

våra utlämningsavtal i denna fråga, inte stå i strid med våra internationella utlämningsförpliktelser. I sammanhanget bör emellertid påpekas, att hänskjutande till skiljedom, även utan en uttrycklig hänvisning i utlämningslagen, enligt allmänna principer torde vara möjligt i ett enskilt fall, när det gäller tolkning och uppfyllande av våra internationella förpliktelser. Det bör dock inte, i enlighet med vad som anförts, ges en öppning i utlämningslagen att, på grund av förekomsten av en sådan dom, kunna utlämna den enskilde.

Det kan diskuteras huruvida ärenden om utlämning bör koncentreras till vissa tingsrätter. Frågan diskuterades även i samband med EAOL:s tillkomst (se prop. 2003/04:07 s. 101). Regeringen anförde därvid, att en koncentration till vissa tingsrätter i och för sig skulle kunna motiveras av att det dels var fråga om ett relativt litet antal ärenden, dels handlade om att tillföra domstolarna en helt ny ärendetyp, varför det kunde finnas behov av att erfarenhet och kunskap samlades vid vissa domstolar. Å andra sidan var, enligt regeringen, detta inte något unikt för den aktuella typen av ärenden och ärenden om överlämnande var inte så särpräglade att de borde förbehållas endast vissa domstolar som var specialiserade på sådana mål. Regeringens slutsats blev att ärenden om överlämnande borde kunna handläggas vid samtliga tingsrätter och hovrätter.

Ärenden om utlämning skiljer sig från ärenden om överlämnande (enligt en europeisk eller nordisk arresteringsorder) främst på så sätt att utlämningssystemet, till skillnad från överlämnandesystemet, inte bygger på principen om ömsesidigt erkännande. Prövningen enligt utlämningslagen blir därför med nödvändighet mer omfattande. Ärendena skiljer sig också åt på så sätt, vilket hänger ihop med principen om ömsesidigt erkännande, att den krets av stater, i fråga om vilka det kan bli aktuellt att pröva en utlämningsframställning, inte är begränsad. Det finns således inte inom ramen för utlämningssystemet någon garanti för att den ansökande staten har ett rättssystem liknande det svenska eller att denna stat är en demokratiskt rättsstat där enskilda är garanterade att få en rättvis rättegång eller slippa bli utsatta för dödsstraff, tortyr, förföljelse etc. Huruvida utlämning beviljas eller inte kan således för den enskilde i vissa fall tänkas få mycket stor betydelse och i praktiken vara en fråga om liv eller död. Mot den bakgrunden kan anföras att det är av yttersta vikt att ett beslut om utlämning blir materiellt korrekt och fattas på ett rättssäkert sätt. Det anförda, i kombination med att antalet utlämningsärenden som gäller utlämning *från* Sverige i grova drag endast uppgår till högst ett tjugotal per år, talar, enligt

utredningen, med viss styrka för att utlämningsärendena koncentreras till vissa tingsrätter. En koncentration skulle möjliggöra riktade utbildningsinsatser i samband med ordningens införande, och ett gradvis uppbyggande och bibehållande av kunskap och kompetens på området. Å andra sidan är det förfarande som utredningen nu föreslår i sina huvuddrag mycket likt det som gäller enligt EAOL (och även NAOL). Några egentliga tillämpningssvårigheter synes inte EAOL ha lett till. Vad gäller den prövning som utredningen föreslår framgent ska göras i utlämningsärenden, skiljer den sig inte i stort från den prövning som Högsta domstolen i dag har att göra enligt UtlämningsL. Som tidigare nämnts har Högsta domstolen i skrivelse till justitieministern (Ju 2000/6730/BIRS) framställt önskemål om att prövningen ska flyttas till hovrätts- eller tingsrättsnivå och därvid anfört, att bestämmelserna om villkoren för utlämning inte har vållat några större svårigheter i den praktiska tillämpningen och att domstolens prövning i allmänhet varit av enkel beskaffenhet.

Sammantaget kan ärenden om utlämning inte anses så speciella eller i komplexitet skilja sig från många andra ärenden och mål som i dag handläggs vid samtliga tingsrätter och hovrätter, att de i sig motiverar en koncentration till vissa domstolar. Utredningens slutsats är därför att ärenden om utlämning, liksom ärenden om överlämnande, bör kunna handläggas vid samtliga tingsrätter och hovrätter. Det kan härvid också erinras om att det redan i dag ankommer på samtliga tingsrätter (men inte hovrätter, eftersom de ”ordinära” tvångsmedelsbesluten överklagas direkt till Högsta domstolen och de ”provisoriska” inte får överklagas) att besluta om tvångsmedel i utlämningsärenden.

För domstol bör, på samma sätt som vid prövningen av en nordisk eller europeisk arresteringsorder, de vanliga forumreglerna för brottmål i 19 kap. rättegångsbalken tillämpas. Detta bör framgå av lagen.

12.3 Utlämningsframställningen

12.3.1 Nuvarande ordning

En framställning om utlämning ska enligt UtlämningsL (14 §) göras skriftligen. Den ska ges in till Justitiedepartementet och får översändas per telefax, eller efter överenskommelse i det enskilda fallet,

på annat sätt. Till framställningen ska fogas avskrift av häktningsbeslut eller dom som åberopas eller – om utlämning begärs även för s.k. accessoriska brott – annan utredning till stöd för framställningen. Om det inte framkommer av dessa handlingar ska uppgift även lämnas om personens nationalitet och hemvist, brottets beskaffenhet, tid och plats för brottet samt i den ansökande staten tillämpliga straffbestämmelser. Om möjligt ska även signalement lämnas.

UtlämningsL:s reglering av vad en utlämningsframställning ska innehålla, överensstämmer i stort med vad som följer av 1957 års utlämningskonvention och våra bilaterala utlämningsavtal. Enligt såväl utlämningskonventionen som de bilaterala avtalen kan den anmodade staten vid behov begära ytterligare upplysningar från den ansökande staten.

12.3.2 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: En framställning om utlämning ska göras skriftligen hos Justitiedepartementet. Till framställningen ska bifogas kopia av häktningsbeslut eller dom som åberopas eller, i fråga om s.k. accessoriska brott, annan utredning på vilken framställningen grundas. Om det inte framgår av de dokument som ska bifogas, bör uppgifter lämnas om

- den eftersöktes identitet och nationalitet,
- den brottsliga gärningen, med angivande av tid och plats för denna, en beskrivning av omständigheterna kring gärningen och den eftersöktes delaktighet i den,
- gärningens beskaffenhet i övrigt och dess rättsliga rubricering samt tillämpliga straffbestämmelser,
- tillämpliga bestämmelser om preskription och preskriptionsavbrott,
- när framställningen avser utlämning för verkställighet av en frihetsberövande påföljd, huruvida dels någon del av påföljden redan har verkställts, dels denna dömts ut i en dom som meddelats utan att den eftersökte varit personligen närvarande vid förhandling i saken inför domstol, och
- om möjligt, andra rättsliga konsekvenser av gärningen.

Chefen för Justitiedepartementet får avslå en utlämningsframställning innan denna överlämnats till Åklagarmyndigheten för utredning, om den till form eller innehåll är så bristfällig att den inte utan väsentlig olägenhet kan läggas till grund för en prövning av frågan om utlämning. Även tingsrätten kan avslå en utlämningsframställning som, trots att åklagaren beretts tillfälle att inkomma med komplettering, lider av sådana brister. Ett sådant avslagsbeslut, meddelat av chefen för Justitiedepartementet, ska inte få överklagas. För överklagande av ett sådant avslagsbeslut meddelat av tingsrätten ska gälla vad som i övrigt gäller i fråga om överklagande av tingsrättens beslut i fråga om utlämning.

Utredningens bedömning: Någon bestämmelse om hur utlämningsframställningen får översändas eller på vilket språk denna, med tillhörande dokument, ska vara avfattad behövs inte i utlämningslagen. Vidare behövs inte någon lagreglering för Regeringskansliets handläggning av en begäran om komplettering av en ofullständig utlämningsframställning.

En framställning om utlämning bör, i enlighet med nuvarande ordning, göras skriftligen hos Justitiedepartementet. Det saknas skäl att göra någon ändring vad avser vilka handlingar som ska bifogas en utlämningsframställning. Det finns dock skäl att förtydliga vilka uppgifter som bör finnas med en utlämningsframställning, och som således får lämnas separat om de inte framkommer av de dokument som bifogats.

Som lagen nu är utformad anges, att uppgift ska lämnas om personens nationalitet och hemvist, brottets beskaffenhet, tid och plats för brottet, i den ansökande staten tillämpliga straffbestämmelser och, om möjligt, signalement. Utredningen föreslår i avsnitt 15.3.1 att Sverige ska tillträda det tredje tilläggsprotokollet till 1957 års utlämningskonvention. Protokollet drar upp ramarna för ett förenklat utlämningsförfarande då den eftersökte samtycker till utlämning. Enligt protokollet ska den ansökande staten inte behöva bifoga den dom eller det häktningsbeslut som utlämningsbegäran grundar sig på. I stället anger protokollet vilka *uppgifter* som ska vara tillräckligt att den ansökande staten lämnar, för att det förenklade förfarandet ska kunna tillämpas. Det är enligt utredningens mening uppenbart att de uppgifter, vilka måste finnas som underlag för en prövning enligt det förenklade förfarandet, bör föreligga även inom ramen

för det ordinära förfarandet, låt vara att uppgifterna enligt det senare förfarandet ofta återfinns redan i de bifogade dokumenten. Förutsättningarna för utlämning är ju desamma enligt såväl det förenklade som det ordinära förfarandet och en prövning av utlämningens förenlighet med lagens bestämmelser om grundläggande villkor för och hinder mot utlämning måste göras enligt båda förfarandena. Ser man till de uppgifter som, enligt det tredje tilläggsprotokollet, ska lämnas enligt det förenklade förfarandet, kan konstateras att det finns skäl att förtydliga vilka uppgifter som måste finnas med en ordinär utlämningsframställning. Detta gäller bl.a. vad avser vilka uppgifter som ska lämnas angående den brottsliga gärningen. Vad avser denna bör anges att uppgift inte bara ska lämnas om gärningens beskaffenhet och när och var den begåtts, utan att en beskrivning av omständigheterna kring gärningen och den eftersöktes delaktighet i den samt gärningens rättsliga rubricering även ska lämnas.

Vad avser uppgift om personens hemvist torde sådan inte vara nödvändig att lämna; det anges varken i EAOL eller NAOL eller i det tredje tilläggsprotokollet, att sådan uppgift måste lämnas.

Vidare torde kravet på att ”signalement”, om möjligt ska lämnas, kunna utgå och ersättas av att uppgift ska lämnas om den eftersöktes ”identitet”.

Förutom i den ansökande staten tillämpliga straffbestämmelser, bör i denna stat tillämpliga bestämmelser om preskription och uppgift om eventuella preskriptionsavbrott lämnas, för att möjliggöra en bedömning av om preskription inträtt enligt antingen den ansökande statens eller svensk rätt.

Vidare bör, då framställningen avser utlämning för straffverkställighet, uppgift finnas med dels om någon del av påföljden redan har verkställts, dels om påföljden dömts ut i en s.k. utevarodom (dvs. domen har meddelats utan att den eftersökte varit personligen närvarande vid förhandling i saken inför domstol); det först nämnda givetvis för att kunna kontrollera att minst fyra månader av påföljden återstår att verkställa; och det sist nämnda kravet för att möjliggöra en bedömning av om utlämning endast kan beviljas, om den ansökande staten lämnar garantier för att den eftersökte efter utlämning kommer att ges möjlighet till en förnyad förhandling i saken inför domstol.

Slutligen bör uppgifter om andra rättsliga konsekvenser av gärningen lämnas, om det är möjligt.

De av utredningen föreslagna kraven, på vilka uppgifter en utlämningsframställning framgent bör innehålla, bedöms inte stå i strid med våra utlämningsavtal. Redan i dag torde dessa uppgifter krävas in, om de inte redan framgår av de bifogade dokumenten, eftersom de även enligt nuvarande ordning behövs för att en bedömning av om utlämning kan beviljas ska kunna göras. I sammanhanget kan också noteras, att såväl 1957 års utlämningskonvention, som de bilaterala utlämningsavtalen, gör det möjligt för den anmodade staten att begära ytterligare upplysningar av den ansökande staten än dem som konventionen och avtalen uttryckligen anger ska lämnas.

Något krav på att utlämningsframställningen, och de handlingar som åberopas till stöd för denna, är översatta till svenska finns inte enligt UtlämningsL. Föreligger inte något utlämningsavtal mellan Sverige och den ansökande staten som föreskriver något annat (exempelvis ska enligt 1957 års utlämningskonvention alltid godtas, förutom den anmodade eller den ansökande statens språk, Europarådets officiella språk engelska eller franska) står det Sverige fritt att begära att handlingarna ska översättas till svenska. Enligt utredningens mening bör det i varje enskilt fall avgöras om en sådan begäran ska göras. Eftersom Justitiedepartementet även framgent kommer att vara kontaktpunkt för utlämningsframställningarna, ankommer det på departementet att avgöra om så ska ske. Någon anledning att i lagen inta en bestämmelse om på vilket språk en utlämningsframställning med tillhörande dokument ska vara avfattad, anser utredningen mot den bakgrunden inte finnas. Skulle behov av föreskrift anses finnas, kan bestämmelser härom lämpligen intas i en förordning. Utredningen finner dock att något sådant behov f.n. inte finns.

Enligt utredningens mening bör det vara möjligt för den ansökande staten att översända utlämningsframställningen med det medel som denna stat finner lämpligast, exempelvis per e-post. I lagen bör mot den bakgrunden inte anges på vilket sätt utlämningsframställningen får översändas; det är tillräckligt att det anges att utlämningsframställningen ska göras skriftligen. Också här kan en detaljreglering vid behov ske i förordningsform. Utredningen finner dock inte heller här att något sådant behov f.n. finns.

En framställning om utlämning föreslås alltså även framgent göras skriftligen hos Justitiedepartementet. Det får därvid, som enligt nuvarande ordning, ankomma på Justitiedepartementet att granska om framställningen är komplett och att, när det behövs, ge den ansökande staten möjlighet att komplettera framställningen. För

Regeringskansliets handläggning av en begäran om komplettering av en ofullständig utlämningsframställning krävs, enligt utredningens mening, inte någon lagreglering. I lagen bör dock finnas en möjlighet att på detta stadium avslå en utlämningsframställning, om den till form eller innehåll är så bristfällig att den inte utan väsentlig olägenhet kan läggas till grund för en prövning av frågan om utlämning. Någon prövning i sak av frågan om utlämning görs således inte i denna situation. Möjligheten att besluta om avslag i detta fall kan lämpligen anförtros chefen för Justitiedepartementet. Ett sådant, av chefen för Justitiedepartementet, meddelat avslagsbeslut bör inte kunna överklagas.

Mot bakgrund av Justitiedepartementets inledande granskning samt möjligheter att begära komplettering och meddela avslag, får förutsättas att en utlämningsframställning, när den väl lämnas över till Åklagarmyndigheten för utredning, är så komplett att den kan läggas till grund för prövning i sak. Under utredningens gång finns också möjligheter för åklagaren att från den ansökande staten, antingen genom direktkontakt, om denna väg är öppen i förhållande till den ansökande staten, eller genom Justitiedepartementet, inhämta de ytterligare upplysningar som åklagaren anser nödvändiga. Det kan emellertid inte uteslutas att utlämningsframställningen, när den väl nått tingsrätten, av rätten i någon del anses så bristfällig att den inte utan väsentlig olägenhet kan läggas till grund för en prövning av utlämningsfrågan. Det bör därför finnas en möjlighet för rätten att besluta om avslag av utlämningsframställningen även på denna grund, dvs. utan att någon prövning i sak görs. Innan rätten får besluta om avslag på denna grund, bör emellertid den ansökande staten ha getts möjlighet att komplettera framställningen. Eftersom den ansökande statens talan vid rätten förs av åklagaren, får rätten bereda åklagaren möjlighet att komplettera framställningen inom viss tid.

Ett avslag av utlämningsframställningen på den grunden, att den är så bristfällig att den inte utan väsentlig olägenhet kan läggas till grund för en prövning av frågan om utlämning kan, mot bakgrund av att någon prövning i sak av frågan om utlämning inte gjorts, närmast ses som ett avvisningsfall. Inget hindrar då den ansökande staten från att senare återkomma med en ny, fullständig utlämningsframställning (jfr motsvarande när det gäller en europeisk arresteringsorder, prop. 2003/04:7 s. 101 f.). För överklagande av rättens beslut att på grund av utlämningsframställningens bristfällighet avslå densamma, bör gälla samma regler som för överklag-

ande av övriga rättens slutliga beslut i utlämningsfrågan (se avsnitt 12.7.2).

12.4 Allmänt om utredningen, m.m.

12.4.1 Nuvarande ordning

Om regeringen inte omedelbart avslår utlämningsframställningen, lämnas ärendet till Riksåklagaren för utredning enligt reglerna om förundersökning i brottmål. Det förutsätts att lokal åklagarmyndighet därvid kan biträda med utredningsarbetet. Utredningen sker därför i princip vid de internationella åklagarkamrarna.

Att reglerna om förundersökning i brottmål ska tillämpas innebär bl.a. att rättegångsbalkens regler om förordnande av offentlig försvarare blir tillämpliga. Försvarare förordnas regelmässigt direkt vid ett eventuellt beslut om tvångsmedel (se prop. 1996/97:88 s. 20). Även i fall då den eftersökte inte är frihetsberövad, torde normalt den bedömningen göras att det i ett utlämningsärende föreligger skäl att förordna offentlig försvarare (se prop. 1996/97:88 s. 20).

Ersättning åt offentlig försvarare ska (enligt 18 § UtlämningsL) stanna på staten, om det inte finns särskilda skäl för att den ska återbetalas av den eftersökte.

Riksåklagaren eller annan åklagare som verkställer utredningen, får (enligt 16 § andra stycket UtlämningsL) under utredningen begära kompletterande information av behörig myndighet i en annan stat, om den andra staten tillåter det.

Riksåklagaren ska utreda de omständigheter som är av betydelse för bedömningen av huruvida utlämning bör ske. Åklagaren har därvid att ta tillvara den ansökande statens intresse men ska, enligt de principer som gäller för förundersökning i brottmål, även beakta och ta tillvara omständigheter och bevis som är till den eftersöktes fördel. Undersökningen ska således bedrivas i enlighet med objektivitetsprincipen (se 23 kap. 4 § rättegångsbalken).

12.4.2 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Om utlämningsframställningen inte omedelbart avslås av regeringen eller chefen för Justitiedepartementet, ska denna lämnas över till Åklagarmyndigheten.

Åklagaren ska utreda om det finns förutsättningar för utlämning från Sverige. När den eftersökte är svensk medborgare eller under arton år och utlämning begärs för lagföring, ska det dessutom utredas om lagföringen kan ske i Sverige. Om det under utredningen framkommer omständigheter som innebär att det kan antas vara fråga om politiskt eller militärt brott, ska åklagaren utan dröjsmål informera Justitiedepartementet härom. Anser åklagaren att det på annan grund kan finnas skäl för regeringen att avge processförklaring, ska åklagaren även informera Justitiedepartementet om detta utan dröjsmål.

Bestämmelserna om förundersökning i brottmål ska tillämpas, om inget annat sägs i lagen.

Utredningen ska bedrivas skyndsamt.

En offentlig försvarare ska förordnas om den eftersökte begär det, är under arton år eller i övrigt bedöms vara i behov av en försvarare. Kostnaderna för försvararen ska som huvudregel stanna på staten.

Utredningens bedömning: Någon tidsfrist för när åklagaren ska lämna in sin framställning till rätten bör inte finnas i lagen.

Någon uttrycklig bestämmelse om att det ankommer på Åklagarmyndigheten att bestämma vilka åklagare som är behöriga att handlägga ärenden om utlämning behöver inte finnas i lagen. Inte heller behöver finnas någon uttrycklig bestämmelse om att åklagaren under utredningen får begära kompletterande information direkt av behörig myndighet i den ansökande staten, om den andra staten tillåter det.

Närmare bestämmelser om åklagarens samråd med Justitiekanslern, när utlämning begärs för en gärning på tryckfrihetsförordningens eller yttrandefrihetsgrundlagens områden, bör meddelas i förordning.

Den eftersöktes rätt till tolkning framgår av den allmänna hänvisningen till brottmålsförfarandet.

Åklagare bör, i enlighet med nuvarande ordning, utreda om det finns förutsättningar för utlämning från Sverige. Sedan den 1 januari 2005 har centralmyndigheten Riksåklagaren och sex regionala åklagarmyndigheter ersatts med myndigheten *Åklagarmyndigheten*. Om utlämningsframställningen inte omedelbart avslås av regeringen eller chefen för Justitiedepartementet, bör därför föreskrivas att denna ska lämnas över till Åklagarmyndigheten. Det ankommer på Åklagarmyndig-

heten att bestämma vilka åklagare som är behöriga att handlägga ärenden om utlämning enligt utlämningslagen. Någon uttrycklig bestämmelse om detta är enligt utredningens mening inte nödvändig.

Utredningen bör, i enlighet med nuvarande ordning, bedrivas med tillämpning av rättegångsbalkens regler om förundersökning i brottmål. Det skulle kunna diskuteras huruvida den hänvisning som härvid ska göras bör vara mer precis eller ges en mer begränsad räckvidd. Frågan diskuterades vid EAOL:s tillkomst (se prop. 2003/04:7 s. 111). Regeringen anförde därvid att det fanns olägenheter förknippade med en sådan lagstiftningsmetod. Enligt regeringen fanns det framför allt en risk att bestämmelser som behöver tillämpas bara i mycket sällsynta fall inte kommer med i de hänvisningar som görs. Dessutom skulle, anförde regeringen, en sådan lagstiftningsmetod medföra att framtida ändringar av t.ex. rättegångsbalkens bestämmelser innebar redaktionella följdändringar i den nya lagen. Mot den bakgrunden, och eftersom bestämmelsens räckvidd begränsades redan genom angivelsen att utredningen endast skulle avse förutsättningarna för överlämnande från Sverige, stannade regeringen för att reglera frågan genom en generell hänvisning till bestämmelserna i brottmål. Samma lösning har valts i NAOL. Utredningen, som delar regeringens bedömning av vilka olägenheter som en mer precis hänvisning kan tänkas leda till, finner inte skäl att föreslå en från de båda arresteringsorderlagarna avvikande lösning i frågan.

En åklagare kan under utredningen av ett ärende om utlämning behöva utföra uppgifter även när dessa har viss koppling till tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen (jfr motsvarande situation vid överlämnande enligt en europeisk arresteringsorder, prop. 2003/04:7 s. 111). Åklagaren kan därvid behöva inhämta yttrande från Justitiekanslern. Närmare bestämmelser om förfarandet i dessa delar bör, liksom gjorts när det gäller EAOL, meddelas i förordning.

I såväl EAOL som NAOL finns en bestämmelse om att åklagaren ska utreda förutsättningarna för lagföring i Sverige när begäran om överlämnande avser en person som inte har fyllt arton år. Utredningen föreslår att en sådan bestämmelse införs även i utlämningslagen. Finns goda förutsättningar för lagföring här, är detta en omständighet som kan beaktas inom ramen för den föreslagna hindersbestämmelsen avseende humanitära skäl, enligt vilken bl.a. barnets bästa ska beaktas. Rent allmänt kan även sägas att utgångs-

punkten bör vara att den som är under arton år ska lagföras i Sverige. Finns goda förutsättningar för svensk lagföring kan detta således, när det gäller en person under arton år, leda till att åklagaren inleder en svensk förundersökning för den aktuella gärningen, vilket även kan innebära hinder mot utlämning enligt den föreslagna hindersbestämmelsen gällande inledd förundersökning eller väckt åtal i Sverige. Det finns således skäl för att ålägga åklagaren en sådan utredningsuppgift. Utredningen föreslår vidare att det i lagen införs en särskild erinran om åklagarens skyldighet att utreda förutsättningarna för lagföring i Sverige när utlämningsframställningen avser en svensk medborgare. En svensk medborgare får ju, enligt de föreslagna bestämmelserna om grundläggande villkor för utlämning av egna medborgare, utlämnas för lagföring endast om möjligheterna till lagföring i Sverige bedöms vara avsevärt sämre än i den ansökande staten.

Vidare bör, enligt utredningens mening, i lagen införas en bestämmelse om att åklagaren, om det under utredningens gång framkommer omständigheter som innebär att det kan antas att fråga är om politiskt eller militärt brott utan dröjsmål ska underrätta Justitiedepartementet härom. Underlag för bedömningen av frågan om det handlar om politiskt eller militärt brott kan tillföras utredningen även av den eftersökte själv, eller av dennes försvarare. Vidare bör åklagaren åläggas att, om denne anser att det av något annat skäl som är att hänföra till den svenska utrikes- och säkerhetspolitiken kan finnas skäl för regeringen att avge en processförklaring, utan dröjsmål informera Justitiedepartementet härom. Syftet med denna skyldighet för åklagaren, är att underlätta för Regeringskansliet i arbetet med att skilja ut de ärenden som kan ha utrikes- och säkerhetspolitiska implikationer och som det därför kan finnas anledning för Regeringskansliet att närmare bevaka. För att möjliggöra Regeringskanslets självständiga bedömning i frågan huruvida en processförklaring bör avges i ett enskilt ärende kan informationsutbyte givetvis behöva ske mellan åklagaren och Regeringskansliet även i andra fall.

Åklagarens utredning syftar alltså till att klargöra om det finns förutsättningar för utlämning från Sverige. I denna uppgift ligger även att klargöra om det finns skäl och förutsättningar att ställa upp något eller några av de särskilda villkor för utlämning som utredningen redogjort för i avsnitt 10.5. Det ankommer härvid också på åklagaren att, via Justitiedepartement, inhämta garantier från den ansökande staten för att de villkor för utlämningen som rätten kan

komma att ställa upp, kommer att följas. Eftersom de särskilda villkor för utlämningen, vilka utredningen föreslagit ska kunna ställas upp, tydligt anges i lagen och är begränsade till antalet, och då någon möjlighet för domstolarna att på mera vaga grunder förena utlämningsbeslutet med villkor inte föreslagits, torde det inte vara förenat med några särskilda svårigheter för åklagaren att under utredningen utröna vilka typer av garantier som måste inhämtas. Garantier kan således behöva inhämtas i fråga om specialitetsprincipens respekterande, dödsstraff (att det inte kommer att utdömas eller i vart fall inte kommer att verkställas, om det har utdömts) och rätten till en förnyad förhandling i saken om utlämningen grundas på en utevarodom. Vidare kan garantier behöva inhämtas om att den eftersökte kommer att återföras till Sverige efter viss rättegångs avslutande eller viss straffverkställighet (vid svenskt intresse av lagföring eller straffverkställighet) eller för verkställighet här av en frihetsberövande påföljd i anledning av brottet (om den eftersökte är svensk medborgare eller det är påkallat av humanitära skäl).

När det gäller inhämtande av garantier kan förvisso göras gällande, att det i stället vore naturligare att rätten, när den prövar frågan om utlämning, tar ställning till om det ska uppställas något särskilt villkor för utlämning och att, om sådant villkor uppställs av rätten, det *därefter* ankommer på den verkställande myndigheten att se till att tillräckliga utfästelser och garantier lämnas av den ansökande staten (jfr Lagrådets yttrande över förslaget till EAOL, prop. 2003/04:7 s. 352 f.). Mot bakgrund av att utlämningslagen inte bygger på direktkontakt mellan de rättsliga myndigheterna i Sverige och den ansökande staten, och att verkställigheten av utlämningsbesluten därför med nödvändighet måste läggas på Regeringskansliet, skulle en sådan tågordning emellertid innebära, att regeringen (eller i vart fall chefen för Justitiedepartementet), i princip tvingades fatta beslut i frågan om tillfredsställande garantier lämnats för att verkställighet ska få äga rum i samtliga utlämningsärenden. För att undvika en sådan resurskrävande och onödig omgång, anser utredningen, att åklagaren redan på förhand, i samråd med Justitiedepartementet, i stället får se till att sådana garantier från den ansökande staten som kan komma att krävas, inhämtas och att det sedan får ankomma på rätten att avgöra om dessa är tillräckliga.

Eftersom utlämningslagens reglering alltså inte bygger på direktkontakter mellan de rättsliga myndigheterna i Sverige och den ansökande staten får åklagaren, när det gäller inhämtande av sådan ytterligare information från den ansökande staten som kan behövas,

bedriva sin utredning i nära samarbete med Justitiedepartementet, i dess funktion som kontaktpunkt för utlämningsframställningarna och ”kanal” mellan den ansökande staten och åklagaren. När den ansökande staten så tillåter, bör åklagaren givetvis, i enlighet med nuvarande ordning, få begära kompletterande information direkt av behörig myndighet i den andra staten. Någon uttrycklig bestämmelse härom behöver dock inte tas in i lagen.

Något krav på att utredningen ska bedrivas med skyndsamhet finns inte enligt nuvarande ordning. Ett sådant krav finns emellertid i såväl EAOL som NAOL. Bakgrunden till kravet i dessa lagar är bl.a. att de bakomliggande internationella dokumenten innefattar ett sådant krav, och även att dessa innehåller viss kortare tidsfrist för beslut i överlämnandefrågan. Trots att det bakom utlämningslagen inte finns något sådant internationellt dokument som kräver skyndsamhet, finns det enligt utredningens mening skäl att även i utlämningslagen införa ett krav på att utredningen ska bedrivas skyndsamt. Den eftersökte är i de flesta fall frihetsberövad och det är dessutom i det internationella samarbetet av vikt att Sverige snabbt kan utröna om den ansökande statens begäran om utlämning kan tillmötesgås. Utredningen föreslår därför att ett skyndsamhetskrav i detta avseende införs även i utlämningslagen.

Det kan även övervägas om det i lagen bör införas en tidsfrist för när åklagaren ska lämna in sin framställning om utlämning till rätten. Mot bakgrund av att utlämningsframställningar kan inkomma från vilken stat som helst, som inte omfattas av det nordiska eller EU-rättsliga överlämnandesamarbetet, anser utredningen emellertid det vara praktiskt ogörligt att uppställa en sådan frist. En bestämmelse om viss frist skulle mot den bakgrunden tvingas vara förenad med så många undantagsmöjligheter att den i praktiken skulle bli verkningslös. Utredningen stannar därför för att det får räcka med ett allmänt skyndsamhetskrav på utredningen. I sammanhanget bör påminnas om, att någon sådan tidsfrist för åklagarens framställning till rätten inte heller införts i EAOL eller NAOL (jfr prop. 2003/04:7 s. 127 resp. prop. 2010/11:158 s. 85). I de av utredningen föreslagna särskilda bestämmelserna gällande ett förenklat utlämningsförfarande till följd av en internationell överenskommelse, finns dock skäl att erinra om att åklagaren vid bedrivande av utredningen måste beakta den tidsfrist som kan komma att gälla för tingsrätten (se avsnitt 15.3.2).

Vad gäller den eftersöktes rätt till tolkning, föreskrivs i rättegångsbalken en sådan rätt endast vid förfaranden inför rätten. Samma

rätt tillämpas dock utan någon uttrycklig bestämmelse även under förundersökningen.[1] I denna fråga behövs således inte någon annan reglering än den allmänna hänvisningen till att bestämmelserna om förundersökning i brottmål ska tillämpas (jfr överväganden vid EAOL:s resp. NAOL:s tillkomst, prop. 2003/04:7 s. 112 resp. prop. 2010/11:158 s. 85).

När det gäller rätten till offentlig försvarare är förhållandet i viss mån ett annat. Rättegångsbalkens regler om offentlig försvarare är utformade med utgångspunkt från att det är ett brott och påföljden för detta, som ska utredas. Utredningen i utlämningsärenden avser i stället förutsättningarna för en utlämning. I klargörande syfte föreslår utredningen därför att i utlämningslagen införs en bestämmelse om att offentlig försvarare i utlämningsärenden ska förordnas, om den eftersökte begär det, är under arton år eller i övrigt bedöms vara i behov av en försvarare. Ordningen blir därmed densamma som i överlämnandeärenden enligt såväl EAOL som NAOL.

Vad gäller försvararkostnaderna ska dessa enligt den nuvarande ordningen, som framgått, stanna på staten, om det inte finns särskilda skäl för att de ska återbetalas av den eftersökte. I EAOL finns inget krav på återbetalningsskyldighet (se 5 kap. 8 § den lagen). Skälet för denna reglering angavs vara att en sådan reglering i praktiken skulle bli verkningslös i fall då personen inte återförs till Sverige efter avslutad lagföring (prop. 2003/04:7 s. 113). I NAOL har den ordning valts som nu gäller enligt UtlämningsL, och som tidigare även gällde enligt den nordiska utlämningslagen (se 4 kap. 8 § NAOL och prop. 2010/11:158 s. 85). Utredningens uppfattning är att det saknas skäl att ändra i den nuvarande ordningen. Kostnaderna för försvararen bör således som huvudregel stanna på staten, men möjlighet bör finnas att, om det finns särskilda skäl härför, ålägga den eftersökte återbetalningsskyldighet.

12.5 Samtycke och medgivande

12.5.1 Nuvarande ordning

Nuvarande ordning innebär att den eftersökte kan samtycka till att utlämnas. Följden av ett samtycke är endast att ärendet inte behöver prövas av Högsta domstolen (15 § andra meningen Utläm-

[1] Fitger 2009a, s. 5:12.

ningsL). Någon reglering av på vilket sätt ett sådant samtycke ska lämnas innehåller inte UtlämningsL eller utlämningsförordningen.

Den som *har* utlämnats från Sverige kan, enligt 12 a § i UtlämningsL, samtycka till att avstå från specialitetsprincipens skydd, om det följer av en internationell överenskommelse som är bindande för Sverige. Eftersom ett sådant avstående således lämnas i den *ansökande staten*, innehåller den svenska lagen eller förordningen inte någon reglering av hur lämnandet av ett sådant samtycke ska gå till. (Däremot innehåller utlämningsförordningen en sådan reglering, i den situationen att någon har utlämnats *till* Sverige.) Endast Sveriges utlämningsavtal med Kanada (SÖ 2001:42) utgör för närvarande en sådan internationell överenskommelse som avses i 12 a §.

12.5.2 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Den eftersökte ska så snart det kan ske tillfrågas om denne *samtycker* till att utlämnas och om denne *medger* att, utan att särskilt svenskt tillstånd lämnats, i den ansökande staten lagföras eller straffas för gärningar som har begåtts före utlämningen men som inte omfattas av utlämningsframställningen. Är den eftersökte svensk medborgare ska denne vidare tillfrågas om denne samtycker till att verkställighet av en frihetsberövande påföljd sker i den ansökande staten.

Ett samtycke eller medgivande ska lämnas inför åklagare och den eftersökte ska upplysas om innebörden av att samtycke och medgivande lämnas.

Ett samtycke till utlämning eller till att verkställighet av en frihetsberövande påföljd sker i den ansökande staten, får återkallas fram till dess beslut i utlämningsfrågan har meddelats. Ett medgivande att avstå från specialitetsprincipens skydd får återkallas fram till dess ett beslut om utlämning har verkställts.

Utredningens bedömning: Närmare bestämmelser om hur samtycke och medgivande ska lämnas, bör lämpligen intas i förordning.

Som närmare redovisats i avsnitt 10.5.1 föreslår utredningen ett uppmjukande av specialitetsprincipen på så sätt att den eftersökte ges möjlighet att själv, *inför* en utlämning, bestämma om principen

ska tillämpas. Den eftersökte föreslås således i Sverige kunna *medge* att i den ansökande staten lagföras eller straffas för gärningar som har begåtts före utlämningen, men som inte omfattas av utlämningsframställningen. Lämnas sådant medgivande innebär det att den ansökande staten i ett senare skede inte behöver begära särskilt svenskt tillstånd för ytterligare lagföring eller straffverkställighet. Nuvarande ordnings möjlighet att *inom ramen för ett utlämningsavtal*, låta den eftersökte lämna sitt medgivande till ytterligare lagföring eller straffverkställighet i den ansökande staten *efter* en utlämning, föreslås finnas kvar.

Som redovisats i det tidigare nämnda avsnittet 10.5.1, bör ett en gång lämnat medgivande om avstående från specialitetsprincipens tillämpning, enligt utredningens uppfattning, kunna återkallas ända fram till dess att utlämningen har verkställts.

Vad avser den eftersöktes *samtycke* till utlämningen anser utredningen att ett sådant bör tillåtas få större konsekvenser för förfarandet än nuvarande ordning medger. Det förefaller, inte minst i den enskildes intresse, rimligt att beslutsprocessen tillåts bli snabbare och smidigare då den eftersökte samtyckt till att utlämnas. Utredningen föreslår därför, att ett lämnat samtycke till utlämningen ska medföra att tingsrätten inte behöver hålla förhandling för prövning av utlämningsfrågan och att rätten vid avgörande av saken är domför med en lagfaren domare samt att beslutet om utlämning inte får överklagas (jfr motsvarande reglering i EAOL och NAOL). Ett samtycke till utlämning innebär också, enligt vad utredningen föreslår, att ett förenklat utlämningsförfarande kan tillämpas, om det följer av en internationell överenskommelse mellan Sverige och den ansökande staten (se närmare avsnitt 15.3).

Som framgått i avsnittet om svenska medborgare (avsnitt 10.3.4), föreslår utredningen vidare, att det ska vara en förutsättning för utlämning för *straffverkställighet* av en *svensk medborgare* att denne samtycker till utlämning. Vidare framgår i det nämnda avsnittet att utredningen föreslår att utlämning av en *svensk medborgare* för *lagföring* endast får ske på villkor att denne återförs till Sverige för verkställighet här i landet av en frihetsberövande påföljd i anledning om brottet, såvida inte den eftersökte samtycker till att verkställighet i stället sker i den ansökande staten.

När det gäller möjligheten att återkalla ett samtycke kan anföras att denna möjlighet, av hänsyn till den enskilde, bör vara likvärdig med vad som föreslås i fråga om återkallelse av ett medgivande till avsteg från specialitetsprincipen. I EAOL föreskrivs att en återkall-

else av samtycke ska beaktas fram till dess beslut om överlämnande har fattats och att en återkallelse av medgivande till lagföring för andra brott ska beaktas om den görs innan överlämnandebeslutet har verkställts (4 kap. 9 § andra stycket). Vid införandet av denna bestämmelse anfördes att en återkallelse av ett samtycke till överlämnande kan förorsaka stora olägenheter i handläggningen och kan användas av den eftersökte t.ex. för att sabotera verkställigheten. Det ansågs därför att ett samtycke inte skulle kunna återkallas efter att beslut om överlämnande har meddelats. Ett återtagande av medgivande till lagföring för andra brott får däremot ingen inverkan på överlämnandeförfarandet men kan ha stor betydelse för den som ska överlämnas. Det ansågs därför rimligt att ett återtagande av medgivande skulle kunna ske fram till verkställighet av överlämnandebeslutet (prop. 2003/04:7 s. 112 f.). Samma reglering har valts i NAOL (3 kap. 5 § andra stycket, prop. 2010/11:158 s. 87 f.). Utredningen delar de farhågor om olägenheter som en reglering innebärande att samtycke till utlämning (och samtycke till straffverkställighet i den ansökande staten) kan återkallas ända fram till verkställigheten av utlämningsbeslutet, skulle kunna medföra och som regeringen gav uttryck för i lagstiftningsarbetet gällande EAOL.

Den reglering som har valts i EAOL och NAOL framstår i denna del därför som lämplig även för utlämningslagens del. Utredningen föreslår alltså, att samtycke till utlämning och, för svenska medborgares del, samtycke till straffverkställighet i den ansökande staten ska kunna återkallas fram till dess beslut i utlämningsfrågan har meddelats.

Utredningens förslag innebär således att ett samtycke får långtgående konsekvenser för den eftersökte och för handläggningen av utlämningsärendet. Även ett avstående från specialitetsprincipen kan under vissa förhållanden få betydande konsekvenser för den enskilde. Det är därför av stor vikt att ett samtycke eller medgivande avges på ett rättssäkert sätt. Vad avser frågan om vilken eller vilka myndigheter som ska vara behöriga att uppta ett samtycke eller medgivande, gäller i förordningen (2003:1179) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder (10 § andra stycket), att samtycke eller medgivande lämnas till åklagaren eller, på uppdrag av åklagaren till en polisman som biträder vid utredningen, samt att en återkallelse lämnas till åklagare eller till en polisman. Sverige har emellertid avseende EAOL fått kritik för gällande reglering i rådets utvärderingsrapport från 2008 (”Den praktiska tillämpningen av den europeiska arresteringsordern och motsvarande för-

faranden för överlämnande mellan medlemsstaterna", dok. 9927/2/08, COPEN 102). En rekommendation har lämnats om att Sverige bör ändra sin reglering så att samtycke till överlämnande och avstående från specialitetsprincipens skydd endast kan ges inför en rättslig myndighet, med vilket torde avses åklagare eller domstol. Regeringen har därför i förarbetsuttalandena till NAOL (prop. 2010/11:158 s. 87) anfört, att den avser att återkomma med en reglering i förordningsform och att regeringen i det sammanhanget kommer att göra närmare överväganden i fråga om vilken eller vilka myndigheter som ska vara behöriga att uppta ett samtycke eller medgivande, såväl enligt den föreslagna NAOL som enligt EAOL.

Vad avser lämnande av samtycke eller medgivande inom ramen för utlämningslagen är det enligt utredningens mening av än större vikt än inom ramen för de båda arresteringsorderlagarna, att sådant lämnas på ett rättssäkert sätt. Konsekvenserna för den enskilde kan nämligen, mot bakgrund av alla de länder till vilka utlämning enligt utlämningslagen kan bli aktuell, bli än större och svårare att förutse enligt utlämningslagen än enligt de båda arresteringsorderlagarna. I sammanhanget bör också erinras om utlämningslagen, till skillnad från de båda arresteringsorderlagarna, inte bygger på något internationellt styrande dokument som anger tidsfrister för beslut. Någon anledning att i tidsbesparande syfte låta den eftersökte lämna samtycke eller medgivande till polis finns därför inte inom ramen för det ordinära utlämningsförfarandet. Viss tidsfrist för beslut finns dock i det internationella dokument (det tredje tilläggsprotokollet till 1957 års utlämningskonvention) som är grunden för utredningens förslag gällande ett förenklat utlämningsförfarande, vilket kan anses tala för att samtycke och medgivande enligt detta förfarande borde kunna lämnas till polis. Förfarandet när det gäller lämnande av samtycke och medgivande bör enligt utredningens mening emellertid vara detsamma i det ordinära och det förenklade förfarandet. Det bör även noteras att det tredje tilläggsprotokollet anger att samtycke och medgivande ska avges inför de "behöriga rättsliga myndigheterna" i den anmodade staten, med vilket närmast avses åklagare eller domstol.

Utredningen föreslår därför att den eftersökte enligt utlämningslagen endast ska kunna lämna samtycke och medgivande inför åklagare. Enligt utredningens mening bör detta framgå av lagen. Vidare bör framgå att den eftersökte, i samband med att denne tillfrågas om samtycke eller medgivande, ska upplysas om innebörden av att samtycke och medgivande lämnas. Den eftersökte ska därvid givet-

vis ha rätt till offentlig försvarare och tolk, enligt vad som angetts i föregående avsnitt. Närmare bestämmelser om hur samtycket och medgivande ska lämnas, bör lämpligen intas i förordning. För att uppnå de krav på rättssäkerhet som bör ställas, bör sådana bestämmelser ange bl.a. att samtycket ska lämnas skriftligen på visst formulär, att handlingen där samtycket ges, om möjligt ska vara skriven på det språk som normalt används av den eftersökte och att, om ett annat språk används, på handlingen ska antecknas vilka åtgärder som vidtagits för att kontrollera att den eftersökte har förstått innebörden av samtycket.

För att underlätta den fortsatta handläggningen, och för att påskynda förfarandet, bör den eftersökte så snart det kan ske tillfrågas om denne samtycker till utlämningen eller medger att avstå från specialitetsprincipens skydd.

Den eftersökte kan emellertid givetvis samtycka till utlämningen eller medge att avstå från specialitetsprincipens skydd även i ett senare skede av förfarandet, exempelvis i samband med att tingsrätten håller förhandling i utlämningsfrågan. Det kan då te sig naturligt att den eftersökte borde kunna lämna samtycket eller medgivandet inför rätten i stället för till åklagaren, och att rätten därvid tog saken till protokollet. Som tidigare anförts kan ett samtycke eller medgivande få stora konsekvenser för den enskilde. Det är därför av särskild vikt dels att den eftersökte i samband med att samtycke eller medgivande lämnas ges korrekt och uttömmande information om de rättsliga konsekvenserna, dels att tillförlitlig dokumentation finns om på vilket sätt samtycket eller medgivandet lämnats. Mot den bakgrunden framstår det som lämpligast att samtycke eller medgivande lämnas och dokumenteras på samma sätt och till samma myndighet, oavsett när under förfarandet det lämnas, till undvikande av oklarheter eller missförstånd. Utredningen har därför stannat för att frågan om samtycke eller medgivande alltid ska vara åklagarens ansvar. Det innebär att om den eftersökte under tingsrättsförhandlingen förklarar, att han vill samtycka till utlämningen eller medge att avstå från specialitetsprincipens skydd, möjlighet bör beredas honom att, efter eventuellt avbrott i förhandlingen, göra det inför åklagaren på samma sätt som om det skett före förhandlingen. Saken får därefter anmälas för rätten med den rättsverkan det har.

12.6 Tvångsmedel

12.6.1 Inledning

I direktiven nämns bestämmelserna om tvångsmedel vid utlämning som en särskild fråga som utredningen bör uppmärksamma. Tvångsmedelsbestämmelserna har blivit föremål för viss kritik såsom delvis otydliga och knapphändiga. Utredningen bör därför, enligt direktiven, överväga behovet av förändringar och en tydligare och mer strukturerad lagstiftning på området. Bland annat bör här, enligt direktiven, särskild uppmärksamhet ägnas åt en mer 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 (se utredningens överväganden i fråga om tvångsmedelsanvändning i avvaktan på verkställighet, avsnitt 12.9.2).

12.6.2 Tvångsmedel när en utlämningsframställning har gjorts

Personella tvångsmedel

Nuvarande ordning

Tvångsmedelsförfarandet när en utlämningsframställning har getts in regleras i 16 § UtlämningsL (se närmare avsnitt 4.3.2). Den eftersökte är då i flertalet fall redan provisoriskt anhållen med stöd av 23 § UtlämningsL (se avsnitt 12.6.3 nedan). I fråga om tvångsmedel gäller vad som i allmänhet är föreskrivet för brottmål.

Vid tingsrättens och – efter överklagande – Högsta domstolens prövning av om häktning ska ske, gäller således bestämmelserna om häktning i 24 kap. rättegångsbalken. För att anhållande och häktning ska få ske i ett svenskt brottmål krävs att någon är på sannolika skäl misstänkt eller åtminstone kan skäligen misstänkas för ett brott, för vilket är föreskrivet fängelse i ett år eller mer (24 kap. 1, 3 och 6 §§ rättegångsbalken). I undantagsfall kan anhållande och häktning ske även om brottets straffskala inte når upp till denna nivå. Den lättnad i bevishänseende som gäller för utlämning enligt 9 § tredje stycket UtlämningsL gäller emellertid även vid häktning i ett utlämningsärende (prop. 1957:156 s. 83 och 2003/04:7 s 115 samt NJA 2003 s. 405, som gällde ett franskt häktningsbeslut). Åklagaren behöver alltså i sådana fall inte visa att det föreligger sannolika skäl

för brottsmisstanken utan kan åberopa att det utländska häktningsbeslutet gäller, så länge detta inte kan anses uppenbart oriktigt.

För att någon ska kunna anhållas eller häktas i ett svenskt brottmålsärende krävs också i normalfallet, att det finns en risk att den det gäller avviker eller på annat sätt undandrar sig lagföring eller straff, att denne genom att undanröja bevis eller på något annat sätt försvårar sakens utredning eller fortsätter sin brottsliga verksamhet. Vad avser häktning i ett utlämningsärende ska en kollusionsrisk hänföra sig till brottsutredningen i det ansökande landet, men själva kollusionen kan givetvis tänkas ske i Sverige (jfr prop. 2003/04:7 s. 187). Några särregler om häktningsrestriktioner finns inte i UtlämningsL. Finns risk för kollusion kan restriktioner beslutas enligt 24 kap. 5 a § rättegångsbalken (se NJA 1995 s. 3 och HD:s beslut den 13 mars 1998 i mål Ö 530/98).

Enligt 23 § lagen (1964:167) med vissa bestämmelser om unga lagöverträdare får den som är under arton år inte häktas utan att det föreligger synnerliga skäl. Detta gäller även häktning i utlämningsärenden.

Rättens beslut gäller tills vidare till dess ärendet har avgjorts eller, om utlämning beviljas, till dess att denna har verkställts. Om Högsta domstolen anser att det föreligger hinder mot utlämning vid den prövning som domstolen har att göra enligt 18 § UtlämningsL, upphör dock tvångsmedelsbeslutet genast att gälla. Om tillfälligt hinder mot utlämning enligt 11 § första stycket UtlämningsL föreligger, dvs. den eftersökte avtjänar exempelvis ett svenskt fängelsestraff för annan gärning än den som utlämningen avser, gäller tvångsmedelsbeslutet inte under tid då personen med anledning av misstanke om det ”svenska” brottet är anhållen eller häktad eller avtjänar fängelsestraff eller på annat sätt är omhändertagen på anstalt (16 § tredje stycket UtlämningsL).

Även om utlämningsförfarandet kommit så långt att ärendet ligger hos Högsta domstolen för prövning av om utlämningen lagligen kan beviljas enligt 1–10 §§ UtlämningsL, ska en fråga om tvångsmedel prövas av tingsrätten, om inte Högsta domstolen förordnar annat (18 § andra stycket UtlämningsL).

Tingsrättens beslut i fråga om tvångsmedel överklagas direkt i Högsta domstolen. Någon frist för överklagande gäller inte (16 § femte stycket UtlämningsL).

Den som är häktad i ett utlämningsärende kan begära att ny förhandling ska äga rum inom tre veckor från det att beslut senast har meddelats (16 § sjätte stycket UtlämningsL). Bestämmelsen i 24 kap.

18 § tredje stycket rättegångsbalken, om krav på omhäktningsförhandling efter två veckor, tillämpas således inte. Den eftersökte torde ha möjlighet att begära förhandling även om det gått längre tid än tre veckor sedan det tidigare beslutet.

Våra utlämningsavtal innehåller inte några bestämmelser om personella tvångsmedel efter att en utlämningsframställning inkommit (1957 års utlämningskonvention innehåller dock en bestämmelse om att den eftersökte ska friges, om den ansökande staten, efter att utlämning har beviljats, inte avhämtar den eftersökte inom viss tid, se avsnitt 12.9.1).

Överväganden och förslag

Utredningens förslag: När en framställning om utlämning gjorts och det kan antas att förutsättningar för utlämning föreligger, ska den eftersökte anhållas av åklagaren, om det finns risk för att den eftersökte avviker eller på annat sätt undandrar sig en utlämning eller genom att undanröja bevis eller på något annat sätt försvårar utredningen av en gärning som omfattas av utlämningsframställningen.

En eftersökt person som inte har fyllt arton år får anhållas endast om det finns synnerliga skäl.

När det bedöms tillräckligt ska andra mindre ingripande tvångsmedel användas i stället för anhållande. I fall som anges i 24 kap. 4 § första stycket rättegångsbalken, dvs. när omständigheterna är sådana att frihetsberövande skulle befaras medföra allvarligt men, får sådant endast ske, om det är uppenbart att betryggande övervakning inte kan ordnas.

Om det finns skäl för anhållande, får, i brådskande fall, en polisman eller en tjänsteman vid Tullverket eller Kustbevakningen även utan ett anhållningsbeslut gripa den eftersökte.

När någon har gripits, anhållits, meddelats reseförbud, anmälningsskyldighet eller övervakning tillämpas, förutom vad avser förutsättningarna, samma regler om handläggning och rättens prövning av tvångsmedelsbeslutet som vid motsvarande åtgärd i en svensk förundersökning.

För rättens beslut om häktning gäller samma förutsättningar som för anhållande.

Föreligger tillfälligt hinder mot verkställighet på grund av svenskt intresse av lagföring eller straffverkställighet för annan

brottslig gärning än den utlämningsframställningen avser, gäller rättens beslut om häktning inte under tid då den eftersökte med anledning av misstanke om sådan gärning är berövad friheten som anhållen eller häktad eller verkställer fängelsestraff eller annan frihetsberövande påföljd.

Ett beslut om anhållande eller häktning ska upphävas, om ett fortsatt frihetsberövande skulle vara oskäligt med hänsyn till den tid frihetsberövandet har pågått och den påföljd som har utdömts eller som kan komma att dömas ut om den eftersökte döms för gärningen.

Utredningens bedömning: Några särskilda bestämmelser om förutsättningarna för häktningsrestriktioner bör inte införas i utlämningslagen.

I praktiken frihetsberövas i dag som regel den eftersökte inför en utlämning. I de flesta fall föregås även utlämningsframställningen, och det ”ordinära” häktningsbeslutet, av ett provisoriskt anhållande.

Vid EAOL:s tillkomst infördes en lagstadgad presumtion för att den eftersökte ska frihetsberövas, om denne anträffas i Sverige (4 kap. 5 §). Vid bestämmelsens införande anfördes att det, för att det över huvud taget skulle vara möjligt att inom de relativt snäva tidsfristerna som gäller, kunna genomföra en rättslig prövning av frågan om överlämnande och för att i händelse av bifall kunna verkställa beslutet inom de fristerna, krävdes att den som begärs överlämnad inte håller sig undan eller avviker (prop. 2004/04:7 s. 116). I NAOL, där tidsfristerna enligt den bakomliggande konventionen är ännu kortare än enligt arresteringsorderrambeslutet, har införts en motsvarande presumtion för frihetsberövande av den eftersökte (3 kap. 6 §, prop. 2010/11:158 s. 89 f.). Enligt de båda lagarna finns vissa undantag från presumtionen (om det kan antas att förutsättningar för överlämnande saknas eller det saknas skäl att tro att den eftersökte kommer att avvika eller undandra sig ett överlämnande). När det gäller personer som inte har fyllt arton år är presumtionen vidare den motsatta och i fall som avses i 24 kap. 4 § första stycket rättegångsbalken, dvs. när det finns risk för allvarligt men vid ett frihetsberövande, får häktning bara ske om det är uppenbart att betryggande övervakning inte kan anordnas. För all tvångsmedelsanvändning enligt de båda lagarna är proportionalitetsprincipen föreskriven.

Utlämning enligt UtlämningsL vilar, som framgått, inte på något internationellt dokument som stipulerar vissa tidsfrister för beslut och verkställighet (jfr dock utlämning med stöd av det tredje tilläggsprotokollet till 1957 års utlämningskonvention, avsnitt 15.2). Det finns därför inte skäl att av hänsyn till respekten för vissa internationella tidsfrister införa en presumtion för frihetsberövande i utlämningslagen. Även när det gäller utlämning finns emellertid skäl att så långt möjligt, både i den enskildes, den ansökande statens och svenskt intresse, påskynda förfarandet. Som nämnts inledningsvis är förhållandena även redan i dag sådana, att den eftersökte med tillämpning av rättegångsbalkens allmänna regler om anhållande och häktning näst intill undantagslöst frihetsberövas i avvaktan på utlämningsbeslutet. En lagfäst presumtion om frihetsberövande även i utlämningslagen skulle således i praktiken troligtvis inte öka antalet frihetsberövanden i utlämningsärenden eller försämra den enskildes situation, utan snarare kodifiera hittillsvarande praxis.

Tvångsmedelsregleringen i de båda arresteringsorderlagarna är tydlig, efter den omformulering av bestämmelsen i 4 kap. 5 § EAOL, som gjordes i samband med NAOL:s införande. Den framstår som ändamålsenlig även för utlämningars vidkommande. För de rättstillämpande instanserna, och därmed också för den eftersökte, ligger ett stort värde i att det i huvudsak är samma tvångsmedelsbestämmelser, oavsett om det är fråga om utlämning eller överlämnande. Det minskar även risken för felaktig rättstillämpning.

Mot bakgrund av det anförda föreslår utredningen att en presumtion för frihetsberövande införs även i utlämningslagen. En sådan presumtion kommer inte heller att medföra någon skillnad i praktiken vad avser det antal eftersökta som framgent kommer att frihetsberövas i avvaktan på ett utlämningsbeslut. Vid utlämning är alltid fråga om relativt allvarlig brottslighet (minst ett års fängelse i straffskalan) och i många fall har den som begärts utlämnad hemvist någon annanstans än i Sverige, varför flyktfara oftast kan konstateras redan vid en prövning enbart enligt 24 kap. 1 § rättegångsbalken.

Presumtionen för frihetsberövande är i de båda arresteringsorderlagarna (4 kap. 5 § EAOL resp. 3 kap. 6 § NAOL) emellertid uttryckt så, att åklagaren ska anhålla den eftersökte om det *inte saknas risk* för att denne avviker eller på annat sätt undandrar sig ett överlämnande. För att presumtionen för frihetsberövande ska brytas krävs alltså enligt dessa lagar att det finns faktiska omständigheter som talar *mot* att flyktfara föreligger. Utredningens uppfattning är att en sådan reglering skulle föra onödigt långt när det gäller utläm-

ning. I stället bör presumtionen för frihetsberövande enligt utlämningslagen uppstå först när det konstateras att *flyktfara föreligger* (jfr motsvarande reglering enligt de allmänna bestämmelserna om häktning i 24 kap. 1 § rättegångsbalken).

Utredningen föreslår därför att, när en utlämningsframställning gjorts, och det kan antas att förutsättningar för utlämning föreligger, ska den eftersökte anhållas av åklagaren, om det finns risk för att denne avviker eller på annat sätt undandrar sig utlämning. Flyktrisk kan exempelvis saknas om den eftersöktes ålder, livssituation eller andra personliga förhållanden gör att det inte framstår som troligt att denne avviker eller håller sig undan. Det bör vidare föreskrivas att anhållande också ska ske om kollusionsfara kan konstateras. Kollusionsrisken ska hänföra sig till brottsutredningen i den ansökande staten, men själva kollusionen kan givetvis tänkas ske i Sverige.

Eftersom den grundläggande förutsättningen för att presumtion för frihetsberövande ska föreligga är att det måste antas att *förutsättningar för utlämning* föreligger, måste således åklagaren, och sedan rätten efter att åklagaren gjort häktningsframställning, göra en första bedömning av huruvida grundläggande villkor för och hinder mot utlämningen föreligger. Kan redan i detta skede konstateras, att det finns risk för att den eftersökte kommer att utsättas för exempelvis tortyr i den ansökande staten efter en utlämning, föreligger således ingen presumtion för frihetsberövande. På samma sätt uppkommer ingen presumtion vid utlämning för lagföring, om det inte kan antas att det föreligger sannolika skäl för att den eftersökte har begått gärningen, och utlämningsavtal om att godkänna häktningsbeslut inte föreligger mellan Sverige och den ansökande staten.

Förutsättningarna för tvångsmedelsanvändningen bör i övrigt i huvudsak motsvara de som gäller enligt de båda arresteringsorderlagarna (se prop. 2003/04:07 s. 116 ff. och prop. 2010/11:158 s. 90 f.).

När det gäller personer som inte har fyllt arton år bör presumtionen således vara den motsatta. En frihetsberövande åtgärd ska, på samma sätt som gäller enligt 23 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, i stället kunna beslutas bara om det föreligger synnerliga skäl. Med ”synnerliga skäl” avses detsamma som vid tillämpningen av 23 § i den nämnda lagen.

För all tvångsmedelsanvändning bör vidare gälla att tvångsmedlet får användas endast om syftet med åtgärden inte kan nås genom mindre ingripande åtgärder, den s.k. proportionalitetsprincipen. Liksom i en svensk förundersökning kan det under vissa förhåll-

anden vara tillräckligt att den eftersökte istället för att frihetsberövas meddelas reseförbud eller åläggs anmälningsskyldighet. En sådan åtgärd ska då ersätta ett beslut om anhållande.

I fall som avses i 24 kap. 4 § första stycket rättegångsbalken, dvs. om det på grund av exempelvis den misstänktes ålder eller hälsotillstånd kan befaras att en häktning skulle komma att medföra allvarligt men, bör häktning bara få ske om det är uppenbart att betryggande övervakning inte kan ordnas. Detta gäller dock inte om den eftersökte inte vill underkasta sig övervakning.

På samma sätt som en polisman enligt rättegångsbalkens regler har rätt att i brådskande fall gripa en person även utan ett anhållningsbeslut när skäl för ett anhållande föreligger (24 kap. 7 §) bör en polisman eller tjänsteman vid Tullverket eller Kustbevakningen i motsvarande situation kunna gripa en person som begärts utlämnad.

När den eftersökte har gripits, anhållits eller blivit föremål för något annat tvångsmedel enligt vad som redovisats ovan, ska samma regler gälla som vid motsvarande åtgärd enligt en svensk förundersökning. Detta innebär bl.a. att åklagaren (med tillämpning av 24 kap. 11 och 12 §§ rättegångsbalken) senast klockan tolv tredje dagen efter ett anhållningsbeslut eller, om anhållningsbeslutet meddelats i den eftersöktes frånvaro, efter dagen då beslutet verkställdes, ska göra en häktningsframställning till rätten och att rätten ska hålla häktningsförhandling inom den tid som anges i 24 kap. 13 § rättegångsbalken. Det innebär också att omhäktningsförhandlingar kommer att behöva hållas var fjortonde dag fram till dess att åklagaren ger in sin framställning om utlämning till rätten, om det inte anses uppenbart att en sådan förhandling skulle vara utan betydelse. För rättens prövning av häktningsfrågan kommer främst 24 kap. 5, 5 a, 13–16, 20 samt 22–24 §§ rättegångsbalken att tillämpas. För det fallet att den eftersökte är straffmyndig men underårig ska bestämmelser i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare tillämpas, exempelvis i fråga om ledningen av utredningen och om underrättelser och kallelse till nära anhöriga och socialnämnden. Bestämmelser om behandlingen av en frihetsberövad person finns i häkteslagen (2010:611). Hänvisningen till det allmänna förfarandet vid en svensk förundersökning bör för tydlighets skull vara försett med undantaget, att det som sägs om tid för väckande av åtal inte ska tillämpas (jfr prop. 2003/04:7 s. 189). För rättens häktningsbeslut bör samma materiella förutsättningar gälla som för ett anhållningsbeslut.

Ett meddelat tvångsmedelsbeslut bör kunna överklagas på samma sätt som vid en svensk förundersökning, dvs. till hovrätt och Högsta domstolen. Ett beslut om utlämning bör dock kunna verkställas utan hinder av att ett tvångsmedelsbeslut i samma ärende har överklagats.

För det fall ett fortsatt frihetsberövande skulle vara oskäligt med hänsyn till den tid det har pågått och den påföljd som har utdömts eller kan komma att utdömas om den eftersökte fälls för gärningen, bör föreskrivas att frihetsberövandet ska upphävas. Detta kan exempelvis bli aktuellt om utlämningsframställningen avser utlämning för straffverkställighet och påföljden har hunnit avtjänas under ärendets handläggning. Det kan också vara fallet om utlämningsframställningen avser utlämning för lagföring, och det finns risk för att den påföljd som kan komma att dömas ut är kortare än den tid som frihetsberövandet pågått.

I fråga om vem som får upphäva ett tvångsmedelsbeslut bör rättegångsbalkens bestämmelser gälla. Eftersom något åtal inte väcks i ärendet, är såväl rätten som åklagaren behörig att upphäva ett meddelat häktningsbeslut (24 kap. 20 § rättegångsbalken).

Liksom enligt nuvarande ordning bör föreskrivas att om tillfälligt hinder mot utlämning på grund av svenskt intresse av lagföring eller straffverkställighet föreligger, gäller tvångsmedelsbeslutet i utlämningsärendet inte under tid då personen med anledning av misstanke om det ”svenska” brottet är anhållen eller häktad eller avtjänar fängelsestraff eller på annat sätt är omhändertagen på anstalt. Domstolen behöver således inte i denna situation villkora sitt häktningsbeslut; när den eftersökte försätts på fri fot börjar tvångsmedelsbeslutet i utlämningsärendet att gälla. Samtidigt följer motsatsvis att ett häktningsbeslut i utlämningsärendet gäller, om personen inte är frihetsberövad i det svenska målet (se NJA 2008 s. 984).

Som tidigare nämnts finns inga särregler om häktningsrestriktioner i UtlämningsL. Vid genomförandet av arresteringsorderrambeslutet gjordes bedömningen att det inte fanns anledning att i EAOL föra in några sådana särregler (prop. 2003/04:7 s. 118 och 187). Det anfördes att det i ett inledande skede torde vara möjligt att med tillämpning av nuvarande bestämmelser, i avvaktan på ytterligare information, genast besluta om restriktioner om det fanns omständigheter som gav vid handen att kollusionsfara föreligger, vilket är en förutsättning enligt 24 kap. 5 a § rättegångsbalken. Vidare anfördes, att åklagaren kan ha anledning att ta kontakt med den utfärdande myndigheten för att informera denna om de svenska

reglerna avseende restriktioner och skaffa sig tillräckligt underlag för bedömning av restriktionsfrågan. Vid NAOL:s tillkomst anfördes att det inte fanns skäl att göra en annan bedömning vad avsåg behovet av en reglering av frågan om restriktioner i ärenden om överlämnande inom Norden, än den som gjordes vid införandet av EAOL (prop. 2010/11:158 s. 92).

Utredningen anser inte att det finns skäl att i utlämningslagen införa en i detta avseende avvikande reglering i förhållande till de båda arresteringsorderlagarna. Även i utlämningsärenden har åklagaren, inte sällan genom direktkontakt med de behöriga myndigheterna, möjlighet att ta kontakt med den ansökande staten. Utredningen föreslår således inte några särregler om förutsättningarna för meddelande av häktningsrestriktioner i utlämningslagen. I sammanhanget bör dock erinras om att restriktioner inte ska åläggas schablonmässigt, utan att en prövning av det nödvändiga i restriktionsanvändningen måste göras i varje enskilt fall.[2]

Reella tvångsmedel

Nuvarande ordning

Bestämmelsen i 16 § tredje stycket UtlämningsL om att tvångsmedel, när utlämningsframställning inkommit, kan användas under samma förutsättningar som i allmänhet gäller för brottmål, innebär inte bara att personella tvångsmedel kan användas utan även att det finns lagligt stöd för att besluta om beslag och genomföra husrannsakan, om detta behövs. Om utlämningsframställningen *inte innehåller* någon uttrycklig begäran därom kan beslag således ske på initiativ av åklagaren med tillämpning av rättegångsbalkens regler om beslag i brottmål. Beslag som beslutats med stöd av 16 § UtlämningsL prövas bara av domstolen, om den som blivit föremål för åtgärden själv begär det.

När utlämning sedan beviljas kan regeringen förordna, att föremål som tagits i beslag ska överlämnas till den ansökande staten. I samband därmed får de förbehåll som av hänsyn till enskild rätt

[2] Jfr Europarådets kommitté för förhindrande av tortyr och omänsklig och förnedrande behandling eller bestraffning (CPT) kritik mot svensk restriktionsanvändning efter besök i Sverige 1998, 2003 och 2009, CPT/Inf (99) 4, CPT/Inf (2004) 32 resp. CPT/Inf (2009) 34. Se även kritik mot Sverige för användningen av restriktioner av Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter 2004, CommDH (2004) 13/08, och av underkommittéen till FN:s tortyrkommitté (CAT), The United Nations Subcommittee on Prevention of Torture (SPT), efter besök i Sverige i mars 2008, CAT/OP/SWE/1.

eller ur allmän synpunkt anses påkallade föreskrivas (21 § UtlämningsL). Exempelvis kan i beslutet förordnas att föremålet ska återlämnas till Sverige efter rättegång.

Om utlämningsframställningen *innehåller* en uttrycklig begäran om husrannsakan eller beslag tillämpas i stället bestämmelserna i lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål. Till skillnad från vad som gäller enligt 16 § UtlämningsL, ska beslagsfrågan enligt denna lag (4 kap. 21 §) alltid underställas rätten för prövning och det är rätten som prövar om föremålet ska överlämnas till den andra staten. Egendom får enligt samma lag (4 kap. 19 §) tas i beslag och överlämnas om den skäligen kan antas ha betydelse för utredning av gärningen, vara frånhänd någon genom brott eller förverkad på grund av brott, om egendomen hade kunnat förverkas i en svensk rättegång och det finns särskilda skäl att lämna över den. Ett överlämnande får (enligt 5 kap. 2 § samma lag) i princip på samma sätt som enligt UtlämningsL förenas med villkor.

1957 års utlämningskonvention (artikel 20) innehåller vissa bestämmelser om beslag; den anmodade staten ska, såvitt dess lagstiftning medger, på begäran av den ansökande staten beslagta och överlämna föremål som kan ha betydelse som bevis, eller som har förvärvats till följd av brottet och vid tidpunkten för anhållandet påträffas i den eftersöktes besittning eller senare upptäcks. Är det fråga om bevisbeslag ska föremålen överlämnas till den ansökande staten, även om utlämningen, till följd av att den eftersökte avvikit eller avlidit, inte kan äga rum. Rättigheter som den anmodade staten eller tredje man har förvärvat i egendomen ska bibehållas. Våra bilaterala utlämningsavtal innehåller i huvudsak motsvarande bestämmelser (se närmare avsnitt 4.3.2).

Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Om en utlämningsframställning innehåller en ansökan om beslag, ska lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål tillämpas i den delen. Beslut om överlämnande av beslagtagna föremål ska i dessa fall om möjligt meddelas av rätten i samband med beslutet om utlämning.

Om det annars påträffas föremål som på grund av den uppgivna gärningen skulle kunna tas i beslag och överlämnas enligt lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål, får de även utan särskild ansökan tas i beslag av åklagare eller den som griper den

eftersökte. Prövning av om den beslagtagna egendomen ska överlämnas fattas då alltid i samband med beslut om utlämning.

I samband med ett frihetsberövande av den eftersökte får husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning göras för eftersökande av sådana föremål som får tas i beslag. Förordnande om sådan tvångsåtgärd meddelas av åklagaren. Om det är fara i dröjsmål får en polisman eller en tjänsteman vid Tullverket eller Kustbevakningen besluta om åtgärden även utan ett sådant förordnande.

Enligt såväl EAOL som NAOL ska bestämmelserna i lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål tillämpas när arresteringsordern innehåller en uttrycklig begäran om beslag.

Några skäl att ändra gällande ordning beträffande de fall där det finns en uttrycklig begäran om beslag från den ansökande staten föreligger inte. På samma sätt som i arresteringsorderlagarna är det dock lämpligt att det görs en tydlig hänvisning till bestämmelserna i lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål. Någon ändring i sak är det emellertid inte fråga om, då dessa regler även tidigare har tillämpats i utlämningsärenden. Rätten bör i dessa fall, om det är möjligt, besluta i fråga om överlämnande av beslagtagen egendom samtidigt som beslut fattas i fråga om utlämning.

Om en uttrycklig begäran om beslag inte har framställts, framstår som lämpligt att behålla den lösning som nu gäller enligt UtlämningsL. Frågan om själva beslagtagandet måste då inte underställas tingsrätten, i annat fall än när den som blivit föremål för åtgärden begär det. För dessa fall, dvs. då beslag sker på initiativ av de svenska myndigheterna, föreslås därför att beslut om överlämnande av beslagtagen egendom alltid ska fattas i samband med beslut i utlämningsfrågan.

På samma sätt som i de båda arresteringsorderlagarna bör husrannsakan kunna ske på initiativ av svenska myndigheter i samband med frihetsberövandet, om det behövs för eftersökande av föremål som får tas i beslag. Förordnande om husrannsakan meddelas av åklagaren. Om det är fara i dröjsmål bör emellertid, på samma sätt som föreslås när det gäller gripande, en polisman eller en tjänsteman vid Tullverket eller Kustbevakningen kunna göra husrannsakan även utan ett sådant förordnande. Härutöver bör möjlighet föreligga för beslut om kroppsvisitation och kroppsbesiktning.

De beskrivna situationerna avser alltså i första hand åtgärder för att bistå den ansökande staten i dess brottsutredning. För det fall beslag eller husrannsakan (eller andra tvångsmedel) skulle behövas för att åklagaren ska kunna utreda förutsättningarna för en utlämning följer, på samma sätt som i dag gäller enligt UtlämningsL, av den allmänna hänvisningen till bestämmelserna om förundersökning i brottmål att sådana beslut under utredningen kan meddelas med stöd av rättegångsbalkens bestämmelser.

12.6.3 Tvångsmedel i avvaktan på en utlämningsframställning

Nuvarande ordning

Enligt 23 § UtlämningsL får den som i främmande stat är misstänkt, tilltalad eller dömd för brott, vilket enligt UtlämningsL kan föranleda utlämning, på begäran av behörig myndighet i den främmande staten eller med anledning av en där utfärdad efterlysning, omedelbart anhållas eller åläggas reseförbud eller anmälningsskyldighet av åklagare enligt vad som i allmänhet gäller om brottmål. Beslag får också ske i sådant fall. Husrannsakan kan emellertid inte ske med stöd av bestämmelsen.

Ett beslut om användning av tvångsmedel, vanligen ett anhållningsbeslut, ska underställas tingsrätten, som efter att ha fastställt beslutet ska underrätta chefen för Justitiedepartementet. Denne ska sätta ut en tid inom vilken en framställning om utlämning ska ges in. Denna tid får inte vara längre än fyrtio dagar från den dag då personen anhölls eller reseförbud eller anmälningsskyldighet meddelades. Om emellertid redan på detta stadium det görs bedömningen att det finns hinder mot utlämning eller att utlämning inte bör ske, ska chefen för Justitiedepartementet utverka regeringens beslut om upphävande av tvångsmedelsbeslutet. Om beslutet inte upphävs, består det som huvudregel fram till dess att det kommer in en framställning om utlämning.

Rättens beslut i tvångsmedelsfrågan får inte överklagas. Den som ålagts tvångsmedlet får dock i tingsrätten begära en ny förhandling för prövning av tvångsmedelsfrågan inom tre veckor från det att beslut senast meddelades.

Inkommer inte utlämningsframställning inom den tid som chefen för Justitiedepartementet bestämt, eller väljer regeringen att omedelbart avslå utlämningsframställningen, ska tvångsmedelsbeslutet hävas.

Om så inte görs och den eftersökte är anhållen, ska åklagaren inom viss tid, senast på åttonde dagen efter den, då Riksåklagaren fick del av utlämningsframställningen, hos rätten begära att den eftersökte ska häktas.

Även av 1957 års utlämningskonvention (artikel 16) och Sveriges bilaterala utlämningsavtal följer, att den ansökande staten i brådskande fall kan hemställa om provisoriskt anhållande av den eftersökte innan någon framställning om utlämning har gjorts (se närmare avsnitt 4.3.1).

Överväganden och förslag

Utredningens förslag: En person som i en annan stat är misstänkt, tilltalad eller dömd för ett utlämningsbart brott ska, på begäran av behörig myndighet i den andra staten eller med anledning av en där utfärdad efterlysning, omedelbart få anhållas eller åläggas reseförbud eller anmälningsskyldighet av åklagare enligt vad som i allmänhet gäller i brottmål. Beslag ska också få ske i en sådan situation. När omständigheterna är sådana att frihetsberövande skulle befaras medföra allvarligt men, följer emellertid av 24 kap. 4 § första stycket rättegångsbalken, att sådant endast får ske, om det är uppenbart att betryggande övervakning inte kan ordnas.

Om det finns skäl för anhållande, ska en polisman eller en tjänsteman vid Tullverket eller Kustbevakningen i brådskande fall även utan ett anhållningsbeslut få gripa den eftersökte.

Om åklagaren beslutat om anhållande, ska denne inom den tid som anges i 24 kap. 12 § rättegångsbalken göra framställning till rätten om prövning av åtgärden och av de beslut om restriktioner enligt häkteslagen (2010:611) som kan föreligga. Rätten ska hålla förhandling i frågan inom den tid som anges i 24 kap. 13 § rättegångsbalken.

Om åklagaren beslutat om reseförbud, anmälningsskyldighet eller övervakning, ska den som är underkastad åtgärden få begära rättens prövning av den. När en sådan begäran kommit in till rätten ska rätten hålla förhandling i frågan inom den tid som anges i 25 kap. 5 § rättegångsbalken.

För handläggningen vid rätten ska gälla vad som är föreskrivet om häktningsförhandling.

Om rätten beslutar, att anhållandet, reseförbudet, anmälningsskyldigheten eller övervakningen ska bestå, eller ersätter ett av de angivna tvångsmedlen med ett annat av dem, ska rätten samtidigt bestämma inom viken tid den andra staten ska komma in med en framställning om utlämning. Om den som underkastats reseförbud, anmälningsskyldighet eller övervakning inte omedelbart begär rättens prövning av åtgärden, ska rätten på särskild framställning från åklagaren bestämma sådan tid. Åklagaren ska ge in sådan framställning, inom den tid som i 24 kap. 12 § rättegångsbalken anges för häktningsframställning, och rätten meddela beslut i frågan utan dröjsmål och senast på andra dagen efter den då åklagarens framställning inkom. Tiden för inkommande av utlämningsframställningen får inte sättas längre än fyrtio dagar från den dag då den eftersökte anhölls eller reseförbud, anmälningsskyldighet eller övervakning meddelades.

Åklagaren ska genast underrätta Justitiedepartementet, som sedan ska underrätta den ansökande staten, om den tid inom vilken rätten bestämt att den staten ska komma in med en framställning om utlämning, och om de tvångsmedel som föreligger.

När en framställning om utlämning kommer in, eller om en sådan inte inkommer inom utsatt tid, ska Justitiedepartementet genast underrätta åklagaren härom.

Inkommer inte utlämningsframställningen inom den utsatta tiden eller om denna avslås av regeringen eller chefen för Justitiedepartementet, ska åklagaren omedelbart häva eventuella tvångsmedelsbeslut. Om den anhållne i annat fall inte friges, ska åklagaren göra framställning till rätten om häktning av den anhållne. Häktningsframställning ska därvid göras utan dröjsmål och senast på femte dagen efter den, då Åklagarmyndigheten fick del av utlämningsframställningen. Görs inte häktningsframställning inom föreskriven tid, ska åklagaren omedelbart häva anhållningsbeslutet. Rätten ska hålla förhandling i häktningsfrågan utan dröjsmål och senast på andra dagen efter den, då åklagarens häktningsframställning inkom.

Den som är underkastad tvångsmedel kan begära att rätten ska hålla en ny förhandling för prövning av tvångsmedelsfrågan inom tre veckor från det att beslut i den frågan senast har meddelats. För överklagande av rättens beslut ska gälla vad som är föreskrivet om beslut i vilket rätten prövat en fråga om häktning.

I samband med att den eftersökte frihetsberövas ska husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning få göras för att

söka efter föremål som får tas i beslag. Förordnande om sådan tvångsåtgärd ska meddelas av åklagaren. Om det är fara i dröjsmål ska emellertid en polisman eller en tjänsteman vid Tullverket eller Kustbevakningen få göra husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning även utan ett sådant förordnande.

Utredningens bedömning: Det bör inte införas någon bestämmelse om till vem eller på vilket sätt en begäran om åläggande av provisoriskt tvångsmedel ska inges. Inte heller bör införas någon bestämmelse om vilka uppgifter eller vilken dokumentation en sådan direkt begäran eller en efterlysning ska innehålla.

Ett utlämningsförfarande inleds normalt med att en internationellt efterlyst person påträffas i Sverige. Det förekommer också att en misstänkt person begärs provisoriskt anhållen genom en begäran som skickas direkt till Sverige. Detta är emellertid inte så vanligt. Inte heller är det vanligt förekommande att utlämningsärendet inleds genom att en framställning om utlämning ges in. I övervägande antalet utlämningsfall finns således inledningsvis inte någon uttrycklig framställning om utlämning. De uppgifter som finns härrör i stället normalt från en Interpol-efterlysning. Det finns i dessa fall ett behov av att redan i samband med att personen anträffas, kunna ålägga denne tvångsmedel och att låta dessa bestå fram till dess att den ansökande staten fått möjlighet att inkomma med en utlämningsframställning. Att sådan möjlighet måste finnas följer även av våra utlämningsavtal.

Som framhölls i förarbetena till UtlämningsL (prop. 1957:156 s. 96) är det inte en framkomlig väg att tillämpa de vanliga häktningsreglerna för ett sådant provisoriskt omhändertagande, eftersom detta skulle innebära att ett anhållande senast inom loppet av några dagar måste följas av en häktningsframställning. På detta stadium är det ofta inte möjligt att förebringa den utredning som krävs för att visa att häktningsskäl enligt rättegångsbalken föreligger. Möjlighet måste i stället finnas att hålla kvar den misstänkte på de grunder och på det mer knapphändiga material som gäller för anhållande i väntan på utlämningsframställningen. Utredningen föreslår därför att UtlämningsL:s nuvarande reglering om tvångsmedel i avvaktan på en utlämningsframställning i huvudsak behålls, men att den tydliggörs och anpassas till den nya förfarandeordning som utredningen föreslår.

Det bör därför föreskrivas att åklagaren, på begäran av behörig myndighet i en annan stat eller med anledning av en där utfärdad efterlysning, omedelbart får anhålla en person, eller ålägga denne reseförbud eller anmälningsskyldighet, som i den andra staten är misstänkt, tilltalad eller dömd för ett utlämningsbart enligt vad som i allmänhet gäller i brottmål. Av hänvisningen till de allmänna brottmålsreglerna följer bl.a., att när omständigheterna är sådana att frihetsberövande skulle befaras medföra allvarligt men får sådant endast ske, om det är uppenbart att betryggande övervakning inte kan ordnas (24 kap. 4 § första stycket rättegångsbalken). Det finns enligt utredningens mening anledning att i lagtexten särskilt erinra om detta.

Om det finns skäl för anhållande, bör vidare en polisman eller en tjänsteman vid Tullverket eller Kustbevakningen i brådskande fall även utan ett anhållningsbeslut få gripa den eftersökte.

När en tvångsmedelsåtgärd vidtagits av åklagaren i detta inledande skede, bör den fortsatta hanteringen av tvångsmedlet enligt utredningens mening så långt möjligt anknyta till det ordinära förfarandet (jfr prop. 1957:156 s. 96). Beslut om användning av tvångsmedel bör således, liksom enligt nuvarande ordning, underställas rättens prövning. Enligt UtlämningsL:s nuvarande reglering ska åklagaren anmäla sitt tvångsmedelsbeslut till tingsrätten ”utan uppskov”, varvid tingsrätten ska pröva åtgärden ”skyndsamt efter förhandling”. Det finns enligt utredningens mening skäl att i lagen ange de nu aktuella fristerna mer precist och att i görligaste mån anpassa dem till de frister som gäller för motsvarande åtgärd i ett svenskt förundersökningsförfarande.

När det gäller *reseförbud* och *anmälningsskyldighet* krävs rättens prövning enligt rättegångsbalkens regler endast om den misstänkte begär det (25 kap. 5 § första stycket). Enligt utredningens mening finns inte skäl att i utlämningslagen behålla rättens obligatoriska prövning av provisoriska beslut om reseförbud och anmälningsskyldighet. I stället anser utredningen att den ordning som gäller enligt rättegångsbalken bör gälla även för sådana provisoriska tvångsmedel i utlämningsförfarandet. För att ett provisoriskt beslut om reseförbud eller anmälningsskyldighet ska underställas rättens prövning bör således krävas att den eftersökte *begär* det. Om den eftersökte begär rättens prövning, bör vidare rätten åläggas att hålla förhandling inom den tid som anges i rättegångsbalken för prövning av sådan åtgärd (25 kap. 5 § andra stycket). Detta innebär att rätten ska hålla förhandling för prövning av ett provisoriskt beslut om

reseförbud eller anmälningsskyldighet, så snart det kan ske och som huvudregel senast på fjärde dagen efter att begäran om prövning inkom. Det som således föreslås gälla för ett provisoriskt beslut om reseförbud eller anmälningsskyldighet bör gälla även för ett av åklagaren meddelat beslut om *övervakning*.

När det gäller *anhållande* i avvaktan på en utlämningsframställning, skulle kunna tänkas den ordningen att även ett sådant beslut ska prövas av rätten, endast om den som anhållits begär rättens prövning (jfr den tidigare ordningen vid provisoriskt anhållande enligt 17 § den nordiska utlämningslagen, och ordningen enligt 7 § andra stycket NAOL, då den eftersökte samtycker till överlämnande). Av rättssäkerhetsskäl, speciellt då ett frihetsberövande kan behöva pågå under relativt lång tid i avvaktan på att utlämningsframställning inkommer, anser utredningen emellertid att rätten *alltid* bör åläggas att pröva ett provisoriskt anhållningsbeslut. Eftersom anhållandebeslut kan bestå under relativt lång tid i detta skede av utlämningsförfarandet framstår som lämpligt att låta tingsrätten även pröva ett beslut om att ålägga den anhållne personen restriktioner enligt häkteslagen (2010:611).

Enligt rättegångsbalken ska åklagaren, vid anhållande inom ramen för en svensk förundersökning, ge in häktningsframställning till rätten utan dröjsmål och senast klockan tolv tredje dagen efter anhållningsbeslutet eller, om anhållningsbeslutet meddelats i den misstänktes frånvaro, efter den då beslutet verkställdes (24 kap. 12 §). Motsvarande tidsfrist bör enligt utredningens mening gälla för åklagarens framställning till rätten om prövning av anhållningsbeslutet och ett eventuellt beslut om restriktioner. Rätten bör därvid åläggas att hålla förhandling i frågan inom den tid som i rättegångsbalken gäller för häktningsförhandling (23 kap. 13 §). Detta innebär att rätten ska hålla förhandling för prövning av anhållandebeslutet utan dröjsmål och aldrig senare än fyra dygn efter det att personen greps eller anhållningsbeslutet verkställdes.

Rätten ska därvid, i enlighet med nuvarande ordning, inte pröva om skäl till häktning föreligger, utan prövningen gäller frågan om anhållandet, reseförbudet, anmälningsskyldigheten eller övervakningen ska bestå. Det finns härvid givetvis utrymme för rätten att ersätta ett tvångsmedelsbeslut med ett mindre ingripande, dvs. att exempelvis ersätta ett anhållande med ett reseförbud.

Då en person ålagts tvångsmedel i avvaktan på en utlämningsframställning, måste vidare bestämmas tid inom vilken den andra staten ska inkomma med en sådan framställning. Denna tidsfrist

bestäms lämpligen av rätten i samband med att den prövar huruvida ett av åklagaren beslutat tvångsmedel ska bestå. Är åtgärden reseförbud, anmälningsskyldighet eller övervakning, och begär den person som ålagts tvångsmedlet inte omedelbart, dvs. i samband med att tvångsåtgärden meddelas, rättens prövning av åtgärden, får det ankomma på åklagaren att göra särskild framställning till rätten om bestämmande av sådan tid. För att den ansökande staten ska få tillräcklig tid med att sammanställa en utlämningsframställning bör åklagaren åläggas att göra sådan framställning inom viss tid; lämpligen inom den tid som anges i 24 kap. 12 § rättegångsbalken för häktningsframställning, varpå rätten bör åläggas att meddela beslut i frågan utan dröjsmål och senast på andra dagen efter den då åklagarens framställning inkom. Rättens beslut om bestämmande av tid för inkommande av utlämningsframställning behöver i dessa fall inte föregås av någon förhandling. De nu föreslagna tidsfristerna innebär att rätten kommer att bestämma tid inom vilken utlämningsframställning ska göras, vid ungefär samma tidpunkt, oavsett föreliggande tvångsmedel.

Enligt nuvarande reglering ankommer det på chefen för Justitiedepartementet att bestämma tid för inkommande av utlämningsframställning. Tiden får härvid inte sättas längre än 40 dagar från den dag personen anhölls eller reseförbud eller anmälningsskyldighet meddelades. Mot bakgrund av förbättrade kommunikationsmedel sedan UtlämningsL:s tillkomst, skulle kunna tänkas att denna tid förkortades. Enligt inhämtade uppgifter behöver emellertid inte sällan den andra staten få hela 40 dagar på sig för att inkomma med utlämningsframställningen. Mot den bakgrunden föreslår utredningen ingen förkortning av tiden.

Eftersom den eftersökte är ålagd tvångsmedel, bör emellertid en så kort tidsfrist som möjligt sättas. Det får ankomma på åklagaren att vid behov, innan framställning om prövning av åtgärden eller bestämmande av tid för utlämningsframställningens inkommande görs, antingen genom direktkontakt med de behöriga myndigheterna i den andra staten eller via Justitiedepartementet, inhämta information om inom vilken tid den andra staten kan förväntas kunna inkomma med en utlämningsframställning.

När rätten bestämt inom vilken tid utlämningsframställningen ska inkomma, bör det ankomma på åklagaren att genast underrätta Justitiedepartementet om denna tidsfrist och om de tvångsmedel som föreligger. Det bör sedan ankomma på Justitiedepartementet att lämna vidare denna information till den andra staten.

Som föreslagits i avsnitt 12.3.2, ska en utlämningsframställning även framgent ges in till Justitiedepartementet. När utlämningsframställningen kommit in bör Justitiedepartementet, i enlighet med nuvarande ordning, genast underrätta åklagaren. På samma sätt bör åklagaren underrättas om någon utlämningsframställning inte inkommer inom den utsatta tiden.

Som vidare föreslagits i avsnitt 12.3.2, ska chefen för Justitiedepartementet få avslå en utlämningsframställning, innan denna överlämnats till Åklagarmyndigheten för utredning, om den till form eller innehåll är så bristfällig att den inte utan väsentlig olägenhet kan läggas till grund för en prövning av frågan om utlämning. Vidare ska regeringen, som föreslagits i avsnitt 12.2.2, i det inledande skedet av utlämningsärendet, i stället för att avge en processförklaring, kunna avslå en utlämningsframställning, om den gör bedömningen att framställningen inte bör beviljas av hänsyn till rikets utrikes- eller säkerhetspolitik eller att den avser politiskt eller militärt brott.

Avslås utlämningsframställningen i samband med att den inkommer till Justitiedepartementet på någon av dessa grunder, eller inkommer inte utlämningsframställning inom den utsatta tiden, bör det ankomma på åklagaren att omedelbart häva anhållningsbeslutet eller beslutet om reseförbud, anmälningsskyldighet eller övervakning.

Om den som är anhållen i annat fall inte friges, bör det, i enlighet med nuvarande ordning, ankomma på åklagaren att göra häktningsframställning till rätten. Den nuvarande regleringen innebär att sådan framställning ska göras senast på åttonde dagen efter den då Riksåklagaren fick del av utlämningsframställningen. Åttadagarsfristen infördes genom en lagändring 1975 (prop. 1975:35); någon föreskrift som reglerade inom vilken tid en framställning om häktning skulle göras fanns dessförinnan inte. Vid tiden för lagändringen var den frist som enligt 24 kap. 12 § rättegångsbalken gäller för häktningsframställning i allmänhet beträffande anhållen fem dagar. Denna frist ansågs dock, med hänsyn till de komplikationer av olika slag som kan uppstå vid handläggningen av utlämningsärenden, vara för kort, varför fristen bestämdes till åtta dagar (prop. 1975:35 s. 66). Anledningen till att åttadagarsfristen skulle beräknas, inte från det att utlämningsframställningen inkommer till Justitiedepartementet utan först från det att denna inkommer till Riksåklagaren, var främst att inkomna handlingar kan behöva översättas till svenska

innan de överlämnas till åklagaren för vidare handläggning (prop. 1975:35 s. 34 och 66).

Som framgår av avsnitt 12.3.2 föreslår utredningen, att det även framgent ska ankomma på Justitiedepartementet att göra en första granskning av om utlämningsframställningen är komplett och att vid behov översätta, eller begära att den ansökande staten ska översätta, relevanta handlingar. Tidsfristen för åklagarens ingivande av häktningsframställning bör därför även framgent räknas från den dag då Åklagarmyndigheten fick del av utlämningsframställningen.

Som anfördes i de refererade förarbetsuttalandena bör den yttersta tidsfristen för häktningsframställning, mot bakgrund av det utländska material som åklagaren måste sätta sig in i, inte sättas för kort. Sedan åttadagarsfristen infördes har emellertid rättegångsbalkens frist för häktningsframställning i allmänhet beträffande anhållen kortats från fem till tre dagar. Enligt inhämtade uppgifter förekommer det heller aldrig i praktiken att åklagaren tvingas utnyttja hela åttadagarsfristen. Mot denna bakgrund bör den nu aktuella åttadagarsfristen enligt utredningens mening kunna kortas till fem dagar. Utredningen föreslår därför att häktningsframställning ska göras utan dröjsmål och senast på femte dagen efter den, då Åklagarmyndigheten fick del av utlämningsframställningen.

I UtlämningsL finns inte angiven någon särskild frist inom vilken rätten, efter att åklagaren begärt den provisoriskt anhållne häktad, ska hålla häktningsförhandling. Frågan berörs varken i UtlämningsL:s förarbeten (prop. 1957:156) eller i de förarbeten som låg till grund för införandet av åklagarens åttadagarsfrist för att begära den provisoriskt anhållne häktad (prop. 1975:35). Enligt 24 kap. 13 § första stycket rättegångsbalken ska rätten, om en häktningsframställning gjorts, utan dröjsmål hålla förhandling i häktningsfrågan. Enligt bestämmelsens andra stycket får häktningsförhandlingen aldrig hållas senare än fyra dygn efter det att den misstänkte greps eller anhållningsbeslutet verkställdes. Den i andra stycket angivna absoluta fristen för hållande av häktningsförhandling är emellertid omöjlig att uppfylla för rätten, när häktningsframställningen föregåtts av ett provisoriskt anhållande. Troligen innebär nuvarande ordning att det skyndsamhetskrav som domstolen i den angivna situationen har att förhålla sig till, är det som anges i 24 kap. 13 § första stycket rättegångsbalken, dvs. att förhandling ska hållas ”utan dröjsmål”.

Utredningens uppfattning är att en bestämmelse om längsta tidsfrist för häktningsförhandling i den nu aktuella situationen bör in-

föras i lagen. Utgångspunkten för fristberäkningen bör lämpligen vara dagen då åklagarens häktningsframställning inkom till rätten. För att ge rätten visst rådrum, föreslår utredningen att det bör föreskrivas att rätten ska hålla förhandling i häktningsfrågan utan dröjsmål och senast på andra dagen efter den, då åklagarens häktningsframställning inkom. För rättens prövning gäller vad som angetts i avsnitt 12.6.2; en utlämningsframställning föreligger ju nu.

Enligt nuvarande reglering får talan inte föras mot rättens beslut om fastställande av en provisorisk tvångsåtgärd. Av rättssäkerhetsskäl anser utredningen emellertid att överklagande av sådana rättens beslut framgent bör få ske enligt de regler som gäller för överklagande av häktning.

Som framgått, kan den eftersökte, i avvaktan på en utlämningsframställning, tvingas vara frihetsberövad (eller underkastad reseförbud, anmälningsskyldighet eller övervakning), under en relativt lång period (40 dagar med tillkommande tid för översättning och eventuella andra kompletteringar av utlämningsframställningen). Denne bör därför under denna tid, i enlighet med nuvarande ordning, ha rätt att med jämna mellanrum, inom tre veckor från det att beslut senast meddelades, få frågan om tvångsmedel omprövad.

Det bör, i enlighet med nuvarande ordning, vara möjligt att besluta om beslag i samband med provisoriska (personella) tvångsmedel. Beslag i samband med dessa tvångsmedel sker normalt på svensk åklagares eget initiativ, när föremål (exempelvis bevismedel eller stulet gods) påträffas i samband med att den eftersökte grips. Eftersom någon uttrycklig begäran om beslag inte finns från den andra staten i dessa fall blir det inte fråga om att tillämpa bestämmelserna i lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål, och frågan om beslag måste då inte, i annat fall än när den som drabbats av åtgärden begär det, underställas tingsrätten. Vidare bör, i syfte att söka efter föremål som får tas i beslag, införas en möjlighet att när en eftersökt provisoriskt frihetsberövas företa husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning. Förordnande om sådan tvångsåtgärd bör meddelas av åklagaren. Om det är fara i dröjsmål bör emellertid en polisman eller en tjänsteman vid Tullverket eller Kustbevakningen få göra husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning, även utan ett sådant förordnande.

Som nämnts inledningsvis blir det oftast fråga om att tillämpa provisoriska tvångsmedel, då en internationellt efterlyst person påträffas i Sverige, samtidigt som det förekommer att en misstänkt person i stället begärs provisoriskt anhållen genom en begäran som

skickas direkt till Sverige. Några bestämmelser om på vilket sätt och till vem en sådan direkt begäran om provisoriskt anhållande ska ges in finns inte i UtlämningsL. Vanligtvis ges en sådan begäran in till Justitiedepartementet, på samma sätt som en framställning om utlämning. Det kan emellertid förekomma att begäran inges direkt till Åklagarmyndigheten. I de fall då begäran framställs, är det viktigt att denna så snart som möjligt läggs framför behörig åklagare så att denne snabbt kan agera. Föreskrifter i lagen om till vem och på vilket sätt en begäran ska inges skulle kunna riskera en onödig omgång, innan behörig åklagaren ges möjlighet att ta ställning till om den person som begäran avser ska anhållas. Utredningen anser därför att det inte bör införas några sådana föreskrifter. Det får i stället, i enlighet med nuvarande ordning, ankomma på den åklagare som beslutar om tvångsmedlet att kontrollera, att begäran utfärdats av behörig myndighet i den andra staten. Inte heller finns i nuvarande reglering några bestämmelser om vilka uppgifter eller vilken dokumentation en direkt begäran eller en efterlysning ska innehålla. Som minimikrav bör i detta avseende givetvis ställas att det finns uppgifter om gärningsmannens identitet och nationalitet, den brottsliga gärningen, med angivande av tid och plats för denna, gärningens beskaffenhet i övrigt och dess rättsliga rubricering samt häktningsbeslut eller dom (jfr de uppgifter som en utlämningsframställning föreslås innehålla, avsnitt 12.3.2). Utredningen anser emellertid att det är mindre lämpligt att i lagen ange vilka uppgifter som på detta stadium måste finnas för att åklagaren ska kunna pröva om tvångsmedel ska användas. Det bör i stället, i enlighet med nuvarande ordning, ankomma på åklagaren att pröva om tillräckliga uppgifter och dokumentation finns, för den provisoriska tvångsmedelsanvändning, för vars beslut åklagaren ansvarar.

12.7 Beslutsprocessen

12.7.1 Nuvarande ordning

Om Högsta domstolen ska avge yttrande i ett utlämningsärende (dvs. i de fall då regeringen inte omedelbart har avslagit utlämningsframställningen och den eftersökte inte heller har samtyckt till utlämningen), gäller för handläggningen av ärendet i Högsta domstolen, med visst undantag för tvångsmedel, allmänna regler om handläggningen av brottmål. Om det ”finnes erforderligt, ska

Högsta domstolen hålla förhandling i ärendet (18 § andra stycket UtlämningsL). Förhandling får inte vägras ”med mindre tidigare förhandling måste anses tillfyllest eller saken finnes uppenbar”. Av förarbetena framgår att förhandling bör anordnas ”vid behov”, att förhandlingen lämpligen torde kunna ske i form av förhör med den eftersökte och att sådant förhör bör hållas så snart det begärs av denne, av Riksåklagaren eller det annars ”finnes erforderligt” samt att utredning genom vittnen eller på annat sätt i förekommande fall kan förebringas på parternas eller domstolens initiativ (prop. 1957:156 s. 87). Enligt Högsta domstolen begär de personer som är föremål för utlämningsframställning i stor utsträckning muntlig förhandling (se domstolens skrivelse till justitieministern, Ju 2000/6730/BIRS).

Ersättning åt vittne eller annan som hörts i ärendet ska stanna på staten, om det inte finns särskilda skäl för att den ska återbetalas av den eftersökte (18 § andra stycket sista meningen UtlämningsL).

Sedan Högsta domstolen meddelat beslut ska ärendet avgöras av regeringen. Har Högsta domstolen i sitt beslut kommit fram till att hinder mot utlämning föreligger, binder detta regeringen att inte utlämna (20 § första stycket UtlämningsL).

Ett beslut om tvångsmedel kan meddelas även efter det att beslut om att bevilja utlämning har fattats (16 § fjärde stycket UtlämningsL).

12.7.2 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Vid rättens handläggning tillämpas i huvudsak reglerna om domstols handläggning i brottmål om inget annat anges. Handläggningen ska ske skyndsamt.

Vid avgörande av saken ska tingsrätten bestå av tre lagfarna domare. Avgörs ärendet utan förhandling eller avslås utlämningsframställningen på grund av att den till form eller innehåll är bristfällig, ska tingsrätten dock vara domför med en lagfaren domare. Även vid annan handläggning än avgörande i sak ska tingsrätten vara domför med en domare.

Tingsrätten ska hålla en förhandling, om inte utlämningsframställningen avslås på grund av att den till form eller innehåll är bristfällig, det är uppenbart att utlämning inte ska beviljas, den eftersökte begär att ärendet avgörs på handlingarna eller denne har samtyckt till utlämning. Är den eftersökte underkastad tvångsmedel, ska förhandling hållas inom de frister som anges för

respektive tvångsmedel i 45 kap. 14 § rättegångsbalken. Vid tillämpningen av bestämmelsen i rättegångsbalken ska förhandling i utlämningsfrågan jämställas med huvudförhandling och dagen då åklagarens framställning om utlämning inkom till rätten, jämställas med dag för åtals väckande.

Till förhandlingen ska åklagaren och den eftersökte kallas. Om den eftersökte är frihetsberövad ska denne inställas.

Kostnaderna för vittne eller annan som hörts i utlämningsärendet ska stanna på staten, om det inte finns särskilda skäl för att de ska återbetalas av den eftersökte.

Tingsrätten ska meddela beslut i frågan om utlämning inom den tid som anges i 30 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken. Vid tillämpningen av bestämmelsen ska förhandling i utlämningsfrågan jämställas med huvudförhandling och beslut i frågan om utlämning jämställas med dom.

Ett beslut om att utlämna den eftersökte ska vara förenat med de villkor för utlämningen som rätten funnit tillämpliga.

När rätten meddelar beslut om att den eftersökte ska utlämnas, ska även prövas om ett meddelat beslut om tvångsmedel ska gälla till dess beslutet om utlämning har verkställts. Beslut om tvångsmedel ska få meddelas även efter att utlämning har beviljats.

Regeringen ska kunna avge processförklaring om att utlämningsframställningen inte bör beviljas av hänsyn till rikets utrikes- eller säkerhetspolitik eller att den avser politiskt eller militärt brott, fram till dess att beslut om utlämning har verkställts. Förklaringen ska avges till rätten genom åklagaren. Har beslut att utlämna meddelats, men inte vunnit laga kraft, ska åklagaren begära att högre rätt upphäver beslutet.

Rättens beslut att avslå utlämningsframställningen på grund av att regeringen avgett processförklaring ska inte få överklagas. Inte heller ska rättens beslut om utlämning få överklagas, om den eftersökte har samtyckt till utlämning.

Vid överklagande av tingsrättens beslut i fråga om utlämning ska krävas prövningstillstånd i hovrätten.

Utredningens bedömning: Det krävs inte några särskilda regler i lagen om beslutsmotivering eller om möjlighet till omprövning av ett tidigare meddelat utlämningsbeslut.

Bestämmelser om att den ansökande staten ska underrättas om att den som utlämnas har medgett att avstå från specialitetsprincipens skydd tas lämpligen in i en förordning.

Rättens prövning

Som framgått sker enligt nuvarande ordning en prövning i domstol av utlämningsärenden endast i Högsta domstolen (det bortses här från den prövning av tvångsmedelsanvändning som redan i dag görs vid tingsrätterna), som avger yttrande till regeringen som sedan beslutar i frågan huruvida utlämning ska beviljas. Prövningen i Högsta domstolen sker enbart i de fall då den eftersökte inte har samtyckt till utlämningen. Utredningens förslag till ny förfarandemodell innebär emellertid alltså, att prövningen framgent ska göras vid allmän domstol, som även har att fatta beslut i utlämningsfrågan. Tingsrätt ska härvid vara första instans,

Prövningen av överlämnandeärenden enligt EAOL sker redan vid tingsrätt som första instans. Förfarandereglerna enligt EAOL kan antas vara väl inarbetade hos åklagare och domstolar och synes i allt väsentligt ha fungerat väl (jfr regeringens uttalande vid den NAOL:s införande, prop. 2010/11:158 s. 96). Det är mot den bakgrunden näraliggande att utgå från EAOL:s bestämmelser gällande beslutsprocessen. Dessa bestämmelser har även legat till grund för utformningen av förfarandereglerna enligt NAOL (se prop. 2010/11:158 s. 96).

När EAOL infördes ansågs att de allmänna förfarandereglerna i brottmål skulle vara tillämpliga. Detta innebär inte att överlämnandeärendet är ett brottmål och att exempelvis huvudförhandling ska hållas, utan endast att förfarandereglerna, i tillämpliga delar, är desamma som vid handläggningen av brottmål (jfr 19 § andra stycket lagen [1946:804] om införande av nya rättegångsbalken och uttalanden i prop. 2010/11:158 s. 96). På samma sätt som gäller enligt de båda arresteringsorderlagarna föreslår utredningen, då domstolen ska pröva ett utlämningsärende, att de allmänna reglerna för handläggningen av brottmål ska gälla, om annat inte anges.

En sådan allmän hänvisning skulle innebära att rätten är domför med en domare (1 kap. 3 § rättegångsbalken), vilket även är vad som gäller enligt de båda arresteringsorderlagarna. Denna ordning är enligt utredningens mening fullt acceptabel inom ramen för dessa överlämnandesamarbeten. Ett ärende om utlämning kan emellertid,

med hänsyn till den vida krets av stater som föreligger, innefatta rättsliga frågor av en mera komplicerad natur än ett ärende om överlämnande. Domstolens sammansättning bör anpassas därefter. Anknytningen till brottmål gör att ett alternativ är att föreskriva att sammansättningen bör vara en lagfaren domare och nämnd, liksom vid huvudförhandling i brottmål, med möjlighet att, med stöd av 1 kap. 3 b § tredje stycket rättegångsbalken, utöka antalet lagfarna domare eller nämndemän med en. Enligt utredningens mening leder ett sådant alternativ dock inte till den eftersträvade rättsliga förstärkningen. Istället bör det föreskrivas att tingsrätten, vid avgörande av ärendet i sak, som huvudregel ska bestå av tre lagfarna domare. En sådan ordning saknar förvisso motsvarighet i andra straffprocessuella sammanhang, men enligt utredningens mening bör den alltså vara regel i ett reformerat utlämningsförfarande. Om ärendet kan avgöras på handlingarna, exempelvis i fall då den eftersökte samtyckt till utlämningen eller inte önskar förhandling, liksom vid annan handläggning än avgörande i sak, bör tingsrätten dock vara domför med en lagfaren domare.

Som anförts i avsnittet om utredningen (avsnitt 12.4.2) finns bakom UtlämningsL inte något internationellt dokument som kräver skyndsamhet. Det finns trots det, enligt utredningens mening, mot bakgrund av vilken typ av ärende det är fråga om och med hänsyn till att den eftersökte ofta är frihetsberövad i avvaktan på beslut, skäl att i utlämningslagen införa ett krav på att rättens handläggning ska ske skyndsamt.

Av rättssäkerhetsskäl bör tingsrätten som huvudregel hålla förhandling. Skriftlig handläggning bör dock vara möjlig, i de fall då utlämningsframställningen avslås på grund av att den till form eller innehåll är bristfällig, det är uppenbart att utlämning inte ska beviljas eller den eftersökte själv begär att ärendet avgörs på handlingarna eller har samtyckt till utlämning. De båda arresteringsorderlagarna innehåller härvid en i huvudsak motsvarande reglering. Som fall då det är uppenbart att utlämning inte ska beviljas, kan tänkas dels den situationen att det enkelt kan konstateras att den eftersökte inte var straffmyndig då den gärning för vilken utlämning begärs ska ha begåtts, dels den att regeringen avgett en processförklaring om att utlämningsframställningen inte bör beviljas av hänsyn till rikets utrikes- eller säkerhetspolitik eller att den avser politiskt eller militärt brott.

Vad beträffar ersättning åt vittne eller annan som hörs i utlämningsärendet finns enligt utredningens mening inte skäl att göra

någon ändring i nuvarande ordning. Kostnaderna för personer som hörts i utlämningsärendet ska således stanna på staten, om det inte finns särskilda skäl för att de ska återbetalas av den eftersökte.

Rättegångbalkens regler om *huvudförhandling* får inte någon betydelse för förfarandet i utlämningsärenden, eftersom utlämningsärenden föreslås prövas vid *förhandling*. Bestämmelserna i 45 kap. 14 § rättegångsbalken om inom vilken tid huvudförhandling ska hållas kommer således inte med automatik att gälla för förhandling i utlämningsärenden. I de fall då den eftersökte är frihetsberövad eller ålagts reseförbud eller anmälningsskyldighet, bör i lagen därför intas en frist inom vilken rätten ska hålla förhandling. Det är enligt utredningens mening mest ändamålsenligt, att de frister som gäller för hållande av huvudförhandling i brottmål där den tilltalade är underkastad sådana tvångsmedel, gäller även för hållande av förhandling i utlämningsärenden. Utredningen förordar därför att i lagen anges att rätten, om den eftersökte är underkastad tvångsmedel, ska hålla förhandling i utlämningsfrågan inom de frister som anges för respektive tvångsmedel i 45 kap. 14 § rättegångsbalken. I förtydligande syfte bör härvid anges, att vid tillämpningen av bestämmelsen i rättegångsbalken ska förhandling i utlämningsfrågan jämställas med huvudförhandling, och dagen då åklagarens framställning om utlämning inkom till rätten jämställas med dag för åtals väckande. Detta innebär att rätten, om den eftersökte är anhållen eller häktad, som huvudregel ska påbörja förhandling i utlämningsfrågan senast inom två veckor från den dag då åklagarens framställning inkom till rätten. I de fall då den eftersökte är ålagd reseförbud eller anmälningsskyldighet ska förhandling som huvudregel påbörjas senast inom en månad från denna dag.

Tingsrätten bör vidare åläggas att meddela beslut i frågan om utlämning inom de tider som anges i 30 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken för meddelande av dom. Detta innebär att, om förhandling hållits, och den eftersökte är häktad, beslut som huvudregel ska meddelas inom en vecka och i annat fall inom två veckor efter förhandlingens avslutande. I förtydligande syfte bör även här anges, att vid tillämpningen av bestämmelsen i rättegångsbalken ska förhandling i utlämningsfrågan jämställas med huvudförhandling, och även att beslut i utlämningsfrågan ska jämställas med dom.

Det allmänna skyndsamhetskravet för handläggningen innebär att, i de fall den eftersökte inte är underkastad tvångsmedel, förhandling ska hållas så snart det är möjligt och även att, i de fall då

förhandling inte hållits, tingsrätten ska fatta beslut i utlämningsfrågan så snart det är möjligt.

Åklagaren och den eftersökte bör på sedvanligt sätt kallas till förhandlingen. Om den eftersökte är frihetsberövad bör föreskrivas att denne ska inställas.

Rättens prövning går i huvudsak ut på att, med åklagarens utredning som underlag, avgöra om det finns förutsättningar att bevilja utlämning. Rätten har därvid, förutom att pröva om de grundläggande förutsättningarna för utlämning är uppfyllda och huruvida något hinder mot utlämning föreligger, att avgöra vilka särskilda villkor för utlämning, som ska uppställas, och huruvida den ansökande staten lämnat tillfredsställande garantier för att de villkor som uppställs kommer att följas.

Som redovisats i avsnitt 12.4.2 har utredningen, när det gäller inhämtandet av garantier, även övervägt den ordningen att sådant inhämtande i stället skulle ankomma på den verkställande myndigheten, *efter* att rätten i utlämningsbeslutet angett vilka villkor för utlämningen som ska uppställas, men stannat för den lösningen att garantierna bör finnas med redan i rättens beslutsunderlag.

I ärendet inför tingsrätten kommer åklagaren, inom ramen för tillämpningen också av objektivitetsprincipen (se avsnitt 12.4), att tillvarata den ansökande statens lagligt grundade intressen. Som framgått i avsnitt 12.4.2 kommer den eftersökte i princip alltid att företrädas av offentlig försvarare. Det blir därmed, i likhet med det kontradiktoriska förfarandet i brottmålsprocessen, fråga om ett tydligt tvåpartsförfarande inför domstolen, vid vilket åklagaren, i egenskap av den utredande myndigheten, ställs mot den eftersökte och dennes försvarare. Med en sådan ordning är det naturligt att det inte annat än undantagsvis ankommer på rätten att *ex officio* föra in frågor om de grundläggande utlämningsvillkoren och om de övriga omständigheter som måste föreligga för att bevilja utlämning. Det ankommer i stället, liksom i brottmål som i huvudsak bör kunna vara normerande för handläggningen av utlämningsärenden, på respektive part att åberopa och föra in processmaterial i ärendet, på grundval av vilket rätten sedan har att fatta sitt beslut.

Vad gäller frågan om förutsättningarna för *omprövning* av ett tidigare meddelat beslut i ett utlämningsärende, har saken prövats av Högsta domstolen i NJA 1982 s. 830 (se närmare avsnitt 4.2). Av rättsfallet följer att omprövning kan ske, om nya omständigheter av viss tyngd föreligger (jfr resning i brottmål). Denna möjlighet till omprövning bör finnas också framgent, men enligt utred-

ningen behöver nuvarande praxis i detta hänseende inte särskilt lagfästas.

Innehållet i rättens beslut

Ett beslut om att inte bevilja utlämning måste enligt flera av våra utlämningsavtal motiveras (se exempelvis 1957 års utlämningskonvention artikel 18.2 och utlämningsavtalet med Kanada [SÖ 2001:42] artikel 14.1). Det framstår som självklart att såväl ett beslut att *inte* utlämna som ett beslut *att* utlämna ska motiveras; det är ett grundläggande rättssäkerhetskrav. Såväl den ansökande staten som den eftersökte har ett berättigat intresse av att känna till skälen för beslutet. Av rättegångsbalken följer dock redan att rättens beslut i utlämningsfrågan, oavsett om det rör sig om ett bifall eller ett avslag, ska motiveras (jfr 30 kap. 5 och 10 §§ i tillämpliga delar). Enligt utredningens bedömning krävs därmed inte någon ytterligare reglering i denna fråga (jfr prop. 2010/11:158 s. 97).

Det är av stor vikt att den ansökande staten uppmärksammas på vilka förutsättningar som gäller för utlämningen. I ett beslut att utlämna bör därför anges vilka särskilda villkor som gäller för att utlämningen ska beviljas. Det finns enligt utredningen skäl att i lagen föra in en särskild erinran om att i utlämningsbeslutet ska anges de villkor som gäller för utlämningen.

När det gäller villkor om specialitetsprincipen är två lösningar tänkbara, i fråga om den eftersöktes medgivande till att efterge det skydd som principen ställer upp. Den ena alternativet är att rätten i sitt beslut att utlämna anger att den eftersökte *får* lagföras eller straffas i den ansökande staten även för annan gärning, än den som omfattas av utlämningen och som begåtts före denna. Den andra möjligheten är att rätten i beslutet i stället anger, att som villkor för utlämningen gäller, att den eftersökte får straffas för sådan gärning, endast om den eftersökte har lämnat sitt medgivande till det i Sverige inför utlämningen, och att den ansökande staten, senast i samband med att utlämningen verkställs, informeras om att den eftersökte har lämnat sådant medgivande, varvid hinder mot ytterligare lagföring eller straffverkställighet således inte föreligger. Mot bakgrund av att den eftersökte föreslås ha möjlighet att återta ett lämnat medgivande ända fram till dess att utlämningen har verkställts, förespråkar utredningen den senare lösningen. Det är också denna lösning som valts i EAOL (prop. 2003/04:7 s. 129 f., jfr Lagrådets yttrande s. 351).

Bestämmelser om att den ansökande staten ska underrättas om att den som utlämnas har medgett att avstå från specialitetsprincipens skydd tas lämpligen in i en förordning (jfr prop. 2003/04 :07 s. 130 och 10 § fjärde stycket förordning [2003:1179] om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder).

Som framgått ovan (avsnitt 12.6.2) ska rätten, samtidigt med själva utlämningsbeslutet fatta beslut om överlämnande av beslagtagen egendom.

Om rätten beslutar att utlämna den eftersökte, bör det, i förekommande fall, åligga rätten att även pröva om tidigare meddelade tvångsmedelsbeslut ska gälla till dess utlämningen har verkställts. Har något beslut om tvångsmedel inte tidigare meddelats, kan det finnas behov av att i samband med att utlämningsbeslutet meddelas, eller i tiden därefter, förordna om tvångsmedel. Det bör därför finnas en sådan möjlighet i lagen. Angående förutsättningarna för tvångsmedelsanvändningen, se avsnitt 12.6.2.

Om rätten beslutar att utlämna den eftersökte, bör det även ankomma på rätten att besluta bl.a. inom vilken tid den ansökande staten ska hämta den som ska utlämnas. Utredningens överväganden i denna fråga, och i övriga frågor med anknytning till verkställigheten av utlämningsbeslutet, finns i avsnitt 12.9.2.

Regeringens processförklaring

Som tidigare angetts föreslår utredningen, att regeringen även i en ny ordning, ska tillåtas få avslå en utlämningsframställning av skäl som är att hänföra till den svenska utrikes- och säkerhetspolitiken (däri inkluderat att fråga är om politiskt eller militärt brott). Det ska ske genom möjligheten att avge en processförklaring av det innehållet. En avgiven processförklaring utgör ett absolut utlämningshinder, och innebär således, på samma sätt som exempelvis det faktum att den eftersökte inte var straffmyndig att rätten ska avslå utlämningsframställningen.

Mot bakgrund av att utrikes- och säkerhetspolitiskt känsliga lägen snabbt kan uppstå och förändras, bör regeringens möjlighet att på detta sätt processuellt gripa in så långt möjligt vara obegränsad och finnas fram till dess att utlämningsbeslutet har verkställts.

Som angetts i avsnitt 12.4.2 ska åklagaren, om det under utredningens gång framkommer omständigheter som innebär att det kan antas vara fråga om politiskt eller militärt brott, eller om denne an-

ser att det av något annat skäl som är att hänföra till den svenska utrikes- och säkerhetspolitiken, kan finnas skäl för regeringen att avge en processförklaring om att utlämningsframställningen inte bör bifallas, utan dröjsmål informera Justitiedepartementet om detta. Åklagarens anmälan i detta avseende bör emellertid inte vara en förutsättning för regeringens processförklaring – dvs. regeringen bör inte endast ha möjlighet att avge förklaring i de ärenden som åklagaren anmält – utan ska endast ses som en hjälp till Regeringskansliet i dess uppgift att skilja ut ärenden som bör granskas närmare. Regeringen bör således inte, för att processuellt ingripa, vara beroende av en annan myndighets bedömning av ärendets politiska aspekter. Som framgått (se bl.a. avsnitt 11.4.4) ligger det yttersta ansvaret för rikets utrikes- och säkerhetspolitik hos regeringen, och ett beslut om utlämning bör anses vara ett alltför viktigt beslut för att regeringens möjligheter att påverka ska vara begränsade. Även i de fall då åklagaren inte själv gjort bedömningen att skäl till processförklaring från regeringens sida finns, kan således finnas skäl för åklagaren och Regeringskansliet att utbyta information.

Att Regeringskansliet således kan få del av åklagarens utredning ska ses som en möjlighet för regeringen att på ett fullgott beslutsunderlag besluta om processförklaring ska avges. Hur Regeringskansliet ska organisera en granskning av utlämningsutredningarna, i syfte att skilja ut de få fall där skäl för regeringens processuella ingripande kan föreligga är en fråga för dess interna arbetsordning och beredningsrutiner. Att Utrikesdepartementet därvid har en huvuduppgift är självklart.

I förekommande fall bör regeringens processförklaring avges till rätten genom åklagaren. Har ett bifallande beslut om utlämning meddelats, men ännu inte vunnit laga kraft, ankommer det därvid på åklagaren att överklaga beslutet, för att, mot bakgrund av att ett absolut utlämningshinder nu föreligger, få till stånd en ändring av beslutet. Åklagarens skyldighet i detta avseende bör framgå av lagtexten.

Se avsnitt 12.9.2 om motsvarande situation när beslutet om utlämning har vunnit laga kraft.

Överklagande

Enligt EAOL är tingsrättens beslut om överlämnande överklagbart, utom i det fall att den eftersökte samtyckt till överlämnandet, eller att beslutet innebär att överlämnande för verkställighet av en frihetsberövande påföljd inte har beviljats på den grunden att verkställigheten i stället ska ske i Sverige.

Bakom överklagandeförbudet i samtyckesfallen ligger bl.a. den korta tidsfrist för beslut som gäller enligt det bakomliggande rambeslutet. Med ett överklagandeförbud uppnås nämligen att beslutet om överlämnande vinner laga kraft omedelbart. Mot bakgrund av att utlämningslagens reglering inte styrs av några internationellt överenskomna tidsfrister för beslut (jfr dock det förenklade förfarandet enligt det tredje tilläggsprotokollet till 1957 års utlämningskonvention, avsnitt 15.2), kan övervägas att undvika motsvarande reglering i utlämningslagen. Det finns emellertid skäl att även inom utlämningslagens reglering så långt möjligt utan att göra avkall på rättssäkerheten, påskynda förfarandet. I de fall då den eftersökte samtyckt till utlämningen, ligger det i allmänhet i dennes eget intresse att utlämningsbeslutet verkställs så snart som möjligt, bl.a. mot den bakgrunden det inte är säkert att den eftersökte efter utlämningen till fullo får tillgodoräkna sig ett frihetsberövande i Sverige som föregått utlämningen, om denne senare i den ansökande staten döms till en frihetsberövande påföljd. Utredningen föreslår därför att beslutet om utlämning inte ska få överklagas, om den eftersökte samtyckt till utlämningen.

Inte heller bör ett beslut om utlämning få överklagas, om det innebär att utlämningsframställningen avslagits på grund av att regeringen avgett förklaring att utlämningsframställningen inte bör beviljas av hänsyn till rikets utrikes- eller säkerhetspolitik eller att den avser politiskt eller militärt brott.

Som tidigare anförts bör inte heller regeringens beslut att själv, på dessa grunder, innan åklagaren begärt rättens prövning, avslå utlämningsframställningen, eller chefens för Justitiedepartementet beslut om avslag på grund av att utlämningsframställningen till form eller innehåll är bristfällig, kunna överklagas (se avsnitt 12.2.2 resp. 12.3.2).

Enligt EAOL gällde, i fråga om tingsrättens överklagbara beslut om överlämnande, ursprungligen att dessa fick överklagas till hovrätten utan prövningstillstånd och vidare till Högsta domstolen med sedvanligt krav på prövningstillstånd. I samband med införandet av NAOL infördes emellertid krav på prövningstillstånd också för

hovrättens prövning av en fråga om överlämnande, såväl enligt den nya NAOL, som EAOL. Skälet härtill var främst att den tidigare ordningen, visat sig medföra problem i fråga om att hålla de tidsfrister som rambeslutet föreskriver (prop. 2010/11:158 s. 99 f.).

Som nyss angetts, styrs inte utlämningslagens reglering av några internationellt överenskomna tidsfrister för beslut. Mot bakgrund av att tingsrätterna genom utredningens förslag tillförs en helt ny ärendeform och med hänsyn till dels de komplexa rättsliga frågor som ett utlämningsärende kan inrymma, dels den ingripande betydelse ett utlämningsärende kan få för den enskilde, kan det göras gällande, att beslut om utlämning borde kunna överklagas till hovrätten utan krav på prövningstillstånd. Hovrätten bör emellertid i första hand ses som ett överprövande organ och tyngdpunkten i rättskipningen bör således ligga i första instans; en uppfattning som vunnit ökat stöd i senare rättsutveckling (jfr betänkandet *Mål och medel – särskilda åtgärder för vissa måltyper i domstol*, SOU 2010:44 s. 282 ff., och däri gjorda hänvisningar). Ett krav på prövningstillstånd innebär inte heller att möjligheten att överklaga helt tas bort. Hovrättens prövning av om prövningstillstånd ska ges innebär, att det noga övervägs hur tingsrätten har handlagt ärendet och om det finns något som ger anledning att betvivla riktigheten av det slut som tingsrätten kommit till (jfr 49 kap. 14 § rättegångsbalken och prop. 2010/11:158 s. 100). Om hovrätten beslutar att inte meddela prövningstillstånd, kan det beslutet vidare överklagas till Högsta domstolen. Utredningen anser mot bakgrund av det anförda, att vägande skäl talar för att prövningstillstånd bör krävas för överklagande till hovrätt också av tingsrätts beslut om utlämning. Som framgått ovan föreslår utredningen också, i den enskildes intresse, en huvudregel om förstärkt sammansättning i tingsrätten med tre lagfarna ledamöter i utlämningsärenden, vilket också bör vägas in vid bedömning av kravet på prövningstillstånd vid överklagande till hovrätt.

I sammanhanget bör vidare framhållas, att förslaget om prövningstillstånd i hovrätten avser överklagande av ett beslut i utlämningsfrågan eller annat beslut där ärendet avgörs, och att det således inte omfattar överklagande av beslut om tvångsmedel eller restriktioner.

12.8 Beslut vid konkurrerande framställningar

12.8.1 Nuvarande ordning

Om två eller flera stater begär utlämning av samma person, ska frågan om till vilken av staterna utlämning bör ske avgöras med hänsyn till beskaffenheten av brottet eller brotten, tiden och platsen därför, framställningarnas tidsföljd, den eftersöktes nationalitet och hemvist samt övriga omständigheter (13 § första stycket UtlämningsL). När framställningarna avser olika brott, kan föreskrivas att den som utlämnas till en stat ska från den staten vidareutlämnas till annan stat på de villkor som prövats erforderliga (13 § andra stycket UtlämningsL).

Enligt de båda arresteringsordrarna gäller att, i de fall det samtidigt med ett överlämnandeärende pågår ett ärende om utlämning beträffande samma person, prövningen av frågan om överlämnande ska skjutas upp till dess beslut har meddelats i utlämningsärendet (5 kap. 5 § EAOL resp. 4 kap. 7 § NAOL).

12.8.2 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Om det föreligger konkurrerande utlämningsframställningar eller med en eller flera utlämningsframställningar konkurrerande nordiska eller europeiska arresteringsordrar, ska ärendena på åklagarens begäran prövas i ett sammanhang vid den tingsrätt som har behörighet att handlägga det först inkomna ärendet. Om det efter ett icke lagakraftvunnet beslut om utlämning eller överlämnande inkommer en ny utlämningsframställning eller arresteringsorder, får på yrkande av åklagaren hovrätten eller, såvida ärendet överklagats dit, Högsta domstolen besluta, att ärendena ska prövas vid tingsrätten i ett sammanhang.

Prövningen av vilken av de konkurrerande utlämningsframställningarna eller arresteringsordrarna som ska beviljas ska ske med särskilt beaktande av gärningarnas beskaffenhet och platsen där de ägt rum, de tidpunkter då respektive utlämningsframställning gjordes eller arresteringsorder utfärdades samt om de avser lagföring eller verkställighet av en frihetsberövande påföljd.

I de fall det pågår ett ärende om utlämning för brott enligt lagen (1994:569) om Sveriges samarbete med de internationella

tribunalerna för brott mot humanitär rätt eller om överlämnande enligt lagen (2002:329) om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen, ska prövningen av frågan om utlämning enligt utlämningslagen skjutas upp till dess beslut har meddelats i det andra ärendet.

Utredningens bedömning: Möjlighet bör inte finnas att, vid konkurrerande utlämningsframställningar avseende olika brott, förordna att den eftersökte, efter att ha utlämnats till viss stat, ska vidareutlämnas till viss annan stat.

Inkommer en ny utlämningsframställning från samma stat efter att rättens beslut om utlämning till denna stat vunnit laga kraft, ska denna behandlas som en framställning om tillstånd till utvidgad utlämning och således inte innebära något hinder mot att verkställa det lagakraftvunna utlämningsbeslutet. Någon särskild reglering behövs inte av denna fråga.

I EAOL (5 kap. 4 och 5 §§) anges, att om två eller flera medlemsstater har utfärdat arresteringsordrar beträffande en och samma person ankommer det på den tingsrätt som är behörig att pröva den först inkomna arresteringsordern att avgöra om en tillkommande order ska ha företräde framför den förra eller inte. Har rätten redan prövat den första arresteringsordern och beslutat att överlämnande ska ske, får hovrätten eller Högsta domstolen, på yrkande av åklagaren, förordna att tingsrätten ska pröva ärendena i ett sammanhang. En förutsättning är dock att det första beslutet om överlämnande inte har vunnit laga kraft. Prövningen av vilken av flera arresteringsordrar som ska beviljas görs med hänsyn till gärningarnas beskaffenhet, platsen för deras förövande och tidpunkterna för när framställningarna utfärdades samt om de avser lagföring eller verkställighet av ett frihetsstraff. Om den som eftersöks för överlämnande på grund av en arresteringsorder även är begärd utlämnad till en annan stat eller till en tribunal, Specialdomstolen för Sierra Leone eller överlämnad eller utlämnad till Internationella brottmålsdomstolen, ska frågan om överlämnande på grund av en arresteringsorder förklaras vilande till dess att det andra ärendet är avslutat. Vid lagens tillkomst ansågs inte lämpligt att i den situationen låta domstol avgöra vilken av framställningarna som skulle bifallas, eftersom den domstol som prövade arresteringsordern i sådant fall skulle binda regeringen i sitt ställningstagande (prop. 2003/04:7 s. 131).

Motsvarande reglering har valts i NAOL (4 kap. 6 och 7 §§). När NAOL tillkom, infördes även en reglering som samordnar konkurrensfrågorna mellan de båda arresteringsorderlagarna (prop. 2010/11:158 s. 102). För det fall det föreligger en konkurrenssituation mellan en eller flera nordiska arresteringsordrar och en eller flera europeiska arresteringsordrar ankommer det således på den tingsrätt som är behörig att pröva den första inkomna arresteringsordern att efter framställan av åklagaren pröva vilken av dessa som ska ha företräde.

När utredningen nu föreslår att allmän domstol, och inte regeringen, ska fatta beslut i utlämningsärenden finns inte längre något hinder för att i utlämningslagen införa en reglering som är samordnad med den i de båda arresteringsordrarna. Då det finns konkurrerande utlämningsframställningar och arresteringsordrar, framstår det som mest ändamålsenligt, att prövningen av vilken av dessa som ska ha företräde kan göras i ett sammanhang. Mot detta synsätt skulle kunna anföras, att prövningen av en utlämningsframställning kan tänkas bli mer omfattande och ta längre tid i anspråk än en begäran om överlämnande, och att en samtidig prövning av de olika ärendetyperna därför med stor sannolikhet skulle komma att leda till att fristerna som gäller för överlämnandeärenden därför inte skulle kunna hållas. Problemet är emellertid detsamma i nuvarande ordning, enligt vilken frågan om överlämnande ska förklaras vilande till dess regeringen har fattat beslut i utlämningsärendet. En samtidig prövning i tingsrätt av konkurrerande utlämningsframställningar och arresteringsordrar kan, till gagn för samtliga inblandade stater och den eftersökte, tänkas leda till ett snabbare förfarande än det nuvarande. Utredningen föreslår därför, att för det fall det föreligger konkurrerande utlämningsframställningar eller med en eller flera utlämningsframställningar konkurrerande nordiska eller europeiska arresteringsordrar, bör det ankomma på den tingsrätt som är behörig att pröva det först inkomna ärendet att efter framställan från åklagaren pröva, vilken av utlämningsframställningarna eller arresteringsordrarna som ska ha företräde. Detta bör, i enlighet med regleringen i de båda arresteringsorderlagarna, gälla oavsett om samtycke till någon av framställningarna har lämnats. Samma regler som i arresteringsorderlagarna bör gälla för de fall den först inkomna utlämningsframställningen eller arresteringsordern redan skulle ha prövats av tingsrätten. Den föreslagna regleringen bör även täcka in den situationen att en *ny* utlämningsframställning inkommer från en stat som tidigare ansökt om utlämning. Har

rättens beslut om utlämning till denna stat inte vunnit laga kraft bör således de båda utlämningsframställningarna från samma stat kunna prövas i ett sammanhang. Har beslutet om utlämning däremot vunnit laga kraft, bör den nya utlämningsframställningen inte innebära något hinder mot att verkställa det lagakraftvunna utlämningsbeslutet. Den sist inkomna utlämningsframställningen får i den situationen behandlas som en begäran om tillstånd till utvidgad utlämning (se avsnitt 14.1.2).

Regleringen gällande hanteringen av konkurrerande framställningar bör vidare omfatta även sådana ärenden om utlämning till tribunaler eller internationella domstolar (utlämning till Internationella brottmålsdomstolen för brott mot dess rättskipning och utlämning till Specialdomstolen för Sierra Leone) som framgent föreslås prövas av allmän domstol enligt utlämningslagens bestämmelser (se avsnitt 18.1.3).

För att underlätta en samtidig prövning av konkurrerande utlämningsframställningar och arresteringsordrar bör regleringen av vilka omständigheter som ska beaktas vid avgörandet av till vilken stat utlämning eller överlämnande ska beviljas, så långt möjligt vara enhetlig. Det bör således inte komma i fråga att ange vissa omständigheter som särskilt ska beaktas då det gäller utlämning enligt utlämningslagen, och som skiljer sig från de omständigheter som ska beaktas då det gäller överlämnande enligt arresteringsorderlagarna. Vad avser våra utlämningsavtal (häri inkluderat 1957 års utlämningskonvention), föreskriver de, att den anmodade staten vid konkurrerande utlämningsframställningar ska besluta till vilken stat utlämning ska ske med beaktande av samtliga omständigheter men att särskilt vissa sådana ska beaktas; huvudsakligen samma som anges i de båda arresteringsorderlagarna, med tillägg för den eftersöktes nationalitet/medborgarskap och i något fall med tillägg även för dennes hemvist och möjligheten att vid senare tillfälle utlämna till någon av staterna (se närmare avsnitt 4.2). Den uppräkning av omständigheter som finns i arresteringsorderlagarna är endast exemplifierande och även andra omständigheter kan, inom ramen för dessa lagar, inverka på bedömningen (se prop. 2003/04:7 s. 195). Att införa samma reglering i utlämningslagen som i arresteringsorderlagarna, vad gäller de omständigheter som ska beaktas vid rättens avgörande, kommer mot den bakgrunden enligt utredningens bedömning inte i konflikt med våra internationella utlämningsåtaganden. Med en sådan reglering kommer inte heller en samtidig prövning av utlämningsärenden och överlämnandeärenden i konflikt med de bakom

arresteringsordrarna liggande internationella dokumenten (rambeslutet resp. konventionen). Utredningen föreslår därför, att prövningen av vilken av de konkurrerande utlämningsframställningarna eller arresteringsordrarna som ska beviljas, ska ske med särskilt beaktande av gärningarnas beskaffenhet och platsen där de ägt rum, de tidpunkter då respektive utlämningsframställning gjordes eller arresteringsorder utfärdades samt om de avser lagföring eller verkställighet av en frihetsberövande påföljd. Utlämning eller överlämnande för ett allvarligare brott torde därvid i allmänhet ha företräde framför ett mindre allvarligt brott och vid konkurrens mellan utlämning eller överlämnande för lagföring och utlämning eller överlämnande för straffverkställighet bör i allmänhet utlämning eller överlämnande för lagföring ha företräde, eftersom ett längre uppskov med lagföring kan leda till att det uppstår svårigheter att genomföra rättegången (jfr prop. 2003/04:7 s. 195 och 2010/11:158 s. 142). Den föreslagna uppräkningen ska dock endast ses som exemplifierande och även andra omständigheter kan tillåtas inverka på bedömningen.

För att uppnå kongruens bör motsvarande reglering som nu föreslagits för utlämningslagens del införas i EAOL (5 kap. 4 §) resp. NAOL (4 kap. 6 §).

Utredningens uppdrag omfattar uttryckligen inte att se över förfarandet och beslutsordningen enligt lagstiftningen om de särskilda tribunalerna eller Internationella brottmålsdomstolen, förutom vad avser utlämningsärenden som avser brott mot den denna domstols rättskipning, då UtlämningsL är tillämplig (genom hänvisning i 21 § lagen [2002:329] om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen). Beslut om utlämning enligt lagen (1994:569) om Sveriges samarbete med de internationella tribunalerna för brott mot internationell humanitär rätt kommer således, liksom ett beslut om *överlämnande* till Internationella brottmålsdomstolen enligt lagen (2002:329) om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen, även framgent att fattas av regeringen, om det inte är fråga om brott mot den senare instansens rättskipning, då alltså utlämningslagen ska tillämpas på vanligt sätt. Då konkurrens föreligger mellan en utlämningsframställning enligt utlämningslagen och en framställning från någon av tribunalerna eller en begäran om överlämnande till Internationella brottmålsdomstolen föreslås därför motsvarande reglering som i de båda arresteringsorderlagarna. I dessa fall ska frågan om utlämning enligt utlämningslagen alltså förklaras vilande till dess beslut har fattats i det konkurrerande ärendet.

Nuvarande reglering innebär, som nämnts, att när konkurrerande framställningar avser olika brott, kan föreskrivas att den som utlämnas till en stat ska från den staten vidareutlämnas till annan stat. Regleringen i denna del bygger inte på internationell överenskommelse. Skyldighet att förordna om vidareutlämning i denna situation följer således inte av något av våra utlämningsavtal. Regleringen enligt de båda arresteringsordrarna är sådan, att ett beslut om att bevilja överlämnande eller utlämning av den eftersökte till en annan stat, tribunal eller domstol innebär att arresteringsordern ska avslås. Enligt utredningens mening kan det framstå som rättsosäkert, att i samband med att utlämning beviljas till en stat, samtidigt besluta om att i ett senare skede bevilja vidareutlämning från den staten till annan. Den praktiska nyttan av en sådan möjlighet kan också ifrågasättas, speciellt mot bakgrund av att möjligheten inte har ansetts behövas inom ramen för det europeiska och nordiska överlämnandesamarbetet. Möjligheterna att överblicka de rättsliga konsekvenserna av ett beslut om vidareutlämning kan vara begränsade. Av framför allt rättssäkerhetsskäl föreslår utredningen därför, att möjligheten att förordna om vidareutlämning till annan stat tas bort, och att en med de båda arresteringsorderlagarna enhetlig reglering i dessa fall således införs. Utlämning ska alltså inte få beviljas, om det vid en prövning av konkurrerande framställningar har beslutats att den eftersökte ska utlämnas respektive överlämnas till en annan stat eller tribunal eller domstol (se vidare avsnitt 10.4.15, i vilket denna omständighet föreslås utgöra ett hinder mot utlämning).

12.9 Allmänt om verkställigheten, m.m.

12.9.1 Nuvarande ordning

Bifaller regeringen utlämningsframställningen ska viss tid utsättas, inom vilken den ansökande staten ska hämta den som ska utlämnas (20 § andra stycket UtlämningsL). Tiden får inte utan synnerliga skäl vara längre än en månad från det att den ansökande staten har fått del av beslutet.

Någon uttrycklig möjlighet att inhibera ett redan fattat beslut om utlämning innehåller UtlämningsL inte. Regeringen har emellertid med stöd av den i lagen angivna möjligheten att uppställa de villkor för utlämningen som den finner erforderliga (12 § tredje stycket) inhiberat ett beslut att utlämna, då den eftersökte anmält

Sverige till Europadomstolen och därvid gjort gällande att regeringens beslut att utlämna honom stred mot Europakonventionen, och Europadomstolen, begärt att Sverige inhiberade beslutet (se närmare avsnitt 3.15 och 5.3).

Beslut om utlämning verkställs av polismyndigheten (20 § tredje stycket UtlämningsL).

Även enligt 1957 års utlämningskonvention gäller, att om utlämningsframställningen bifalls ska den ansökande parten underrättas om plats och tid för överlämnande av den eftersökte. Har den ansökande staten inte hämtat den eftersökte femton dagar efter den utsatta dagen för överlämnande, får den eftersökte friges; under alla förhållanden ska den eftersökte friges, om denne inte hämtats sedan det gått trettio dagar från den utsatta dagen. Om emellertid antingen den anmodade eller den ansökande staten, av något förhållande som denna stat inte råder över, hindrats från att verkställa överlämningen, ska den andra staten underrättas om detta, och de båda parterna komma överens om en ny tidpunkt för överlämnandet.

Vid tillträdet till konventionen förbehöll sig Sverige att, för det fall den eftersökte inte avhämtades av den ansökande staten på den utsatta tiden, omedelbart häva eventuell tidigare beslutad frihetsberövande åtgärd.

Vad avser verkställigheten av en beviljad utlämning innebär de bilaterala utlämningsavtalen med Australien och Kanada, att den anmodade och ansökande staten gemensamt bestämmer var den eftersökte ska avhämtas och att den anmodade staten bestämmer inom vilken tid, angiven som ”skälig”, detta ska ske. Avtalet med USA innehåller inte någon verkställighetsbestämmelse; sådant som inte regleras i avtalet ska emellertid regleras av gällande lagar och föreskrifter i den anmodade staten.[3]

12.9.2 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: När beslut fattas om att den eftersökte ska utlämnas ska rätten även bestämma inom vilken tid den ansökande staten ska hämta den som ska utlämnas. Tiden för

[3] Avtalet med Storbritannien och Nordirland, som idag kan anses ha spelat ut sin roll, föreskriver att den eftersökte ska avhämtas på den ”gränsort” eller ”ombordstigningshamn” på den anmodade partens territorium, som den ansökande staten bestämmer, inom viss skälig tid, som den anmodade staten bestämmer.

avhämtande får, som huvudregel, inte sättas längre än en månad från det att den ansökande staten har fått del av beslutet. Finns särskilda skäl får längre tid för avhämtande dock sättas.

Innan utlämningsbeslutet har vunnit laga kraft kan den som ska utlämnas avge en nöjdförklaring.

Verkställigheten får skjutas upp, om det efter rättens beslut inträffar omständigheter, vilka ligger utanför de berörda staternas kontroll, och som hindrar att den eftersökte avhämtas, eller om det därefter tillkommit starka humanitära skäl eller det annars finns synnerliga skäl för ett uppskjutande. Beslut om att skjuta upp utlämningen fattas av rätten på framställning från åklagaren. Har beslutet om utlämning vunnit laga kraft, prövar den domstol som meddelat utlämningsbeslutet frågan.

Sedan rättens beslut i utlämningsärendet vunnit laga kraft eller om den som ska utlämnas har nöjdförklarat sig, ska ärendet av åklagaren överlämnas till Justitiedepartementet. Justitiedepartementet ska underrätta den ansökande staten om rättens beslut.

Den som ska utlämnas och är underkastad tvångsmedel kan begära att en förhandling för prövning av tvångsmedelsfrågan ska äga rum i tingsrätten inom tre veckor från det att beslut i den frågan senast har meddelats.

Ett utlämningsbeslut verkställs av polismyndigheten. Om den som ska utlämnas är på fri fot, får denne omhändertas och tas i förvar av polismyndigheten under högst fyrtioåtta timmar, om det bedöms nödvändigt för att utlämningen ska kunna genomföras.

Om Europadomstolen i anledning av ett där anhängiggjort mål riktar en begäran till Sverige om att verkställigheten av ett beslut om utlämning ska avbrytas, ska inhibition meddelas, såvida inte synnerliga skäl talar mot detta. Om något annat internationellt organ, som har behörighet att pröva klagomål från enskilda, begär att verkställigheten ska avbrytas, får inhibition meddelas, såvida det är lämpligt med hänsyn till de tvångsmedel som föreligger, den förväntade tiden för prövning av klagomålet och andra omständigheter. Beslut om inhibition meddelas av rätten på talan av åklagaren. Har beslutet om utlämning vunnit laga kraft, prövar den domstol som har meddelat det lagakraftvunna beslutet frågan.

Om verkställighet av beslutet inte sker i tid, den ansökande staten återkallar utlämningsframställningen, regeringen avger processförklaring eller ett internationellt organ, som har behörighet

att pröva klagomål från enskilda, funnit att beslutet i det enskilda ärendet strider mot ett svenskt konventionsåtagande, och den som ska utlämnas är underkastad tvångsmedel, ska åklagaren omedelbart häva tvångsmedelsbeslutet. Åklagaren ska då även göra en framställning hos domstolen om att beslutet ska upphävas.

Utredningens bedömning: Någon bestämmelse om det nödvändiga samrådet och samordningen mellan Justitiedepartementet och polismyndigheten när det gäller verkställigheten av utlämningsbeslutet behöver inte tas in i lagen.

Sveriges förbehåll till 1957 års utlämningskonvention med avseende på möjligheten, att omedelbart häva en eventuell tidigare beslutad frihetsberövande åtgärd, för det fall den ansökande staten inte avhämtar den eftersökte inom den tid som bestämts, bör bibehållas.

Tidsfrist för verkställighet

Utredningens förslag innebär, som framgått, att Regeringskansliet (Justitiedepartementet) kvarstår som kontaktpunkt för utlämningsframställningarna. Ansvaret för verkställigheten av utlämningsbesluten vilar därför ytterst på Regeringskansliet. Som tidigare nämnts bör dock Regeringskansliet så långt möjligt framgent avlastas i sin medverkan i utlämningsärenden. Det bör därför ankomma på rätten att, då utlämning beviljas, redan i utlämningsbeslutet ange inom vilken tid beslutet ska verkställas. Utlämningsbeslut verkställs av hävd i praktiken genom att den eftersökte avhämtas i den anmodade staten av den ansökande staten. Det kan antas att denna ordning kommer att bestå framgent, utan att detta behöver uttryckligen anges i lagen. Undantagsvis kan förstås andra arrangemang på verkställighetsplanet visa sig mera praktiska och resursbesparande. Det får ankomma på polismyndigheten, att i samråd med den andra staten, vidta de praktiska verkställighetsåtgärder som kan vara påkallade.

Eftersom utlämningslagens verkställighetsförfarande måste anpassas, så att det kan användas i förhållande till alla de stater till vilka utlämning kan bli aktuell, passar det mindre väl att, som i de båda arresteringsorderlagarna, i lagen slå fast den tidsfrist för verkställigheten som ska gälla. För att åstadkomma en önskvärd anpassning bör i stället, liksom för närvarande, endast anges att rätten ska

besluta inom vilken yttersta tid den som ska utlämnas ska avhämtas. Med en ordning där domstolen, som själv inte håller i kontakterna med den ansökande staten, beslutar om verkställighetsfrist, och där möjligheter till överklagande finns, bör fristen, med beaktande av att den ansökande staten utan dröjsmål underrättas om beslutet sedan det vunnit laga kraft, liksom för närvarande räknas från det att den ansökande staten fick del av beslutet.

Enligt nuvarande ordning får tiden för verkställighet inte utan synnerliga skäl överstiga en månad från det att den ansökande staten har fått del av beslutet. Det kan göras gällande att fristen i dag, med hänsyn till de förbättrade kommunikations- och transportmöjligheterna, de senaste 50 åren, skulle kunna sättas kortare, exempelvis till två eller tre veckor. Den tidsfrist som föreslås är emellertid den *längsta* frist som kan sättas för avhämtande. Regeln ska gå att tillämpa i förhållande till alla de stater i fråga om vilka det kan bli aktuellt att pröva en utlämningsframställning. Utredningen föreslår därför att nuvarande tidsfrist om en månad behålls. Det ankommer på åklagaren att inom ramen för sin utredning, via Justitiedepartementet, ta kontakt med den ansökande staten, och inhämta information om inom vilken tid denna har möjlighet att avhämta den eftersökte, om utlämning skulle komma att beviljas. Även i denna fråga får åklagaren således förse rätten med fullgott beslutsunderlag.

Kan redan i samband med att utlämningsbeslutet fattas, konstateras att det kan bli problem att genomföra verkställigheten inom månadsfristen, bör det finnas möjlighet att sätta längre tidsfrist för avhämtande. Finns *särskilda skäl* bör således redan från början längre frist för avhämtande kunna sättas. ”Särskilda skäl” kan exempelvis föreligga om den som ska utlämnas måste genomgå viss sjukhusvård i Sverige före utlämningen, eller om det finns störningar i kommunikationerna som kan antas komma att bestå under den tid som normalt ska gälla för avhämtandet.

Det bör vidare finnas möjlighet att från början sätta längre tid för verkställighet i de fall då det finns svenskt intresse av lagföring eller straffverkställighet, se utredningens överväganden i denna fråga, avsnitt 12.10.3.

Om det *efter* rättens beslut inträffar omständigheter som ligger utanför Sveriges och den ansökande statens kontroll som hindrar att den som ska utlämnas avhämtas, exempelvis omfattande strejker eller andra svåra störningar i kommunikationerna, bör möjlighet finnas att besluta om uppskjutande av verkställigheten. Vidare bör möjlighet finnas att skjuta upp verkställigheten, om det efter beslutet

tillkommit starka humanitära skäl, exempelvis genom att den eftersökte blivit svårt sjuk. Förutom de nämnda situationerna kan ytterligare situationer tänkas, då verkställigheten kan behöva uppskjutas. En allmän möjlighet att, om det finns *synnerliga skäl* härför, uppskjuta verkställigheten bör därför införas.

Enligt de båda arresteringsorderlagarna ankommer det på åklagaren att besluta om att skjuta upp verkställigheten av ett överlämnandebeslut i vissa angivna situationer (6 kap. 2 § EAOL resp. 5 kap. 1 § NAOL). Av rättssäkerhetsskäl bör emellertid, enligt utredningens mening, den ordningen inte väljas när det gäller utlämningsärenden. Beslut om att skjuta upp avhämtandet bör i stället fattas av rätten på framställning från åklagaren. Finns möjligheten till överklagande kvar, bör denna möjlighet därvid utnyttjas och frågan om uppskjutande prövas av nästa instans. Har beslutet om utlämning vunnit laga kraft, bör det ankomma på den domstol som har meddelat det lagakraftvunna beslutet att pröva frågan. Det ankommer även i denna situation på åklagaren att, om nödvändigt genom Justitiedepartementet, ha kontakt och samråda med den ansökande staten i saken.

Nöjdförklaring

På samma sätt som enligt de båda arresteringsorderlagarna bör den som ska utlämnas kunna påskynda verkställigheten genom att avge en nöjdförklaring. Utredningen föreslår därför att en hänvisning till relevanta bestämmelser i lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m. tas in i lagen (jfr 6 kap. 4 § EAOL och prop. 2003/04:7 s. 136 samt 5 kap. 3 § NAOL).

Omprövning av tvångsmedelsbeslut

Om rätten tvingas bestämma längre tid för avhämtande än vad som följer av huvudregeln, eller om verkställigheten efter att utlämningsbeslutet meddelats tvingats skjutas upp, eller om utlämningsbeslutet inhiberas (se nedan) kan det, i avvaktan på verkställigheten, bli fråga om en längre tvångsmedelsanvändning mot den som ska utlämnas. I dessa situationer bör den som ska utlämnas med jämna mellanrum ha rätt att få frågan om tvångsmedel omprövad. Utredningen föreslår därför, i likhet med vad som f.n. gäller, att den som ska utlämnas ska ha rätt att få frågan om tvångsmedel omprövad av tings-

rätten inom tre veckor från det senaste tvångsmedelsbeslutet. Det innebär att i en del fall kommer verkställighet inte ha hunnit ske innan treveckorsfristen löpt ut, utan en omprövning av tvångsmedelsfrågan kan, på begäran av den enskilde, således behöva göras efter tre veckor.

Genomförande av verkställigheten

I likhet med vad som gäller enligt nuvarande ordning bör, som framgått, det praktiska genomförandet av verkställigheten av utlämningsbeslutet handhas av polismyndigheten. Hur själva verkställigheten ska gå till blir i det framtida förfarandet, i likhet med det nuvarande, en gemensam fråga för Justitiedepartementet och i första hand polismyndigheten; i flertalet fall torde det i praktiken vara polismyndigheten som kommer överens med sina utländska motsvarigheter om närmare tid och plats för avhämtandet. Några bestämmelser om det närmare samrådet och samordningen mellan dessa myndigheter, när det gäller verkställigheten behöver dock inte tas in i lagen.

Är den som ska utlämnas på fri fot, bör denne, i enlighet med nuvarande ordning, få omhändertas och tas i förvar av polisen under som längst 48 timmar, om det bedöms nödvändigt för att utlämningen ska kunna verkställas.

Återkallelse av utlämningsframställningen

UtlämningsL innehåller inga bestämmelser om vad som ska gälla då en utlämningsframställning återkallas.

Arresteringsorderlagarna föreskriver i denna situation när det gäller överlämnande, dels att den eftersökte omedelbart ska försättas på fri fot (6 kap. 6 § EAOL resp. 5 kap. 5 § NAOL), dels att den domstol (eller åklagare) som har meddelat ett lagakraftvunnet beslut om överlämnande ska upphäva beslutet (6 kap. 7 § 2 EAOL resp. 5 kap. 6 § 2 NAOL). Motsvarande regler bör införas i utlämningslagen. När den ansökande staten återkallar en utlämningsframställning, ska åklagaren således omedelbart häva ett tidigare meddelat tvångsmedelsbeslut och beslutet om utlämning upphävas. Beslut om upphävande bör fattas av den domstol som har meddelat det lagakraftvunna beslutet om utlämning, på framställning från åklagaren.

Utebliven verkställighet

UtlämningsL innehåller inte heller några bestämmelser om vad som ska gälla, då den ansökande staten inte avhämtar den som ska utlämnas inom den utsatta tidsfristen.

Sker inte avhämtande inom den ursprungliga tidsfrist som rätten bestämt, bör på samma sätt som då en utlämningsframställning återkallats åklagaren omedelbart häva ett tidigare meddelat tvångsmedelsbeslut. Även i det fall att rätten efter sitt ursprungliga beslut beslutat att den eftersökte ska avhämtas vid viss senare tidpunkt och den eftersökte inte avhämtas vid denna, bör ett meddelat tvångsmedelsbeslut upphävas. Eftersom viss bestämd *tidpunkt* härvid bestämts (och inte viss *tidsfrist*) bör emellertid den ansökande staten i denna situation ges visst rådrum, att anmäla eventuella hinder angående verkställigheten, så att åklagaren härvid kan göra framställning till rätten om bestämmande av ny tidpunkt för verkställigheten, innan tvångsmedelsbeslutet upphävs.

Avhämtas inte den som ska utlämnas inom den bestämda fristen eller vid den bestämda tidpunkten, bör vidare, på samma sätt som när det gäller återkallelse av utlämningsframställningen, beslutet om utlämning inom viss tid upphävas. Beslutet bör dock givetvis inte upphävas om orsaken till att verkställigheten inte äger rum är att den som ska utlämnas håller sig undan verkställighet. De båda arresteringsorderlagarna innehåller härvid motsvarande reglering (6 kap. 7 § 1 EAOL resp. 4 kap. 6 § 1 NAOL).

Mot bakgrund av den i denna del föreslagna regleringen, bör Sveriges gjorda förbehåll till 1957 års utlämningskonvention bibehållas, avseende möjligheten att omedelbart häva en eventuell tidigare beslutad frihetsberövande åtgärd, för det fall den ansökande staten inte avhämtar den eftersökte inom den tid som bestämts.

Regeringens processförklaring

Utredningen har i avsnitt 12.7.2 föreslagit att regeringen, mot bakgrund av att utrikes- och säkerhetspolitiskt känsliga lägen snabbt kan uppstå och förändras, ska ha en möjlighet att avge en processförklaring, ända fram till dess att utlämningsbeslutet har verkställts. Avges processförklaring i ett sent skede av utlämningsärendet, dvs. efter laga kraft i väntan på verkställighet, bör utlämningsbeslutet upphävas och eventuella tvångsmedel mot den som beslutet gäller

omedelbart upphöra. I lagen bör därför föreskrivas, att det i denna situation ankommer på åklagaren att dels omedelbart häva eventuella tvångsmedelsbeslut, dels hos den domstol som har meddelat det lagakraftvunna beslutet om utlämning, göra en framställning om upphävande av beslutet.

Begäran om inhibition och slutligt avgörande från internationellt organ

Som närmare redogjorts för i avsnitt 5.2 samt 6.2 och 6.3 kan ett beslut att utlämna utgöra brott mot flera av de konventioner på området för mänskliga rättigheter som Sverige tillträtt: bl.a. Europakonventionen, den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (*KMPR*) och konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (*tortyrkonventionen*). Den till Europakonventionen kopplade Europadomstolen har bl.a. till uppgift att pröva klagomål från enskilda. Sverige har avgett förklaring (i enlighet med artikel 46 i Europakonventionen) att låta underkasta sig Europadomstolens jurisdiktion. Domstolens avgöranden är därför folkrättsligt bindande för Sverige. Även en begäran från domstolen om att en konventionsstat ska inhibera beslut, i ett ärende som är föremål för Europadomstolens prövning, anses numera vara folkrättsligt bindande.

För att övervaka staternas efterlevnad av rättigheterna har till varje central FN-konvention på området för mänskliga rättigheter kopplats en övervakningskommitté. I flera fall har kommittéerna mandat att pröva klagomål från enskilda. Detta gäller bl.a. den kommitté som övervakar KMPR, *MR-kommittén,* och den som övervakar tortyrkonventionen, *Tortyrkommittén*. Dessa kommittéer har en kvasijudiciell funktion och deras avgörande har inte samma folkrättsligt bindande verkan som ett domstolsavgörande.

Någon specifik bestämmelse om möjlighet att förordna om inhibition av ett fattat utlämningsbeslut, finns, som nämnts, inte i UtlämningsL. Eftersom Sverige är folkrättsligt förpliktad att följa en begäran om inhibition från Europadomstolen bör en bestämmelse om möjlighet att inhibera i denna situation införas i lagen. Det bör vidare finnas möjlighet att inhibera i den situationen att begäran om inhibition inkommer från någon av de nämnda övervakningskommittérna som har behörighet att pröva klagomål från enskilda. Som nämnts är Sverige visserligen inte folkrättsligt för-

pliktat att följa en sådan begäran, men utredningens uppfattning är att en sådan trots detta i många fall bör efterföljas, vilket i praktiken också oftast sker, eftersom det är av vikt för möjlighet till en effektiv och meningsfull prövning (jfr regeringens uttalanden vid införandet av en motsvarande bestämmelse i utlänningslagen [2005:716], prop. 1996/97:25 s. 296). När det gäller begäran från en övervakningskommitté bör emellertid större utrymme finnas att avstå från att meddela inhibition.

Avsikten med en inhibitionsbestämmelse är således, att säkerställa att verkställigheten av utlämningsbeslutet stoppas, till dess att det internationella organet har hunnit ta ställning till ärendet. För att detta ska uppnås, bör det när det gäller begäran om inhibition från Europadomstolen finnas en presumtion för att inhibition *ska* meddelas om en sådan begäran inkommer. Visst utrymme att frångå presumtionen bör dock finnas, mot bakgrund av de starka intressen som kan ligga bakom en utlämning. Som nämnts bör det, främst mot bakgrund av att en sådan begäran inte är folkrättsligt bindande, finnas större utrymme att låta verkställigheten fortgå när begäran om inhibition kommer från någon av de nämnda övervakningskommittérna. Utredningen föreslår därför att bestämmelsen utformas så, att om Europadomstolen i anledning av ett där anhängiggjort mål riktar en begäran till Sverige om att verkställigheten av ett beslut om utlämning ska avbrytas, ska inhibition meddelas, om inte *synnerliga skäl* talar mot detta (jfr 12 kap. 12 § utlänningslagen [2005:716]). Detta undantag från inhibition är således avsett att tolkas ytterst restriktivt. När det gäller begäran om inhibition från annat internationellt organ, som har behörighet att pröva klagomål från enskilda, bör emellertid någon presumtion för inhibition inte finnas utan i stället gälla att inhibition *får* meddelas, såvida det är lämpligt med hänsyn till de tvångsmedel som föreligger, den förväntade tiden för prövning av klagomålet och andra omständigheter.

En begäran om inhibition från ett internationellt organ torde i normalfallet avse ett lagakraftvunnet beslut om utlämning, då en prövning i konventionsorganen förutsätter att alla inhemska rättsmedel uttömts. I den situationen kan det anses naturligast att prövningen av inhibitionsfrågan sker inom Regeringskansliet, som i det närmaste får anses som ansvarig för verkställigheten. Som tidigare anförts bör Regeringskansliet emellertid så långt möjligt avlastas arbetsuppgifter förenade med utlämningsärenden. Av rättssäkerhetsskäl framstår det också som lämpligare att prövningen av frågan sker i domstol. Utredningen föreslår därför, att ett beslut om inhi-

bition ska meddelas av rätten på talan av åklagaren. Om utlämningsbeslutet har vunnit laga kraft, vilket som nämnts normalt torde vara fallet, bör den domstol som har meddelat det lagakraftvunna beslutet pröva frågan.

Handläggningstiderna i Europadomstolen och FN:s övervakningskommittéer är inte sällan alltför långa. I det ärende om utlämning till Rwanda som ingående redogjorts för i bl.a. avsnitt 5.3, anmäldes Sverige till Europadomstolen av den för utlämning aktuelle rwandiske medborgaren i juli 2009. Målet är f.n. (per den 30 september 2011) ännu inte avgjort av Europadomstolen. Det senaste beskedet från Europadomstolen är att domstolen kunde förväntas pröva anmälan i september 2011. Någon upplysning har emellertid inte lämnats om vad detta innebär beträffande tidpunkten för domstolens slutliga ställningstagande.[4] Klaganden var frihetsberövad som anhållen eller häktad i ärendet från den 16 juli 2008 och fortsatt efter regeringens utlämningsbeslut i avvaktan på verkställighet. Frihetsberövandet har, sedan inhibition meddelades den 20 juli 2009, vid ett antal tillfällen på klagandens begäran (med stöd av 15 § sjätte stycket UtlämningsL) prövats av tingsrätt och, efter överklagande av tingsrättens beslut, av Högsta domstolen. Vid samtliga tillfällen fram till den 27 juli 2011, då frågan senast prövades av Högsta domstolen, kom domstolarna fram till att skälen för den frihetsberövande åtgärden alltjämt fick anses uppväga det intrång eller men i övrigt som häktningen innebar. I beslut den 27 juli 2011 (mål nr Ö 3060-11) upphävde emellertid Högsta domstolen, under hänvisning till proportionalitetsprincipen, häktningsbeslutet. Högsta domstolen anförde i sitt beslut bl.a., att bristande resurser eller ineffektivitet i fråga om en åtgärd av betydelse för frågan om fortsatt häktning inte bör gå ut över den enskilde, och att bestämmande för hur lång tid klaganden i ärendet skulle behöva vara häktad i avvaktan på Europadomstolens avgörande i stället borde vara vad som är en godtagbar tid för ett sådant avgörande, under förutsättning av en rimligt effektiv handläggning och under antagande av att domstolen hade haft rimliga resurser för att hantera inkomna ärenden. Ärendet hos Europadomstolen hade, anförde Högsta domstolen, pågått i mer än två år utan att avgöras, trots att det behandlats med förtur och trots att klaganden var häktad i avvaktan på avgörandet och varit frihetsberövad i mer än tre år. En sådan

[4] Europadomstolens besked har lämnats efter förfrågan från Högsta domstolen, i samband med att Högsta domstolen haft att pröva frågan om fortsatt häktning av klaganden, se Högsta domstolens beslut den 27 juli 2011 i mål nr Ö 3060-11.

handläggning hos Europadomstolen kunde inte, menade Högsta domstolen, anses rimligt effektiv. Att det var klaganden själv som genom sin anmälan till Europadomstolen föranlett att häktningstiden blivit så lång kunde enligt Högsta domstolen inte tillmätas betydelse vid prövningen av om en fortsatt häktning kunde anses befogad, eftersom han endast tagit i anspråk en honom tillkommande rättighet. Högsta domstolens slutsats blev därför att det inte var godtagbart att klaganden skulle vara fortsatt häktad. Några andra meningsfulla tvångsmedel än häktning ansåg Högsta domstolen, i likhet med Riksåklagaren, inte finnas i det aktuella fallet.

Det är givetvis otillfredsställande att någon ska tvingas vara häktad i avvaktan på vidare besked i utlämningsfrågan under så lång tid som i Rwanda-fallet. Det skulle mot den bakgrunden kunna övervägas att antingen underlåta att meddela inhibition, trots att begäran om upphörande av verkställigheten inkommit från ett internationellt organ, eller att ändra på förutsättningarna för tvångsmedelsanvändningen i dessa fall. Det första alternativet innebär alltså att verkställigheten av en utlämning skulle fortgå, och därmed att Sverige också bortsåg från konventionsåtagandet. Det andra alternativet, som innebär att den eftersökte försattes på fri fot i avvaktan på vidare besked, skulle innebära en klar risk för att personer som är misstänkta för synnerligen allvarliga brott lämnade landet och helt undgick utlämning och lagföring. Detta alternativ är enligt utredningens mening i normalfallet klart sämre än ett konventionskonformt fortsatt frihetsberövande i avvaktan på verkställighet. Nuvarande tvångsmedelsreglering bör därför bestå.

Vid den prövning av frihetsberövande i avvaktan på verkställighet som den eftersökte kan begära också i inhibitionsfallen bör, vid långvariga frihetsberövanden på grund av alltför långsam handläggning i det internationella organet, en korrekt tillämpning av proportionalitetsprincipen till slut, såsom sedermera skedde i Rwandafallet, givetvis mynna ut i att principen överträtts och den eftersökte därför bör försättas på fri fot eller i vart fall få en mindre ingripande åtgärd såsom reseförbud eller anmälningsskyldighet; vad som föranledde Högsta domstolen att avfärda reseförbud eller anmälningsskyldighet som alternativ (”andra meningsfulla tvångsmedel” ansågs saknas), när häktningen hävdes i Rwandafallet, får antas vara klagandens svaga anknytning till Sverige och den lätthet med vilken denne inom Norden och EU skulle kunna undandra sig såväl ett ålagt reseförbud som en anmälningsskyldighet. En svag anknytning till Sverige är förvisso en omständighet som ju många

gånger föreligger i utlämningsärenden, vilket förstås begränsar användbarheten av de alternativa tvångsmedlen. Var den gräns går, då det föreligger ett oproportionerligt långvarigt frihetsberövande, kan givetvis inte anges i förväg utan får avgöras från fall till fall. Rwandafallet, där alltså frihetsberövandet varat över tre år för ett brott som enligt svensk lag förskyller lägst fyra års fängelse, kan därvid tjäna som vägledning.

Utredningen föreslår således inte några särskilda bestämmelser om tvångsmedel, då inhibition meddelats. Om inte något annat förordnas i samband med att inhibitionsbeslut meddelas, gäller således tidigare tvångsmedelsbeslut även fortsättningsvis, samtidigt som den eftersökte med jämna mellanrum har rätt att begära förhandling för omprövning av tvångsmedelsfrågan i tingsrätten. I sammanhanget bör även påpekas, att prövningen i det internationella organet sker på den eftersöktes begäran och att det således ytterst är denne som också får väga en pågående tvångsåtgärd i avvaktan på verkställighet mot en uppgiven risk för att efter en utlämning få sina mänskliga rättigheter kränkta, exempelvis genom tortyr, dödsstraff eller förvägrad rätt till en rättvis rättegång, och med beaktande av att denna risk också redan prövats i det svenska förfarandet. Dock får denna omständighet, som framgått, inte vägas in vid den proportionalitetsbedömning som en domstol har att göra vid prövning av frihetsberövandets längd.

Om Europadomstolen eller någon av de tidigare nämnda övervakningskommittéerna i ett slutligt avgörande bifaller klagandens talan och finner att ett svenskt utlämningsbeslut är rättsstridigt, bör detta för svenskt vidkommande innebära, att det föreligger ett varaktigt verkställighetshinder. Det svenska utlämningsbeslutet bör därvid upphävas och eventuella tvångsmedel mot den som beslutet gäller omedelbart också upphöra. För dessa fall bör därför i lagen föreskrivas, att det ankommer på åklagaren att dels omedelbart häva eventuella tvångsmedelsbeslut, dels hos den domstol som har meddelat det lagakraftvunna beslutet om utlämning, göra en framställning om upphävande av beslutet. Möjligheten finns givetvis också för svensk åklagare att i sådant fall överväga att inleda en svensk förundersökning i syfte att i stället lagföra personen här, om svensk jurisdiktion föreligger. Därvid kan förstås tvångsmedelsanvändning aktualiseras inom ramen för en sådan förundersökning.

12.10 Tillfälliga hinder mot utlämning vid svenskt intresse av lagföring eller straffverkställighet

12.10.1 Inledning

I direktiven nämns *tillfälliga utlämningshinder* som en särskild fråga som utredningen bör uppmärksamma. Vid utredningens överväganden 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 enligt direktiven tänkbara.

12.10.2 Nuvarande ordning

Regler om s.k. tillfälliga utlämningshinder finns i 11 § UtlämningsL. Enligt första stycket får den som i Sverige är åtalad för annat brott än det som utlämningsframställningen avser och för vilket är stadgat fängelse, eller som dömts till fängelse eller annars omhändertas på anstalt, inte utlämnas så länge hindret består. Så är fallet också om en förundersökning inletts för sådant brott. Enligt andra stycket får utlämning dock, trots det svenska intresset av lagföring eller straffverkställighet, ske för rättegång avseende den gärning som avses med den ansökande statens begäran, på villkor att den som utlämnas senare överlämnas till svensk myndighet enligt vad regeringen bestämmer.

Skälet bakom bestämmelsen är det allmänna svenska intresset av att beivra brott och att det skulle framstå som stötande, om någon som begått brott här i landet undkom en svensk lagföring eller straffverkställighet genom att utlämnas. Det anses också vara en grundläggande princip att ett i Sverige ådömt frihetsstraff ska avtjänas här, såvida inte verkställigheten flyttas över till ett annat land (se närmare om bestämmelsen och dess praktiska tillämpning, avsnitt 3.11).

I såväl 1957 års utlämningskonvention som Sveriges bilaterala utlämningsavtal finns bestämmelser som gör ett uppskjutet överlämnande eller överlämnande med förbehåll möjligt, i de fall då den anmodade staten har intresse av att åtala den eftersökte eller låta denne avtjäna straff för annat brott än det för vilket utlämning begärts.

12.10.3 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Är den eftersökte i Sverige åtalad, eller har förundersökning inletts, för annan brottslig gärning än den utlämningsframställningen avser och för vilken är föreskrivet fängelse ska rätten, i samband med att utlämning beviljas, pröva om verkställighet av utlämningsbeslutet får ske, innan åtal för den gärningen har prövats slutligt eller åtalet eller förundersökningen har lagts ned.

Är den eftersökte i Sverige dömd till fängelse eller annan frihetsberövande påföljd för annan brottslig gärning än den utlämningsframställningen avser, ska rätten, i samband med att utlämning beviljas, pröva om verkställighet av utlämningsbeslutet får ske, innan den eftersökte villkorligt frigivits från fängelsestraffet, påföljden helt verkställts eller slutligt beslut har fattats om att flytta över verkställigheten av påföljden till den ansökande staten.

Vid avgörande av frågan om verkställighet av utlämningsbeslutet får ske, trots ett svenskt intresse av lagföring eller straffverkställighet, ska hänsyn tas till samtliga omständigheter. Särskilt ska dock beaktas

- brottets svårhetsgrad enligt såväl svensk rätt som lagstiftningen i den ansökande staten,
- om något väsentligt allmänt eller enskilt intresse, i den mening som avses i 20 kap. 7 § och 23 kap. 4 a § rättegångsbalken, skulle åsidosättas, om den eftersökte utlämnades, trots att åtal väckts eller en förundersökning pågår,
- om den eftersökte är anhållen, gripen eller häktad, och
- förväntad tid för åtals väckande eller slutlig prövning av åtalet.

I stället för att besluta att verkställighet inte får ske förrän det svenska intresset inte längre föreligger, får rätten besluta att utlämning får ske på villkor, att den eftersökte efter viss rättegångs avslutande eller viss straffverkställighet, återförs till Sverige.

Utlämningshinder eller verkställighetshinder?

Som den nuvarande bestämmelsen i UtlämningsL om tillfälliga hinder är utformad (11 §) innebär den *hinder mot att bevilja utlämning*. Motsvarande bestämmelse om tillfälliga hinder mot utlämning vid

svenskt intresse av lagföring eller straffverkställighet har funnits i den nordiska utlämningslagen (6 §), med den enda skillnaden att enligt den nordiska lagen tillfälligt utlämningshinder förelegat först, om det för det aktuella ”svenska” brottet var stadgat fängelse i två år eller däröver. Som framgår av avsnitt 3.11 har Högsta domstolen i ett antal fall haft anledning att tillämpa bestämmelsen om tillfälligt hinder i den nordiska utlämningslagen, men, såvitt kunnat utrönas, aldrig motsvarande bestämmelse i UtlämningsL. Högsta domstolen har därvid i flera fall kommit fram till att hinder mot att bevilja utlämning förelegat enligt 6 § nordiska utlämningslagen, i fall då den eftersökte exempelvis stod under svenskt åtal för brott med minst två års fängelse i straffskalan. Vid jämförelse med bestämmelser i 1957 års utlämningskonvention och våra bilaterala avtal, kan konstateras att dessa utgår från att pågående lagföring eller utdömt straff i den anmodade staten utgör tillfälligt *verkställighetshinder,* och således inte, som UtlämningsL, tillfälligt hinder mot att bevilja utlämning. Det kan emellertid konstateras, att regeringen, till skillnad från hur Högsta domstolen tillämpat motsvarande bestämmelse i den nordiska utlämningslagen, snarare synes betrakta bestämmelsen i 11 § UtlämningsL som ett tillfälligt verkställighetshinder och, trots att tillfälligt utlämningshinder förelegat enligt 11 §, i beslut förordnat att en eftersökt *ska utlämnas*, men angett att utlämningsbeslutet *inte får verkställas* så länge den eftersökte undergår fängelsestraff i Sverige.[5]

Den uttryckliga ordningen i såväl EAOL som NAOL (se 6 kap. 1 § respektive 5 kap. 1 §) är att svenskt intresse av att lagföra eller straffa den eftersökte för annat brott än det som överlämnandet avser, är att anse som ett *tillfälligt verkställighetshinder* och inte som ett tillfälligt hinder mot att bevilja överlämnande. Utredningen anser för sin del också att det är inom kategorin *verkställighetshinder* som de tillfälliga hindren vid svenskt intresse av lagföring eller straffverkställighet lämpligen bör inordnas i den reformerade utlämningslagen. Som framgått behandlas också dessa som verkställighetshinder i våra internationella utlämningsåtaganden.

[5] Se exempelvis regeringsbeslut den 13 november 2003 (JuBIRS2000/641), den 18 mars 2004 (JuBIRS2003/2966) och den 25 november 2004 (JuBIRS2002/1936).

Bör den verkställande eller beslutande myndigheten pröva frågan om tillfälligt verkställighetshinder på grund av svenskt intresse?

Som framgått av föregående avsnitt föreslår utredningen att rätten, i samband med att utlämning beviljas, ska besluta om frist inom vilken utlämningsbeslutet ska verkställas, och vidare att det bör ankomma på rätten att därefter, vid behov, besluta om att skjuta upp verkställigheten eller att inhibera utlämningsbeslutet. Mot den bakgrunden framstår som naturligt att det även bör ankomma på rätten att pröva frågan om tillfälligt verkställighetshinder på grund av ett föreliggande svenskt intresse av lagföring eller straffverkställighet.

I en ordning där det svenska och utländska intresset ska kunna vägas mot varandra, och där det således inte enbart är fråga om att konstatera att ett visst faktum föreligger (exempelvis att den eftersökte undergår fängelsestraff för annan brottslig gärning), synes det även lämpligare, att frågan om tillfälligt verkställighetshinder föreligger avgörs av den beslutande och inte av den verkställande myndigheten. Det tillgodoser också intresset att, så långt möjligt, avlasta Regeringskansliet ansvar för handläggningen i utlämningsärenden. I förekommande fall får rätten alltså i sitt beslut att utlämna den eftersökte föreskriva, att verkställighet av beslutet dock får ske först när det svenska intresset inte längre föreligger, dvs. när ett åtal eller förundersökning lagts ned eller åtal prövats slutligt eller en viss påföljd avtjänats etc.

Tillfälligt verkställighetshinder då den eftersökte har dömts i Sverige

När det gäller vilka omständigheter som bör utgöra tillfälligt hinder mot verkställighet av ett utlämningsbeslut, bör skillnad göras mellan de fall då den eftersökte redan *dömts* i Sverige för annat brott än det utlämningen avser, och de fall då endast *förundersökning inletts* eller *åtal väckts* för annat brott.

I sammanhanget bör nämnas, att när det gäller tillfälliga verkställighetshinder på grund av svenskt intresse att lagföra eller straffa för annat brott, än det som begäran om överlämnande avser, gäller enligt EAOL (6 kap. 1 § andra stycket 1), att rätten får bestämma att verkställigheten ska ske vid en viss senare tidpunkt än vad som följer av huvudregeln om verkställighet inom tio dagar från det att

beslutet vann laga kraft, ”om det behövs för att den som skall överlämnas skall kunna lagföras i Sverige eller, om dom redan fallit här avtjäna en påföljd som bestämts för en annan gärning än den som beslutet om överlämnande avser”. Rätten får således i varje enskilt fall avgöra om verkställigheten av ett överlämnandebeslut ska skjutas upp eller inte. Varken i lagtext eller förarbeten (prop. 2003/04:7 s. 134 f. och 198 f. samt Ds 2002:62 s. 46 f. och 225) anges i vilka situationer svenskt intresse av lagföring eller straffverkställighet ska leda till att verkställigheten av överlämnandebeslutet skjuts upp (eller att överlämnandet sker på villkor om återförande, vilket också är möjligt). Ordningen är motsvarande i NAOL (se 5 kap. 1 § andra stycket 1), men med den skillnaden att beslut att skjuta upp verkställigheten fattas av *åklagaren* och att, för att ett övervägande i frågan över huvud taget ska vara möjligt, det för det ”svenska” brottet måste vara föreskrivet *fängelse i två år eller mer*.

Har den eftersökte *dömts* för annat brott i Sverige är, enligt utredningens mening, nuvarande reglering i UtlämningsL i huvudsak godtagbar. Som lagen nu är utformad får utlämning nämligen inte ske, om den eftersökte ska ”undergå fängelse eller eljest omhändertagas på anstalt”. Utlämning får således, förutom då fängelse dömts ut, inte ske om den eftersökte dömts till sluten ungdomsvård eller ska överlämnas till rättspsykiatrisk vård. Det är i de flesta fall skäligt att en svensk frihetsberövande påföljd avtjänas, innan den eftersökte utlämnas. Situationer kan emellertid tänkas, då den ansökande staten har ett så starkt intresse av att omedelbart få den eftersökte utlämnad till sig att det förefaller rimligare att det svenska intresset av att låta den eftersökte avtjäna ett straff i Sverige då får stå tillbaka. Mot den bakgrunden bör pågående eller framtida straffverkställighet i Sverige inte utgöra ett *absolut* tillfälligt hinder mot verkställighet. I stället bör rätten i varje enskilt fall få avgöra om verkställighet av utlämningsbeslutet ska få ske, trots förekomsten av ett svenskt intresse. Samtliga omständigheter blir av betydelse vid en sådan avvägning, men givetvis bör i första hand beaktas svårhetsgraden av det brott, för vilket den eftersökte dömts i Sverige, respektive brottet för vilket denne har dömts eller är misstänkt i den ansökande staten, samt påföljden enligt den svenska domen och hur lång tid av den som återstår att avtjäna.

Att vägra utlämning på grund av det svenska intresset att den eftersökte ska avtjäna straff här, bör, liksom enligt nuvarande ordning, komma i fråga endast då den eftersökte ska avtjäna ett fängelsestraff eller annan frihetsberövande påföljd. De påföljder som så-

ledes ska kunna utgöra hinder mot verkställighet bör, utan att omfattningen av dessa ändras i sak, anges till ”*fängelse eller annan frihetsberövande påföljd*”. För tydlighets skull bör vidare anges, att hinder mot verkställighet kan föreligga endast fram till dess att antingen den eftersökte *villkorligt frigivits från fängelsestraffet eller påföljden helt verkställts,* dvs. i fall då påföljden är en annan än fängelse eller vid fängelsestraff, där villkorlig frigivning inte förekommit.

Nuvarande ordning, gällande tillfälligt hinder vid avtjänande av svenskt fängelsestraff, synes i vissa fall ha medfört vissa praktiska problem. Det är inte helt ovanligt att den eftersökte avtjänar en lång fängelsedom (exempelvis 7–8 år) i Sverige och att personen genom den svenska domen också blivit utvisad. När begäran om utlämning inkommit, har då konstaterats att det förelegat tillfälligt hinder mot utlämning enligt 11 § första stycket UtlämningsL. Möjligheten att provisoriskt utlämna personen för lagföring på villkor om återförande till Sverige enligt bestämmelsens andra stycke har, som nämnts, i praktiken använts mycket sällan.

Om det finns förutsättningar för att överföra den eftersökte till den ansökande staten för att fortsätta avtjäna det svenska fängelsestraffet där, kan Kriminalvården i stället initiera ett ärende om överförande av straffverkställigheten i enlighet med lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom (IVL). Ett sådant ärende kan handläggas även utan den dömdes samtycke. I förekommande fall kan detta ske i enlighet med 1983 års Europarådskonvention om överförande av dömda personer och dess tilläggsprotokoll. Enligt tilläggsprotokollet kan ett överförande utan den dömdes samtycke genomföras om denne också ska utvisas från domslandet.

Finns förutsättningar för ett sådant överförande, borde den ansökande staten vid första påseende kunna låta sig nöja med det. Specialitetsprincipen gäller dock även då en person överförts till annat land för att avtjäna straff, och svenskt tillstånd krävs således för att få åtala eller straffa den överförde för brott som begåtts före överförandet och som inte omfattas av framställningen om verkställighet (se 34 § och 34 b § IVL). I många stater har utlämning också företräde framför ett överförande, vilket medfört att den ansökande staten önskat stå fast vid sin begäran om utlämning, även i överförandefallen. Staten har dock eventuellt även lämnat sitt samtycke till överförandet av straffverkställigheten. I vissa fall har den ansökande staten i den angivna situationen tagit tillbaka sin utlämningsansökan och i vissa andra fall har i ett och samma regerings-

beslut kunnat anges, att hinder mot utlämning enligt 11 § första stycket UtlämningsL, inte längre förelåg eftersom den eftersökte, på grund av beslut om överförande av straffverkställigheten, inte längre kunde sägas verkställa straff i Sverige.

I de fall som det här är fråga om, dvs. personer som dömts till långa fängelsestraff i Sverige med utvisningsbeslut och en utlämningsbegäran från hemlandet, ligger det inte i svenskt intresse att behålla den eftersökte i svenskt fängelse, om denne i stället kan överföras till hemlandet för vidare straffverkställighet där. Den eftersökte får ju ändå inte stanna i Sverige efter att ha avtjänat det svenska straffet och något intresse av återanpassning här föreligger således inte. I dessa situationer kan det alltså även ligga i den eftersöktes intresse att omedelbart kunna utlämnas till den ansökande staten. En samtidig verkställighet av såväl utlämning som överförande av straffverkställighet bör således vara möjlig.

Mot den angivna bakgrunden bör, enligt utredningens mening, tillfälligt verkställighetshinder, då den eftersökte dömts till fängelse eller annan frihetsberövande påföljd i Sverige, inte kunna föreligga då *slutligt beslut har fattats om att flytta över verkställigheten av påföljden till den ansökande staten*. Sådant beslut om överflyttande fattas av Kriminalvården som första instans.

Som framgår i det följande föreslår utredningen, att det även framgent ska vara möjligt att besluta om det som i dag brukar kallas ”tillfällig utlämning”, dvs. att utlämna på villkor, att den eftersökte senare återförs till Sverige för att här lagföras eller avtjäna straff. Trots att rätten alltså gjort bedömningen att det svenska intresset av straffverkställighet väger tyngre än den ansökande statens intresse av omedelbar utlämning, kan alltså en angelägen rättegång i den ansökande staten vara möjlig att genomföra genom att utlämning sker på ett sådant villkor om återförande.

Tillfälligt verkställighetshinder då förundersökning inletts eller åtal väckts mot den eftersökte

Som framgått innebär nuvarande ordning ett utlämningshinder, så snart åtal väckts eller förundersökning inletts mot den eftersökte, för annat brott än det som utlämningsframställningen avser, såvitt det är föreskrivet *fängelse* för brottet.

För i stort sett alla svenska brott är fängelse föreskrivet. Detta, i kombination med åklagarens *absoluta förundersökningsplikt*, som

innebär att en förundersökning ska inledas, så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta, att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats (se 23 kap. 1 § rättegångsbalken) och *absoluta åtalsplikt,* som innebär att en åklagare är skyldig att väcka åtal så snart bevismaterialet är sådant, att åklagaren på objektiva grunder kan förvänta sig en fällande dom (se 20 kap. 6 § rättegångsbalken), medför i princip att det minsta intresse av svensk lagföring tillåts gå före den ansökande statens intresse av utlämning, oavsett hur starkt detta intresse är. Det bör dock påpekas, att den absoluta åtalsplikten är försedd med åtskilliga undantag och att åklagarna i stor utsträckning har anförtrotts en lämplighetsprövning av åtalsfrågan, bl.a. genom bestämmelserna om rätten att besluta om åtalsunderlåtelse (se 20 kap. 7 § rättegångsbalken). Vidare har den absoluta förundersökningsplikten inskränkts genom regler om förundersökningsbegränsning (se 23 kap. 4 a § rättegångsbalken).

Nuvarande ordning kan således medföra, med ett extremt exempel, att en utlämningsframställning avseende lagföring för folkmord inte kan beviljas, om det samtidigt finns en ”svensk” misstanke om snatteri förrän snatteriet antingen är prövat genom lagakraftägande dom eller förundersökning eller åtal för detta brott lagts ner. Utlämning kan dock givetvis, trots den svenska snatterimisstanken, tillfälligt beviljas i enlighet med 11 § andra stycket UtlämningsL. Denna möjlighet synes dock, som nämnts, utnyttjas mycket sällan av främst praktiska och kostnadsskäl.

Mot den angivna bakgrunden finns enligt utredningen anledning att göra det möjligt att i större utsträckning ta hänsyn till den ansökande statens intresse, och att möjliggöra utlämning, trots att svensk förundersökning pågår, eller svenskt åtal väckts för annat brott än utlämningsframställningen avser.

Ett alternativ för att i större utsträckning se till den ansökande statens intresse vore att låta det svenska intresset gå före endast då det ”svenska” brottet är av viss, högre dignitet. En rimlig avgränsning vore möjligtvis att föreskriva att tillfälligt verkställighetshinder föreligger först när det för det brott för vilket åtal väckts, eller förundersökning inletts, är föreskrivet *fängelse i två år eller mer* (jfr härvid vad som gäller enligt NAOL, och tidigare gällde enligt den nordiska utlämningslagen). Tillfälligt verkställighetshinder skulle då föreligga vid misstanke om misshandel av normalgraden, men inte vid ringa misshandel, och vid stöld, men inte vid snatteri. En sådan ordning skulle var lätt att tillämpa, eftersom någon individualiserad prövning inte skulle behöva ske.

Ett sådant absolut hinder, som enbart tar sikte på straffskalan för det aktuella brottet är dock enligt utredningens mening för trubbigt. Även vid mindre allvarlig brottslighet, kan det finnas ett starkt svenskt intresse av att behålla personen i landet för lagföring. Det kan exempelvis även i dessa fall finnas betydande målsägandeintressen som bör tas till vara, och det kan även vara fråga om mängdbrottslighet, där varje enskilt brott inte är så allvarligt men väl den samlade brottsligheten. Saken kan även vara den motsatta, dvs. att den ansökande statens intresse synes väga tyngre än det svenska, trots att det för det ”svenska” brottet är föreskrivet fängelse två år. För förhållandevis få svenska brott är *inte* föreskrivet fängelse två år och någon egentlig möjlighet att göra en *avvägning* mot den ansökande statens intresse skulle en ren strafflatitudregel inte innebära. Utlämning skulle således exempelvis inte kunna beviljas för misstanke om mord, om den eftersökte samtidigt var misstänkt för en mindre allvarlig stöld i Sverige. Inte heller om straffskalan för det ”svenska” brottet ändrades: sänktes (*fängelse ett år eller mer*), eller angav ett minimistraff (*inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse sex månader*), skulle det vara möjligt att göra någon avvägning mot det ansökande landets intresse.

När den eftersökte är misstänkt (åtal har väckts eller förundersökning har inletts) för ett brott i Sverige, bör enligt utredningen i stället en individualiserad prövning vara möjlig, där Sveriges och den ansökande statens intressen tillåts vägas mot varandra. Verkställighetshinder vid svenskt intresse av lagföring bör dock, liksom enligt nuvarande ordning, endast kunna föreligga då det ”svenska” brottet upptar *fängelse* i straffskalan. Är den eftersökte i Sverige åtalad för annan brottslig gärning, för vilken är föreskrivet fängelse, eller har förundersökning mot den eftersökte inletts för sådan gärning, bör rätten således i varje enskilt fall få pröva om verkställighet av utlämningsbeslutet ska få ske, innan åtal för gärningen prövats slutligt eller åtalet eller förundersökningen har lagts ned.

Vid den intresseavvägning som rätten därvid ska göra bör hänsyn tas till *samtliga omständigheter*. De aktuella brottens allvar bör givetvis beaktas. Vidare bör beaktas om något väsentligt allmänt eller enskilt intresse i den mening som avses i 20 kap. 7 § och 23 kap. 4 a § rättegångsbalken skulle åsidosättas om den eftersökte utlämnades, trots att åtal väckts eller en förundersökning pågår. Med ”väsentligt allmänt eller enskilt intresse” avses främst en målsägandes intresse av att en förundersökning fullföljs och det allmännas intresse av ett brott utreds (jfr Utredningens om förundersök-

ningsbegränsning betänkande *Förundersökningsbegränsning*, SOU 2010:43, s. 38 ff. och 103). Det förhållandet att den eftersökte i Sverige är anhållen, gripen eller häktad, för det ”svenska” brottet bör också beaktas, liksom förväntad tid för det svenska åtalets väckande eller slutlig prövning av åtalet.

I sammanhanget bör nämnas att Förvarsutredningen i sitt slutbetänkande, *Förvar* (SOU 2011:17), i huvudsak angett, att samma faktorer som här tagits upp, bör beaktas vid avgörande av frågan om *verkställighetshinder* vid *avvisning eller utvisning* av en utlänning bör föreligga, då denne är misstänkt för ett brott. Förvarsutredningen har föreslagit, att ett beslut om avvisning eller utvisning inte ska få verkställas enligt utlänningslagen (2005:916), om en förundersökning har inletts mot en utlänning för brott för vilket fängelse ingår i straffskalan, förrän förundersökningen lagts ned eller ett beslut har fattats i frågan om åtals väckande (SOU 2011:17 s. 359 ff.). Har en åklagare fattat beslut om att ett åtal ska väckas mot utlänningen, ska ett beslut om avvisning eller utvisning, enligt den utredningens förslag, inte få verkställas förrän åtalet har väckts och prövats slutligt eller lagts ned. Utredningen har vidare föreslagit att dessa bestämmelser i utlänningslagen ska kompletteras med bestämmelser i rättegångsbalken (genom en ny paragraf, 23 kap. 4 b §), innebärande att en åklagare får lägga ned en förundersökning om:

1. den misstänkte är en utlänning som har *avvisats eller utvisats*,
2. det kan antas att brottet eller den samlade brottsligheten inte skulle föranleda någon svårare påföljd än *fängelse sex månader*, och
3. något *väsentligt allmänt eller enskilt intresse* inte åsidosätts.

Vid bedömningen av om förundersökningen ska läggas ned ska, enligt den föreslagna bestämmelsen, särskild hänsyn tas till *förväntad tid för verkställighet av beslutet om avvisning eller utvisning och för åtals väckande*.

Enligt utredningens bedömning är alltså de faktorer som Förvarsutredningen angett vara av betydelse för prövningen av verkställighetshinder enligt *utlänningslagen* på grund av misstanke om brott, även relevanta för bedömningen av tillfälligt verkställighetshinder enligt *utlämningslagen*.

En skillnad bör dock göras mellan fallen avvisning och utvisning respektive utlämning. Allmänt kan sägas att Sverige, när det gäller avvisning och utvisning enligt utlänningslagen, har ett självständigt

intresse av att avlägsna personen ur landet, medan, när det gäller utlämning, Sverige inte har något direkt egenintresse av att avlägsna personen från Sverige, utan endast strävar efter att bistå ett annat land i dess intresse att beivra brott; i ett vidare perspektiv kan förstås hävdas att intressena sammanfaller i en gemensam strävan att beivra brottslighet, oavsett var den begås. Men vid avvisning eller utvisning står det svenska intresset av avlägsnande onekligen tydligare i förgrunden. Vid utlämning kan dock givetvis tillkomma det svenska intresset att följa ingångna bi- eller multilaterala avtal på området.

Mot den bakgrunden torde det svenska intresset av att behålla personen i Sverige för lagföring eller straffverkställighet typiskt sett vara starkare när det gäller utlämning än när det gäller avvisning eller utvisning. Vidare innebär ett beslut om avvisning eller utvisning att personen inte är önskvärd här i landet framgent och att denne således inte förväntas återkomma hit för att senare kunna lagföras eller avtjäna straff.

Utgångspunkten för en utlämning är således inte densamma. Här handlar det i första hand om att se till att den eftersökte överförs till en annan stat och syftet är således inte i sig att avlägsna denne ur landet. Möjligheterna att senare här lagföra den eftersökte för ett brott som denne är misstänkt för i Sverige torde alltså vara större efter en utlämning än efter en avvisning eller utvisning. Behovet av bestämmelser som gör det möjligt för åklagaren att lägga ned en förundersökning efter ett beslut om utlämning torde därmed vara mindre än efter beslut om avvisning eller utvisning. De av Förvarsutredningen föreslagna bestämmelserna, om utökade möjligheter att lägga ned en förundersökning, innebär inte heller att den intresseavvägning tillgodoses som enligt utlämningslagen bör kunna ske mellan de svenska och de utländska intressena. De föreslagna bestämmelserna om utökade möjligheter att lägga ned en svensk förundersökning förutsätter även att beslutet om avvisning eller utvisning har fattats, innan åklagaren överväger huruvida förundersökningen ska läggas ned. I *utlänningslagens* system har åklagaren således alla förutsättningar klara för sig, när denne avgör huruvida förundersökningen bör läggas ner. Så är inte förhållandena enligt *utlämningslagen*. I de fallen bör nämligen, själva utlämningsbeslutet och beslutet, vilket av det svenska eller det utländska intresset som bör ha företräde, fattas i ett sammanhang. En annan ordning skulle inte bara medföra en onödig omgång i beslutsprocessen utan också göra systemet mer oförutsägbart.

Utredningens uppfattning är således, som redan framgått, att rätten, liksom är fallet enligt såväl NAOL som EAOL, i ett sammanhang bör avgöra dels om den eftersökte ska utlämnas, dels om tillfälligt verkställighetshinder ska anses föreligga på grund av svenskt intresse av lagföring. Vad gäller de omständigheter som rätten har att beakta vid den intresseavvägning som därvid måste göras, ankommer det på åklagaren i utlämningsärendet att förse rätten med en redovisning av det pågående svenska brottmålsärendet, så att rätten har ett fullgott beslutsunderlag vid prövningen i denna del.

Tillfällig eller villkorad utlämning

I de fall svenskt intresse av lagföring eller straffverkställighet, ansetts väga tyngre än den ansökande statens intresse av att omedelbart få den eftersökte utlämnad till sig, bör, liksom enligt nuvarande ordning, en möjlighet finnas att tillfälligt överlämna den eftersökte till den ansökande staten. Som tidigare nämnts har möjligheten att utlämna någon för *lagföring på villkor om återförande*, under senare år utnyttjats i ytterst få fall. Mot bakgrund av den föreslagna möjligheten att vid avgörande av om tillfälligt verkställighetshinder föreligger kunna väga svenskt och utländskt intresse mot varandra, är det rimligt att anta, att behovet av att kunna utlämna på villkor om återförande också kommer att minska ytterligare. Situationer kan dock även framgent förekomma, då möjligheten att utlämna med villkor om återförande fyller en funktion. Så kan exempelvis tänkas bli fallet, om utlämning begärs för lagföring av en eftersökt, som avtjänar ett längre fängelsestraff i Sverige, och det inte är aktuellt att överföra straffverkställigheten till det ansökande landet (detta behöver ju inte vara den eftersöktes hemland). I ett sådant exempel kan det i den ansökande staten finnas starka intressen av att snarast kunna fortsätta brottsutredningen och genomföra rättegång mot den eftersökte, exempelvis på grund av att det finns medmisstänkta eller medtilltalade eller på grund av målsägandeintressen.

Enligt nuvarande bestämmelse (11 § andra stycket) får sådan tillfällig utlämning endast ske för *rättegång* i den ansökande staten. Enligt vad som framgår av förarbetsuttalanden, har emellertid förutsatts att regeringen kan medge att även ett kortare straff verkställs innan den utlämnade återförs till Sverige (prop. 1957:156 s. 121 och 1975:35 s. 52). Det är främst i rättegångssituationen som behovet av att kunna utlämna på villkor om återförande, kan tänkas upp-

komma. Utredningen ser dock inte skäl till att begränsa möjligheten till enbart denna situation. I stället bör i varje enskilt fall avgöras om utlämning bör beviljas, på villkor om återförande till Sverige efter en eventuell avslutad rättegång eller viss straffverkställighet.

Det får således ankomma på rätten att i dessa fall avgöra huruvida utlämning ska beviljas på villkor om återförande till Sverige. Rätten bör därvid närmare ange efter vilken lagföring eller straffverkställighet i den ansökande staten som den eftersökte ska återföras till Sverige.

13 Överförande av verkställighet av en frihetsberövande påföljd till Sverige

13.1 Inledning

Som framgått av kapitel 10 innebär utredningens förslag om förutsättningarna för utlämning, att för bifall till en framställning om utlämning för lagföring kan uppställas villkor att den eftersökte ska återföras till Sverige för verkställighet här i landet av en frihetsberövande påföljd i anledning av brottet. Så kan bli fallet, om dels det är påkallat av humanitära skäl (se avsnitt 10.4.5), dels utlämningen avser en svensk medborgare som inte samtycker till straffverkställighet i den ansökande staten (se avsnitt 10.3.4).

För det fall utlämningen förenas med villkor att straffet ska verkställas i Sverige, bör övervägas vem som ska besluta om överförande av verkställigheten hit och vad som i övrigt bör föreskrivas för en sådan verkställighet. Frågan behandlas i förevarande kapitel.

13.2 Nuvarande reglering om överförande av verkställighet av straff till Sverige

UtlämningsL innehåller för närvarande inte några regler om förfarande vid ett återförande till Sverige för straffverkställighet efter lagföring i annan stat.

Bestämmelser om överförande av verkställighet av straff till Sverige i utomnordiska förhållanden finns huvudsakligen i lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmåls-

dom (internationella verkställighetslagen, *IVL*). IVL är för närvarande föremål för en översyn.[1]

Bestämmelser om överförande av verkställighet av straff finns även i lagen (1994:569) om Sveriges samarbete med de internationella tribunalerna för brott mot internationell humanitär rätt (*tribunallagen*), lagen (2002:329) om samarbete med Internationella brottsmålsdomstolen och lagen (2006:615) om samarbete med Specialdomstolen för Sierra Leone, enligt vilka regeringen kan besluta att av domstolarna meddelade fängelsedomar får verkställas i Sverige. I övrigt hänvisar dessa särskilda lagar när det gäller straffverkställighet i huvudsak till bestämmelser i IVL.

Enligt IVL beslutar regeringen i de flesta fall om verkställighet i Sverige av en utländsk frihetsberövande påföljd. Regeringens prövning skiljer sig något åt beroende på vilken internationell överenskommelse som ligger till grund för begäran om överförandet.

Överförande till Sverige sker i flertalet fall med stöd av 1983 års konvention om överförande av dömda personer (*överförandekonventionen*). Vid verkställigheten i Sverige gäller, om inte annat följer av IVL, att denna ska ske enligt vad som är föreskrivet om verkställighet av påföljd som dömts ut av svensk domstol (25 § första stycket IVL). Vidare gäller för sådan verkställighet bl.a. att den inte får ske så, att påföljden blir att anse som strängare än den påföljd som har dömts ut i domslandet och att den dömde i vissa fall kan tillgodoräknas vad denne kan ha utstått av påföljden i den andra staten och tid som denne med anledning av det brott som avses med påföljden varit anhållen eller häktad i domslandet eller i Sverige (25 § andra stycket IVL).

Om det i domslandet har meddelats ett beslut om nåd eller annat beslut som medför att påföljden inte längre får verkställas, gäller det beslutet även i Sverige (24 § andra stycket IVL). Verkställighet i Sverige av ett i utlandet utdömt fängelsestraff eller en annan frihetsberövande påföljd förhindrar åtal i Sverige för de gärningar som påföljden avser (38 § IVL).

Då rambeslutet om en europeisk arresteringsorder skulle genomföras i svensk rätt, ansågs att detta krävde, att det infördes särskilda bestämmelser om överförande av verkställighet av frihetsberövande påföljder till Sverige. Regeringen uttalade därvid, att sådana bestämmelser var av sådant slag att de borde regleras i lag, att det visser-

[1] Se *Utredningen om internationell straffverkställighet: genomförande av EU-rambeslut och översyn av internationella verkställighetslagen* (Ju 2011:03, dir. 2011:28). Utredningen beräknas avsluta sitt arbete senast den 30 september 2012.

ligen fanns skäl för att *inte* ta in bestämmelserna i den nya EAOL – eftersom en prövning av överförande av verkställighet i huvudsak är ett administrativt förfarande, som prövas av andra myndigheter och i annan ordning än frågor om överlämnande för brott, och då regleringen av dessa frågor skiljer sig från den som gäller i frågor om överlämnande – men att den bästa lösningen ändå var, att placera dessa bestämmelser i EAOL och inte, vilket angavs vara alternativen, i IVL eller i en ny, separat lag (prop. 2003/04:7 s. 144 f.).

Genom EAOL tillskapades ett nytt beslutsförfarande för överförande av verkställighet av en frihetsberövande påföljd i samband med, eller i stället för, ett överlämnande enligt en europeisk arresteringsorder (se prop. 2003/04:7 s. 145 ff.). Den modell för återförande, som efter tillträdet till 1996 års utlämningskonvention en tid gällde enligt UtlämningsL:s särskilda bestämmelser om utlämning av svenska medborgare till andra EU-stater (se avsnitt 2.2.4), byggde på en hänvisning i UtlämningsL till IVL; när verkställighet av en frihetsberövande påföljd skulle ske i Sverige föreskrevs, att 25 g § IVL skulle tillämpas. Denna modell ansågs dock inte utan vidare kunna överföras till det nya överlämnandesystemet. Ett av huvudskälen till detta var, att vid utlämning av svenska medborgare enligt de tidigare bestämmelserna i UtlämningsL förfogade regeringen såväl över utlämningsbeslutet som över beslutet att överföra straffverkställigheten till Sverige. Vid överlämnande enligt en europeisk arresteringsorder skulle däremot överlämnandebeslutet i stället komma att fattas av domstol. Frågor om straffverkställighet i Sverige av en frihetsberövande påföljd som dömts ut utomlands hade, som framgått, dittills prövats av regeringen, medan när straffverkställighet överförts från Sverige beslut hade fattats i första hand av Kriminalvårdsstyrelsen eller Socialstyrelsen.

Regeringen ansåg, att det inte fanns något principiellt hinder mot att, i de situationer som kunde uppkomma när det gällde överlämnanden enligt en europeisk arresteringsorder, låta dessa myndigheter fatta beslut även om verkställighet i Sverige av frihetsberövande påföljder som hade dömts ut i andra EU:s medlemsstater. Ett sådant beslut går ju endast ut på att personen inlemmas i det svenska verkställighetssystemet. Det grundläggande beslutet, exempelvis att ställa villkor om att vederbörande ska få avtjäna påföljden i Sverige, har ju redan fattats av domstolen. Med en sådan föreslagen beslutsrätt blev det nya systemet, enligt regeringen, enhetligt och flexibelt vid överförande av straffverkställighet till Sverige. Och den myndighet som hade att fatta beslut om överförandet var också den med

bäst förutsättningar, att vid behov meddela sådana föreskrifter som krävs för att verkställighet ska kunna ske i Sverige. Beslut om överförande till Sverige av verkställighet av en frihetsberövande påföljd, som utomlands har dömts ut mot en svensk medborgare, fattas således enligt EAOL av den myndighet som i ett visst fall har ansvar för verkställigheten av påföljden. Regeringen är bemyndigad att meddela föreskrifter om vilken myndighet som är ansvarig myndighet i Sverige. Efter regeringens beslut är för närvarande *Kriminalvården* (när påföljden i Sverige ska verkställas eller kan antas komma att verkställas som *fängelse*), *Socialstyrelsen* (när påföljden i Sverige ska verkställas eller kan antas komma att verkställas som *rättspsykiatrisk vård*) respektive *Statens institutionsstyrelse* (när påföljden i Sverige ska verkställas eller kan antas komma att verkställas som *sluten ungdomsvård*) behöriga myndigheter (se 23 § förordning [2003:1179] om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder).

Enligt EAOL går överförande av verkställighet till Sverige således huvudsakligen till på följande sätt (se 7 kap. EAOL och prop. 2003/04:7 s. 147 f.).

Om en svensk medborgare, som eftersökts för lagföring, under utredningen i ärendet om överlämnande begär, att en frihetsberövande påföljd som denne kan komma att bli dömd till i den utfärdande medlemsstaten ska verkställas i Sverige, ska den åklagare som utreder frågan om överlämnande inhämta garantier från den utfärdande myndigheten, att den som överlämnas, om en sådan påföljd ådöms, efter avslutad lagföring återförs till Sverige för verkställighet av påföljden. Om sådana garantier lämnas ska domstolen, såvida överlämnande beviljas, i sitt beslut ange, att återförande är ett villkor för överlämnandet. Har en svensk medborgare överlämnats med ett sådant villkor ska den ansvariga myndigheten, så snart återförandet har skett, fatta beslut om att verkställigheten överförs till Sverige. Vid behov kan den ansvariga myndigheten själv meddela de närmare föreskrifter som behövs för att verkställighet ska kunna ske i Sverige eller, om det i undantagsfall är nödvändigt, överlämna till åklagaren att göra framställan hos rätten om omvandling av påföljden.

Den som återförs till Sverige för att verkställa en frihetsberövande påföljd, efter beslut av den ansvariga myndigheten i Sverige, kan vidare tas i förvar av polismyndigheten, om det behövs för att verkställigheten av påföljden ska kunna påbörjas i Sverige. Den som har varit förvarstagen får tillgodoräkna sig tiden i förvar när denne verkställer påföljden.

Vid omvandling av påföljden sker detta genom att domstolen bestämmer den nya påföljdens längd med beaktande av de frihetsberövanden som har föregått domen. I övriga fall bör förvar som har ägt rum, innan den ansvariga myndigheten fattat sitt beslut, anses som tid under vilken den ådömda påföljden verkställts i anstalt. Den som är förvarstagen kan få ett offentligt biträde förordnat för sig, om det inte måste antas, att behov av biträde saknas. Ett förvarsbeslut kan överklagas till förvaltningsrätt och vidare, efter prövningstillstånd, till kammarrätt. Även beslut som innebär, att den ansvariga myndigheten meddelar föreskrifter för verkställigheten i Sverige och en sådan myndighets beslut i fråga om omedelbar verkställighet av påföljden kan överklagas. Däremot är den ansvariga myndighetens beslut, att överföra verkställigheten av en påföljd till Sverige, inte överklagbart.

13.3 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: När en frihetsberövande påföljd som har dömts ut i en annan stat ska verkställas i Sverige, ska den myndighet som har ansvar för verkställigheten av påföljden i Sverige besluta om överförande av verkställigheten hit.

Regeringen bestämmer vilka myndigheter som är ansvariga myndigheter i Sverige.

Om det krävs för att verkställigheten av påföljden ska kunna ske i Sverige, får den ansvariga myndigheten antingen själv meddela föreskrifter för verkställigheten eller begära hos åklagare att denne hos rätten utverkar en omvandling av påföljden.

Vid en omvandling ska en ny frihetsberövande påföljd som motsvarar den utländska påföljden bestämmas. Vid bestämmandet av påföljdens längd ska även frihetsberövanden som föregått domen beaktas. Den nya påföljden får inte vara strängare än den utländska påföljden. Rättens prövning ska inte omfatta frågan om den som döms har begått gärningen och hur denna ska bedömas. För rättens handläggning ska i tillämpliga delar gälla rättegångsbalkens bestämmelser om rättegången i brottmål, dock inte bestämmelserna om anhållande och häktning.

När en utländsk påföljd kan verkställas i Sverige, ska verkställigheten som regel inledas genast.

När verkställigheten av en påföljd ska överföras till Sverige, får den ansvariga myndigheten begära att polismyndigheten tar

personen i förvar, om det behövs för att verkställigheten ska kunna ske i Sverige. När någon har varit tagen i förvar, ska den tid som personen suttit i förvar tillgodoräknas denne vid verkställigheten i Sverige.

Offentligt biträde ska förordnas för den som är tagen i förvar, om det inte måste antas att behov av biträde saknas.

Beslut om förvar och vissa beslut som gäller formerna för verkställigheten i Sverige får överklagas till förvaltningsrätten. Vid vidare överklagande till kammarrätten krävs prövningstillstånd.

13.3.1 Utgångspunkter för en reglering om överförande av straffverkställighet

Utredningens förslag till nytt utlämningsförfarande vilar på en prövning i domstol, där utlämningsärenden inleds vid allmän underrätt (se närmare kap. 12). De överväganden som gjordes vid införandet av EAOL har aktualitet också i en framtida modell för återförande enligt utlämningslagen, när regeringen inte längre beslutar om straffverkställigheten.

Enligt utredningens mening är det därför mest lämpligt, att i en reformerad utlämningslag följa den modell för överförande av straffverkställighet till Sverige som angetts i EAOL. Det innebär bl.a. att den utländska domen bör godtas utan vidare materiell prövning.

13.3.2 Beslutsförfarandet

I de fall då den eftersökte ska återföras till Sverige för verkställighet här i landet av en frihetsberövande påföljd i anledning av det brott som föranlett utlämningen, har det grundläggande beslutet, dvs. att ställa villkor om att personen ska få avtjäna påföljden i Sverige, redan fattats av domstolen i samband med att utlämningen beviljades. Det beslut det närmast gäller är att få vederbörande inlemmad i det svenska verkställighetssystemet. Beslut om överförande till Sverige av verkställighet av en frihetsberövande påföljd som utomlands har dömts ut mot en svensk medborgare, eller annan som av humanitära skäl bör få avtjäna straff i Sverige, bör fattas av den myndighet som i ett visst fall redan har ansvar för verkställigheten av påföljden (jfr prop.

2003/04:7 s. 146). Regeringen bör bemyndigas att meddela föreskrifter om vilken myndighet som är ansvarig myndighet i Sverige.

Om en svensk medborgare, som begärs utlämnad för lagföring, under utredningen i ärendet inte samtycker till att en frihetsberövande påföljd som denne kan komma att bli dömd till i den ansökande staten verkställs i denna stat, ankommer det på den åklagare som utreder utlämningsfrågan, att genom Justitiedepartementet inhämta garantier från den ansökande staten att den som utlämnas, om en sådan påföljd ådöms, efter avslutad lagföring också återförs till Sverige för verkställighet av påföljden. Motsvarande gäller då det under utredningens gång kommer fram sådana humanitära omständigheter, att åklagaren gör bedömningen att utlämning endast kan komma att beviljas på villkor om återförande till Sverige för straffverkställighet här (den eftersökte är exempelvis ung, sjuklig eller har mycket stark anknytning till Sverige). Domstolen kan sedan, om utlämning beviljas, i utlämningsbeslutet komma att ange, att ett återförande är ett villkor för utlämning (se avsnitt 10.5.2 och 12.7.2).

Om villkor om återförande för verkställighet här av en frihetsberövande påföljd som kan komma att dömas ut har uppställts, bör när beslutet översänds till den ansökande staten anges, att denna, eller statens rättsliga myndigheter, ska kontakta Justitiedepartementet (Centralmyndigheten), såvida den som utlämnats också döms till en sådan påföljd. Justitiedepartementet kan då kontakta den myndighet i Sverige som har ansvar för verkställighet av den påföljd som har dömts ut. Om det råder osäkerhet i fråga om vilken myndighet som är ansvarig myndighet, kan Justitiedepartementet samråda med de svenska myndigheterna om detta (jfr prop. 2003/04:7 s. 203 f.). Den ansvariga myndigheten i Sverige bör därefter i samråd med myndigheterna i domslandet, vid behov med bistånd från Justitiedepartementet, komma överens om hur och när den dömde ska återföras till Sverige. Närmare föreskrifter om förfarandet i detta avseende lämnas lämpligen i förordning (jfr 13–14 §§ förordning [2003:1179] om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder).

Har en svensk medborgare, eller annan, utlämnats med ett sådant villkor om återförande, bör den ansvariga myndigheten, så snart återförandet har skett eller redan dessförinnan, fatta beslut om att verkställigheten överförs till Sverige.

Vid behov bör den ansvariga myndigheten själv kunna meddela de närmare föreskrifter som behövs för att verkställighet ska kunna ske i Sverige eller, om det är nödvändigt, överlämna till åklagaren

att göra en framställan hos rätten om att ny påföljd ska bestämmas (omvandling av påföljd, jfr prop. 2003/04:7 s. 147).

Vid omvandling ska rätten i ny dom bestämma en frihetsberövande påföljd som motsvarar den utländska påföljden, särskilt i fråga om dess art och längd. I begreppet ”art” ligger bl.a. hur ingripande den utländska påföljden är. Med påföljdens längd avses främst frågan om hur lång verkställighetstid det utländska straffet innebär, med beaktande av när villkorlig frigivning kan antas ske. Den nya påföljden bör inte få vara strängare än den utländska påföljden. Frihetsberövanden som föregått domen bör tillgodoräknas vid bestämmande av längden på den nya påföljden. Detta bör gälla såväl frihetsberövanden som enligt den utländska domen ska tillgodoräknas den dömde, som frihetsberövanden som har ägt rum därefter i den andra staten och i Sverige (jfr 33 kap. 7 § brottsbalken). Vid bedömningen bör emellertid även andra omständigheter kunna beaktas. Prövningen bör dock inte omfatta frågan om personen har begått gärningen och hur denna ska bedömas (jfr 29 kap. 2 § andra stycket 1 rättegångsbalken). Vid bedömningen saknas således även betydelse om gärningen i Sverige inte framstår som särskilt straffvärd eller allvarlig. Detta följer av att någon materiell prövning av domen inte ska göras.

För rättens handläggning bör i tillämpliga delar gälla rättegångsbalkens regler, t.ex. i fråga om möjligheten att överklaga domen (se prop. 1972:98 s. 115).

När de ansvariga myndigheterna åtar sig att verkställa frihetsberövande påföljder, vilka har ådömts svenska medborgare eller andra i andra stater, är det angeläget att sådana åtaganden fullföljs på ett sätt som skapar förtroende inför framtida samarbete mellan svenska och utländska myndigheter. Den som återförs till Sverige för att verkställa en frihetsberövande påföljd, efter beslut av den ansvariga myndigheten i Sverige, bör därför kunna tas i förvar av polismyndigheten om det behövs för att verkställigheten av påföljden ska kunna påbörjas i Sverige (jfr prop. 2003/04:7 s. 147).

Den som har varit förvarstagen bör som regel få tillgodoräkna sig tiden i förvar när denne verkställer påföljden. Vid omvandling av påföljden sker detta, som nämnts, genom att domstolen bestämmer den nya påföljdens längd med beaktande av de frihetsberövanden som har föregått domen. I övriga fall bör förvar som har ägt rum innan den ansvariga myndigheten fattat sitt beslut anses som tid under vilken den ådömda påföljden verkställts i anstalt (jfr prop. 2003/04:7 s. 147).

Den som är förvarstagen bör vidare kunna få ett offentligt biträde förordnat för sig, om det inte måste antas att behov av biträde saknas. Vid relativt korta frihetsberövanden kan det i allmänhet antas att behov av biträde saknas (jfr prop. 2003/04:7 s. 147).

Ett beslut om förvar bör kunna överklagas av den det avser. Om en omvandling av påföljden blir aktuell, och rätten således i en ny dom ska bestämma påföljd, kan det förefalla närliggande att eventuella tvångsmedel bör följa rättegångsbalkens regler om häktning etc. I EAOL har emellertid den ordningen valts, att i fråga om frihetsberövanden ska, även i den situationen att påföljden är föremål för rättens prövning, tillämpas de speciella bestämmelserna om förvar i EAOL, vilket innebär att samtliga förvarsbeslut överklagas till förvaltningsrätt och, efter prövningstillstånd, till kammarrätt. För att underlätta för tillämparen av utlämningslagen, anser utredningen, att det inte finns tillräckliga skäl att nu avvika från den lösning som valts för EAOL:s del, vilket leder till en enhetlig ordning. Rättegångsbalkens regler om anhållande och häktning bör således inte tillämpas vid rättens handläggning. I ett ärende om omvandling av påföljd torde den berörda personen i allmänhet vara förvarstagen enligt de särskilda bestämmelserna härom. Ett beslut om förvar bör, även i utlämningslagens system, alltså kunna överklagas till förvaltningsrätt och vidare, efter prövningstillstånd, till kammarrätt, i stället för att prövas av tingsrätt respektive hovrätt.

Även beslut som innebär att den ansvariga myndigheten meddelar föreskrifter för verkställigheten i Sverige, liksom en sådan myndighets beslut i fråga om omedelbar verkställighet av påföljden, bör kunna överklagas till förvaltningsdomstol. Däremot bör den ansvariga myndighetens beslut, att överföra verkställigheten av en påföljd till Sverige inte gå att överklaga, eftersom detta beslut enbart är en praktisk och omedelbar konsekvens av *domstolens* föregående beslut att utlämna på villkor om återförande.

14 Övriga frågor

14.1 Tillstånd till utvidgad utlämning och vidareutlämning

14.1.1 Nuvarande ordning

Efter en utlämning får den som utlämnats inte utan särskilt medgivande från den svenska regeringen åtalas eller straffas för annat brott, som begåtts före utlämningen (specialitetsprincipen), eller vidareutlämnas från den ansökande staten till annan stat (24 § UtlämningsL). Särskilt medgivande behöver dock inte inhämtas, om den eftersökte, trots att det inte förelegat något hinder för det, underlåtit att lämna den ansökande staten inom 45 dagar efter att rättegång hållits eller påföljd avtjänats för det brott för vilket utlämning begärdes, eller om den eftersökte själv återvänt till den ansökande staten efter att frivilligt ha lämnat den, eller om detta följer av ett utlämningsavtal mellan Sverige och den ansökande staten (se närmare om *specialitetsprincipen*, avsnitt 3.12).

Vad gäller den ansökande statens framställning om tillstånd till *vidareutlämning*, ytterligare lagföring eller straffverkställighet och regeringens prövning av den, gäller i princip samma regler som för en ursprunglig begäran om utlämning. För medgivande krävs att utlämning för gärningen ”lagligen” kunnat ske. Högsta domstolens roll vid prövningen är också densamma.

14.1.2 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Om utlämning har skett och den ansökande staten därefter kommer in med en framställning om tillstånd

- att lagföra eller straffa den som har utlämnats även för gärningar som har begåtts före utlämningen men som inte omfattades av utlämningsframställningen, eller
- att till en annan stat utanför Europeiska unionen än Island eller Norge, utlämna den som har utlämnats från Sverige,

ska en sådan framställning utredas och prövas enligt i huvudsak samma bestämmelser som ett ursprungligt ärende om utlämning.

Behörig tingsrätt är den som prövade frågan om utlämning. Den som framställningen avser ska ges tillfälle att yttra sig över framställningen och få en offentlig försvarare förordnad för sig. Tingsrätten prövar om det finns skäl att hålla en muntlig förhandling.

Om utlämning har skett och den ansökande staten kommer in med en framställning om tillstånd att till en medlemsstat i Europeiska unionen, Island eller Norge, utlämna den som har utlämnats från Sverige, prövas ärendet av tingsrätten med tillämpning av 6 kap. 8 § EAOL. Behörig tingsrätt är även i denna situation den som prövade frågan om utlämning.

Utredningen har i avsnitt 10.5.1 föreslagit, att specialitetsprincipen ska finnas kvar i utlämningslagen och att den eftersökte även framgent ska tillförsäkras skydd mot vidareutlämning.

Specialitetsprincipen (men inte skyddet mot vidareutlämning) föreslås dock mjukas upp så sätt, att den eftersökte ges möjlighet att själv, inför en utlämning, bestämma om den ska tillämpas.

Den ansökande staten måste alltså även framgent som huvudregel begära svenskt tillstånd för att få lagföra eller straffa den som har utlämnats för annan gärning, än den som omfattas av utlämningsframställningen och som begåtts före denna, eller *vidareutlämna* den som har utlämnats för sådan gärning till annan stat. Av rättssäkerhetsskäl bör, liksom enligt nuvarande ordning, en sådan prövning göras huvudsakligen enligt de regler som gäller för en ursprunglig utlämningsframställning. Samma regler för överklagande som gäller i ett ordinärt utlämningsärende bör även gälla för ett beslut om

tillstånd till sådan utvidgad utlämning eller vidareutlämning. Behörig tingsrätt bör vara den som prövade den ursprungliga utlämningsframställningen.

Eftersom den som har utlämnats normalt befinner sig i den andra staten, behöver bestämmelserna om tvångsmedel och frister i utlämningslagen emellertid inte tillämpas (jfr regleringen i EAOL 6 kap. 8 §, prop. 2003/04:7 s. 149). Uppkommer frågor om beslag kan en sådan begäran handläggas enligt lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål.

Offentlig försvarare bör alltid förordnas för den som framställningen avser. Denne bör vidare ges tillfälle att yttra sig över framställningen. Det bör ankomma på tingsrätten att pröva om det finns skäl att hålla muntlig förhandling för prövning av frågan. Äger muntlig förhandling rum, får den som framställningen avser vid förhandlingen företrädas av den offentlige försvararen. Någon rätt för den ansökan avser att personligen närvara vid förhandlingen bör inte finnas (jfr motsvarande reglering i EAOL 6 kap. 8 §, prop. 2003/04:7 s. 201).

Som nämnts i avsnitt 12.8.2 bör i den situationen, att den ansökande staten efter att ha fått en utlämningsframställning beviljad, men innan utlämningen har verkställts, inkommer med en ny utlämningsframställning, den sist inkomna utlämningsframställningen behandlas som en begäran om tillstånd till att få lagföra eller straffa den som har utlämnats för annan gärning, än den som omfattas av den första utlämningsframställningen.

Enligt EAOL gäller att, om överlämnande har beviljats och en rättslig myndighet i den medlemsstat dit överlämnande har skett begär tillstånd att till en medlemsstat i EU, Island eller Norge överlämna den som har överlämnats från Sverige, prövas ärendet enligt i huvudsak samma bestämmelser som ett ursprungligt ärende om överlämnande (6 kap. 8 §). Samma bestämmelse tillämpas, genom en hänvisning i NAOL (5 kap. 8 §), även när förhållandet är det omvända, dvs. när en person som har överlämnats enligt en nordisk arresteringsorder begärs vidareöverlämnad till en medlemsstat i EU.

När den ansökande staten begär tillstånd att vidareutlämna den som har utlämnats till en medlemsstat i EU, eller en nordisk stat, bör enligt utredningens mening det tillståndsförfarande som föreskrivs i 6 kap. 8 § EAOL vara tillämpligt. Även i denna situation är det fråga om *vidareutlämning*, eftersom den ansökande staten inte ingår i det nordiska eller EU-rättsliga överlämnandesamarbetet. Prövningen av om tillstånd till vidareutlämning ska beviljas, bör dock

här i landet ske enligt de regler som gäller för *överlämnande*. Utrymmet att vägra tillstånd är i denna situation, mot bakgrund av den princip om ömsesidigt erkännande som regleringen vilar på och som gäller i förhållande till den stat till vilken vidareutlämningen är avsedd att ske, avsevärt begränsat. Behörig tingsrätt bör även i denna situation vara den som prövade den ursprungliga utlämningsframställningen.

14.2 Transitering

14.2.1 Nuvarande ordning, m.m.

Transitering innebär transport genom en stat av en person som utlämnas eller överlämnas mellan två andra stater. Enligt 26 § UtlämningsL beslutar *chefen för Justitiedepartementet* om *tillstånd* till transitering genom Sverige av den som utlämnas från en stat till en annan. Tillstånd får meddelas, om inte den som ska utlämnas är svensk medborgare och det inte heller annars finns synnerliga skäl mot det. Transitering av svenska medborgare kan således inte, i överensstämmelse med lagens generella förbud mot utlämning av svenska medborgare, ske enligt UtlämningsL.

I ett ursprungligt lagförslag var transiteringsbestämmelsen utformad så, att transitering fick medges endast om det kunde antas att hinder mot utlämning enligt svensk lag inte skulle ha mött. Lagrådet ansåg emellertid, att ett sådant förfarande vore onödigt restriktivt och föreslog i stället den skrivning om svensk medborgare och ”synnerliga skäl” som sedermera blev författningstext (prop. 1957:156 s. 125 f.). Av förarbetena går inte att utläsa vari ”synnerliga skäl” är tänkta att bestå. Praxis saknas också i detta avseende.

Framställningar om tillstånd till transitering ges in till Justitiedepartementet.

Utredningen om transporter av frihetsberövade personer har i sitt betänkande *Transporter av frihetsberövade* (SOU 2011:7) föreslagit, att det i 26 § UtlämningsL införs en bestämmelse om att *polismyndigheten* – efter att chefen för Justitiedepartementet beslutat om tillstånd – ska se till att *genomresan genomförs*.

Den som transiteras får enligt nuvarande bestämmelser omhändertas och tas i förvar av polismyndigheten under som längst fyrtioåtta timmar, om det är nödvändigt för att transporten ska kunna genomföras.

Begärs tillstånd till transport genom Sverige av någon som utlämnas till en medlemsstat i EU, Island eller Norge från en stat utanför unionen eller Norden, tillämpas i stället 8 kap. 2 § EAOL. Denna bestämmelse innebär att Rikspolisstyrelsen beviljar sådant tillstånd och anger under vilka villkor transporten får ske.

Regler om *oplanerade* mellanlandningar vid transitering infördes i UtlämningsL den 1 juli 2005. Bakgrunden till regleringen var det bilaterala instrumentet mellan Sverige och USA om utlämning och avtalet från 2003 mellan EU och USA. Det bilaterala avtalet bedömdes kräva lagändringar för att möjliggöra förvar av en person under en oplanerad mellanlandning i Sverige i samband med en flygtransport mellan två andra stater (prop. 2004/05:46 s. 44 ff. och 62 ff.). Eftersom oplanerade mellanlandningar med behov av förvarstagande kan uppstå, oavsett mellan vilka länder personen ska utlämnas, gjordes emellertid bestämmelsen generell och inskränktes inte till utlämning till eller från USA (prop. 2004/05:46 s. 63).

Enligt 26 b § UtlämningsL ska därför, om det vid transitering sker en oplanerad mellanlandning i Sverige, tillstånd till transport krävas, för det fall transporten inte fortsätter inom tjugofyra timmar från landningen. Tillstånd behövs alltså inte vid en oplanerad mellanlandning som inte varar längre än tjugofyra timmar. Tillstånd till transport ska begäras inom nittiosex timmar från landningen. Vid prövningen i Sverige tillämpas 26 § UtlämningsL. Framställning om tillstånd ges således in till Justitiedepartementet och prövas av chefen för departementet. Även enligt bestämmelsen om oplanerade mellanlandningar får polismyndigheten, om det är nödvändigt för att transporten ska kunna genomföras, omhänderta och ta i förvar den som utlämnas, dock längst till dess en begäran om tillstånd till transport har prövats. Om tillstånd till transport inte begärs inom nittiosex timmar, ska personen omedelbart friges. Om tillstånd till transport meddelas, gäller därefter bestämmelserna om omhändertagande och förvar i 26 §. Tidsfristen för förvarsåtgärden ska då räknas från det att tillstånd meddelats. En ny tidsfrist om fyrtioåtta timmar börjar alltså löpa när tillstånd meddelats. När transporten avser någon som ska utlämnas till en medlemsstat i EU, Island eller Norge tillämpas även enligt denna bestämmelse i stället 8 kap. 2 § EAOL.

Enligt *1957 års utlämningskonvention* (artikel 21) ska avtalsslutande part medge transitering, under förutsättning att det aktuella brottet av den anmodade parten inte anses vara ett politiskt eller militärt brott. Transitering av egna medborgare kan också vägras. Avtals-

slutande part har även möjlighet att avge förklaring, att den inte kommer att medge transitering av någon, annat än på samtliga, eller något av de, villkor som den uppställer för utlämning. Sverige avgav vid tillträdet till konventionen den förklaringen, att framställning om transitering kommer att prövas efter omständigheterna i varje särskilt fall inom den ram som gäller för beviljande av utlämning. Skälet till avgivande av förklaringen angavs vara att ett förbehållslöst godtagande av den relevanta konventionsbestämmelsen alltför snävt skulle inskränka prövningen i det enskilda fallet av framställning om transitering (prop. 1958:139 s. 15). Även Sveriges bilaterala utlämningsavtal innehåller vissa transiteringsbestämmelser, med vilka den nuvarande ordningen är förenlig.

14.2.2 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Begärs tillstånd av en stat till transport genom Sverige avseende någon som utlämnas från en stat till annan ska Rikspolisstyrelsen, om det inte finns synnerliga skäl mot det, bevilja sådant tillstånd och ange under vilka villkor transporten får ske.

Har tillstånd till transitering meddelats ska polismyndigheten se till att genomresan genomförs och får, om det är nödvändigt för att transporten ska kunna genomföras, omhänderta och ta i förvar den som utlämnas, dock längst under fyrtioåtta timmar.

Om det vid transitering sker en oplanerad mellanlandning i Sverige, ska tillstånd till transport begäras, såvida transporten inte fortsätter inom tjugofyra timmar från landningen. Tillstånd till transport ska begäras inom nittiosex timmar från landningen.

Polismyndigheten får även i detta fall, om det är nödvändigt för att transporten ska kunna genomföras, omhänderta och ta i förvar den som utlämnas, dock längst till dess en begäran om tillstånd till transport har prövats. Om tillstånd till transport inte begärs inom nittiosex timmar från landningen, ska den transporterade personen omedelbart friges.

Om tillstånd till transport meddelas, gäller därefter de tidigare nämnda bestämmelserna om omhändertagande och förvar. Tidsfristen ska därvid räknas från det att tillstånd meddelats.

När transporten avser någon som utlämnas till en medlemsstat i Europeiska unionen, Island eller Norge tillämpas 8 kap. 2 § EAOL i stället för nu angivna bestämmelser.

Sveriges till 1957 års utlämningskonvention gjorda förklaring avseende transitering återtas.

Utredningens bedömning: Någon bestämmelse om på vilket sätt en begäran om tillstånd till transitering ska översändas eller till vem den ska inges behövs inte i utlämningslagen.

Det finns ett fortsatt behov av reglering av transport genom Sverige av personer som ska utlämnas från ett tredje land till ett annat samt vid oplanerade mellanlandningar under sådana transporter.

Enligt utredningen finns det inte skäl att göra ändring i nuvarande ordning.[1] Som tidigare anförts har i betänkandet *Transporter av frihetsberövade* (SOU 2011:7) föreslagits att det i 26 § UtlämningsL införs en bestämmelse om att polismyndigheten – efter att chefen för Justitiedepartementet beslutat om tillstånd – ska se till att genomresan genomförs. Några andra ändringar i UtlämningsL har inte föreslagits i betänkandet. Det har emellertid föreslagits en ny bestämmelse (29 a §) i polislagen (1984:387), som ger polismyndigheten möjlighet att i sin tur överlämna verkställigheten av en transport till myndighet som regeringen bestämmer.

Enligt utredningens mening bör emellertid chefen för Justitiedepartementet och Regeringskansliet framgent avlastas prövning av ärenden som avser transitering. Istället bör den ordning som följer av EAOL (6 kap. 8 §) kunna tjäna som förebild. Enlig denna prövas saken av Rikspolisstyrelsen. Rikspolisstyrelsen fick denna uppgift, eftersom myndigheten har ansvar för gränskontrollen, där frågan om transitering aktualiseras, och därför ansågs ha bäst förutsättningar att snabbt och formlöst lämna tillstånd och anvisningar samt ge det biträde som en transitering kan kräva (prop. 2003/04:7 s. 151). Det saknas anledning att göra en annan bedömning i detta avseende för utlämningslagens del. Dock bör en framställning om tillstånd till transitering av en stat normalt ges in till Justitie-

[1] När det gäller de internationella kontakter som föregår en transport kan nämnas att dessa normalt ombesörjs av Rikskriminalpolisens enhet för internationellt polissamarbete (IPO). Enheten är nationell kontaktpunkt för internationellt polissamarbete. IPO fungerar som förmedlingslänk mellan svenska och utländska myndigheter och har för det ändamålet utarbetat rutiner och kontakter. Sådana kontakter kan bl.a. innefatta att begära att mottagarlandet upprättar en resplan. IPO vidarebefordrar denna till Kriminalvårdens transporttjänst (som utför flertalet transporter i samband med internationellt straffrättsligt samarbete, även i de fall då polismyndigheten pekas ut i författning som verkställande myndighet), som godkänner denna och ombesörjer transporten. I de fall mottagarlandet hämtar den person som ska transporteras i Sverige, inskränker sig transporttjänstens uppdrag till att föra denne till en flygplats eller annan plats där avhämtning sker (se SOU 2011:7 s. 176 f.).

departementet för vidarebefordran utan prövning till Rikspolisstyrelsen i enlighet med den ordning för mellanstatliga kontakter som i övrigt gäller enligt utlämningslagen. Att Justitiedepartementet normalt har denna förmedlande roll behöver inte uttryckligen framgå av lagtexten, eftersom fall kan finnas där direktkontakt mellan Rikspolisstyrelsen och den andra staten undantagsvis också är möjlig. Inte heller behöver framgå på vilket sätt en framställning får översändas.

När det gäller transitering av svenska medborgare bör också övervägas om det nuvarande förbudet, i linje med vad som föreslagits om utlämning av svenska medborgare, bör mjukas upp.

Som framgått i avsnitt 10.3.4, föreslår utredningen en förändring av det nuvarande absoluta förbudet mot utlämning av egna medborgare. Utlämning av svenska medborgare för lagföring föreslås således vara möjligt, bl.a. om den eftersökte vid tiden för gärningen sedan minst fem år stadigvarande vistats i den ansökande staten och alltjämt har en anknytning dit eller om den gärning för vilken utlämning begärs motsvarar brott för vilket enligt svensk lag är föreskrivet fängelse fyra år eller mer. En ytterligare förutsättning i dessa fall är dock att möjligheterna till lagföring i Sverige bedöms vara avsevärt sämre än i den ansökande staten. När det gäller transitering av svenska medborgare framgent är tre alternativ tänkbara. Det *första* är att behålla det nuvarande absoluta förbudet. Det *andra* alternativet är att tillåta transitering på samma villkor som för övriga och således inte göra skillnad mellan egna och andras medborgare. Den *tredje* möjligheten är att tillåta transitering av svenska medborgare, om hinder mot utlämning av den aktuelle svenske medborgaren till den mottagande staten inte skulle ha förelegat enligt utlämningslagen. Ordningen enligt UtlämningsL när det gällde tillstånd till transitering av svensk medborgare för utlämning från en tredje stat till annan nordisk stat var tidigare utformad på detta sätt; skulle utlämning från Sverige av den svenske medborgaren ha kunnat ske med stöd av den nordiska utlämningslagen fick transitering medges.

En reglering som innebär en möjlighet, att medge transitering av svensk medborgare endast om utlämning av denne till den mottagande staten hade varit möjlig enligt utlämningslagen, skulle dock vara i det närmaste omöjlig att tillämpa. Den stat som begär transitering skulle nämligen vara tvungen att förse den svenska beslutande myndigheten med ett fullständigt beslutsunderlag för den begränsade transiteringsfrågan, och denna skulle likväl ha stora praktiska svårig-

heter att rätt kunna bedöma möjligheterna till lagföring i Sverige. Detta alternativ är därför ingen framkomlig väg.

Det första alternativet, att helt enkelt förbjuda transitering av svenska medborgare, framstår, å andra sidan, som alltför restriktivt. Fråga är inte om att bevilja *utlämning* från Sverige utan endast om att ge tillstånd till *transport* av svensk medborgare genom Sverige. Inte heller detta alternativ bör därför väljas.

Det kvarvarande alternativet, dvs. att tillåta transitering av svenska medborgare på samma villkor som gäller för andra medborgare, framstår enligt utredningens mening som det mest lämpliga. Det ligger även väl i linje med utredningens förslag om uppmjukning av det absoluta förbudet mot utlämning av svenska medborgare.

En viss generell möjlighet att avslå en begäran om transitering bör emellertid finnas även framgent. Nuvarande reglering, som innebär att transitering medges, om det inte finns synnerliga skäl, bör därför bibehållas. Därmed bör närmast avses fall, då det skulle framstå som stötande, att medge transitering av en svensk medborgare, där också de utlämningshinder som föreligger avseende svenska medborgare kan vägas in.

Några ändringar i övrigt i förhållande till nuvarande ordning föreslår utredningen inte.

Tillstånd till transitering inom ramen för 1957 års utlämningskonvention är begränsad till viss krets av stater. På inrådan av Lagrådet avfärdades redan vid UtlämningsL:s tillkomst tanken på att vid prövning av om *transitering* ska medges göra en bedömning av huruvida *utlämning* skulle kunna ha beviljats enligt svensk lag.

Enligt utredningens mening saknas skäl att behålla den svenska förklaringen till 1957 års utlämningskonvention angående transitering. Utredningen föreslår därför att förklaringen återtas.

15 Tredje tilläggsprotokollet till den europeiska utlämningskonventionen den 13 december 1957

15.1 Bakgrund

Inom Europarådet har sedan länge pågått ett arbete med att utveckla det internationella straffrättsliga samarbetet. Arbetet har lett fram till en rad konventioner. En av de praktiskt mest betydelsefulla är den europeiska utlämningskonventionen 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 fiskaliska brott (SÖ 1979:13). Både konventionen och tilläggsprotokollen har, som nämnts i bl.a. avsnitt 2.1, med vissa förbehåll, ratificerats av Sverige.

Inom Europarådet har vid ett flertal tillfällen under de senaste åren uppmärksammats att det, för att det internationella straffrättsliga samarbetet ska kunna stärkas ytterligare, finns ett behov av att modernisera befintliga konventioner och andra överenskommelser. Europarådets straffrättsliga styrkommitté (”*The European Committee on Crime Problems, CDPC*”) har mot bakgrund av detta tillkallat en särskild kommitté av experter (”*The Committee of Experts on the Operation of European Conventions on Co-operation in Criminal Matters, PC-OC*”), vars uppdrag är att se över Europarådets straffrättsliga konventioner och överenskommelser och undersöka huruvida den praktiska tillämpningen av dessa kan underlättas och förbättras.

I juni 2007 fick PC-OC till uppgift att ta fram ett förslag till ett förenklat utlämningsförfarande, i de fall då den som begärs utlämnad samtycker till att utlämnas. Det tredje tilläggsprotokollet till 1957 års utlämningskonvention (*tilläggsprotokollet*, CETS 209) är resultatet av detta PC-OC:s arbete.

Sedan förslaget i oktober 2009 behandlats och godkänts av CDPC underställdes det Europarådets ministerkommitté.

Tilläggsprotokollet antogs av ministerkommittén den 7 juli 2010. Protokollet öppnades för undertecknande den 10 november 2010 och undertecknades av Sverige den 17 november 2010. Det har ännu inte trätt i kraft.[1] Det ingår i utredningens uppdrag att ta ställning till om Sverige bör ratificera tilläggsprotokollet och, i förekommande fall, analysera behovet av lagändringar.

Syftet med tilläggsprotokollet är således att skapa ett enklare och snabbare utlämningsförfarande i de fall då den eftersökte samtycker till utlämning. Tanken är att det i dessa fall inte är nödvändigt att låta utlämningen föregås av ett långdraget formellt förfarande, och förhoppningen är att det förenklade förfarandet ska leda till att den enskilde slipper ett långt frihetsberövande i den anmodade staten. Tilläggsprotokollet bygger i stor utsträckning på den inom EU framtagna *1995 års utlämningskonvention*.

15.2 Det huvudsakliga innehållet i tilläggsprotokollet

Tilläggsprotokollets text, i en inofficiell svensk arbetsöversättning, är bifogad betänkandet som *bilaga 2*. Till protokollet har utarbetats en förklarande rapport som finns tillgänglig via bl.a. Europarådets hemsida (www.coe.int). I det följande redogörs kortfattat för innehållet i tilläggsprotokollet.

Tilläggsprotokollet innehåller i princip endast förfaranderegler. Dess syfte är, som framgått, att komplettera 1957 års utlämningskonventions bestämmelser i de fall, där de personer som är eftersökta för utlämning samtycker till att utlämnas enligt ett förenklat förfarande. Detta betyder att konventionen fortsatt ska tillämpas, dels när personen i fråga eller den anmodade staten inte samtycker till utlämning enligt det förenklade förfarandet, dels i de avseenden tilläggsprotokollet inte innehåller kompletterande bestämmelser.

I tilläggsprotokollets *artikel 1* slås protokollets huvudprincip fast, nämligen att de avtalsslutande parterna förbinder sig att, i enlighet med det förenklade förfarandet, till varandra utlämna personer som är eftersökta för utlämning enligt konventionens artikel 1, förutsatt

[1] Protokollet träder enligt artikel 14 i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period om tre månader, efter den dag då det tredje ratifikations-, godkännande- eller anslutningsinstrumentet deponerats.

att dessa samtycker till detta och att den anmodade parten lämnar sitt godkännande.

Artikel 2 i tilläggsprotokollet anger inledningsvis (2.1 och 2.2) på vilket sätt det förenklade förfarandet som huvudregel är tänkt att inledas; om den eftersökta personen är föremål för en begäran om provisoriskt anhållande enligt artikel 16 i konventionen, antingen genom att den anmodade parten direkt mottagit en sådan begäran eller genom en efterlysning via Interpol. I sådant fall krävs inte för att utlämning ska kunna äga rum i enlighet med det förenklade förfarandet, att den ansökande staten ger in en formlig utlämningsframställning i enlighet med artikel 12 i konventionen eller att de handlingar som fordras enligt den nämnda konventionsartikeln ges in. I stället ska i artikeln uppräknade uppgifter anses innehålla tillräcklig information för att dels den eftersökta personen ska kunna ta ställning till om samtycke ska ges, dels den anmodade parten ska kunna besluta om utlämning i enlighet med det förenklade förfarandet. Artikeln ska emellertid inte förstås så, att den *hindrar* den ansökande staten från att ge in ytterligare information som den anser kunna vara till nytta i den anmodade statens beslutsfattande (se den förklarande rapporten p. 23). Som exempel på information som kan vara av värde för den ansökande staten redan från början, anges i den förklarande rapporten (p. 24) närmare uppgifter rörande själva förfarandet och rörande möjligheten till en ny rättegång, i de fall begäran avser en utevarodom. Detta för att göra det möjligt för den anmodade parten att försäkra sig om att den eftersöktes rättigheter enligt Europakonventionen tillgodoses. Artikeln medger emellertid också att ytterligare information undantagsvis får *begäras*, om redan erhållna uppgifter visar sig otillräckliga. I den förklarande rapporten (p. 27) framhålls att undantaget avser *information* och inte dokument och att möjligheten att kräva ytterligare uppgifter inte får läsas så att denna kommer i konflikt med slopandet av kravet på att ge in dokument i enlighet med konventionens artikel 12.

Slutligen anges i artikeln (2.3), att det förenklade förfarandet även kan användas i fall där den anmodade parten har mottagit en framställning om utlämning i enlighet med artikel 12 i konventionen.

Enligt tilläggsprotokollets *artikel 17.2*, kan en stat förklara, att den förbehåller sig rätten att inte fullt ut godta 2.1; vissa stater kan således även när det gäller det förenklade förfarandet komma att kräva att en utlämningsframställning enligt artikel 12 i konventionen ges in samt även att vissa eller alla av de i denna konventions-

artikel uppräknade dokumenten ges in (se även den förklarande rapporten, p. 25–26).

Enligt tilläggsprotokollets *artikel 3* ska, när en person, som eftersöks för utlämning, provisoriskt anhållits enligt konventionens artikel 16, den behöriga myndigheten i den anmodade parten, i enlighet med sin nationella lagstiftning och utan onödig tidsutdräkt, upplysa den eftersökte om den begäran som föreligger och om möjligheten att tillämpa det förenklade utlämningsförfarandet i enlighet med tilläggsprotokollet. I den engelska versionen av tilläggsprotokollet används termen ”*arrested*” som definition på det provisoriska tvångsmedel som den eftersökte ska ha underkastats, för att den anmodade partens upplysningsplikt enligt artikeln ska inträda. Av den förklarande rapporten (p. 29) framgår emellertid, att artikeln är avsedd att tillämpas oavsett vilket tvångsmedel som den eftersökte provisoriskt underkastats i enlighet med konventionens artikel 16. För svenskt vidkommande kan det således även vara fråga om reseförbud, anmälningsskyldighet eller övervakning i stället för anhållande.

Tilläggsprotokollets *artikel 4* reglerar inhämtande av den eftersöktes samtycke.

Enligt *artikel 4.1* ska den eftersöktes samtycke och, i förekommande fall, dennes uttryckliga avstående från tillämpning av specialitetsprincipen avges inför de behöriga rättsliga myndigheterna i den anmodade parten, i enlighet med dennas nationella lagstiftning. I den förklarande rapporten (p. 33) ges som exempel på rättslig myndighet, inför vilken den eftersöktes samtycke och avstående kan lämnas, domare, domstol, fredsdomare och åklagare, beroende på den anmodade partens lag.

Enligt *artikel 4.2* ska varje part vidta de åtgärder som är nödvändiga för att det samtycke och, i förekommande fall, det avstående som anges i punkt 1 inhämtas under sådana förhållanden att det framgår att personen har lämnat dem frivilligt och fullt medveten om följderna av detta. Den eftersökte ska i detta syfte ha rätt till juridiskt biträde. Om det behövs, ska den anmodade parten se till att den eftersökte också biträds av en tolk.

Enligt *artikel 4.3* ska samtycke och, i förekommande fall, avstående som anges i punkt 1 protokollföras i enlighet med det förfarande som föreskrivs i den anmodade partens lagstiftning.

Enligt *artikel 4.4* ska, med undantag för vad som följer av 4.5, samtycke och, i förekommande fall, avstående som anges i 4.1, vara oåterkalleligt.

Enligt *artikel 4.5* får varje stat samtidigt med undertecknandet eller deponeringen av sitt ratifikations-, godkännande- eller anslutningsinstrument eller vid varje senare tidpunkt, förklara att *samtycke* och, i förekommande fall, avstående från specialitetsprincipen, kan *återkallas*. Samtycke kan återkallas fram till dess att den anmodade parten fattar slutligt beslut om utlämning enligt det förenklade förfarandet. I sådant fall ska den tid som förflyter mellan underrättelse om samtycket och återkallelsen inte beaktas vid fastställandet av de tidsfrister för provisoriskt anhållande på 18 till 40 dagar som följer av artikel 16.4 i konventionen. Detta innebär att när en person tar tillbaka sitt samtycke till utlämning, har den ansökande staten lika många dagar på sig för att inkomma med en utlämningsframställning som den hade, då den emottog underrättelsen om att den eftersökte samtyckt till utlämningen, vid vilken tid den ansökande staten förmodligen upphörde med att förbereda överlämnandet av de dokument som krävs enligt artikel 12 i konventionen (se den förklarande rapporten p. 41). Tanken är således att den eftersökte inte ska kunna sabotera förfarandet genom att först samtycka och sedan återkalla samtycket, vilket skulle kunna medföra att 40-dagarsfristen försattes.

Avstående från specialitetsprincipen kan återkallas fram till dess att den aktuella personen överlämnas. Varje återkallelse av samtycke till utlämning eller avstående från specialitetsprincipen ska protokollföras i enlighet med det förfarande som föreskrivs i den anmodade partens lagstiftning och omedelbart meddelas den ansökande parten. Av den förklarande rapporten (p. 40) framgår att de i artikeln angivna tidsfristerna för återkallelse av samtycke till utlämning respektive avstående från specialitetsprincipen, är de maximala frister som en stat, som önskar göra det möjligt för den eftersökte att ta tillbaka sitt samtycke eller avstående, kan ställa upp. Det är således förenligt med tilläggsprotokollet att i stället låta den eftersökte återkalla ett avstående från specialitetsprincipen endast fram till dess att slutligt beslut om utlämning fattats.

Några regler om på vilket sätt en återkallelse av ett samtycke till utlämning, respektive avstående från specialitetsprincipen ska gå till finns inte i tilläggprotokollet. Den anmodade parten behöver således inte följa samma procedur för avgivande av samtycke och avstående som för återkallelse av desamma (se den förklarande rapporten p. 43).

Enligt tilläggsprotokollets *artikel 5* kan varje stat välja om den vill låta den eftersökte disponera över tillämpningen av specialitetsprincipen. Bestämmelsen ger staterna tre handlingsalternativ:

1. Staten avger ingen förklaring enligt artikeln. Specialitetsprincipen enligt konventionen fortsätter då att gälla, dvs. den anmodade partens medgivande krävs då för ytterligare lagföring. Den eftersöktes samtycke till utlämning påverkar således inte tillämpningen av specialitetsprincipen.
2. Staten avger en förklaring enligt artikel 5 a). Innebörden av detta blir att specialitetsprincipen enligt konventionen inte ska tillämpas, när personen samtycker till utlämning. Samtycket innebär således ett *automatiskt* avstående från specialitetsprincipen.
3. Staten avger en förklaring enligt artikel 5 b). Innebörden av detta blir att specialitetsprincipen inte ska tillämpas om den eftersökte i samband med att denne samtycker till utlämning också *uttryckligen* avstår från specialitetsprincipen.

Enligt tilläggsprotokollets *artikel 6* ska den anmodade parten så snart som möjligt och senast tio dagar efter det provisoriska anhållandet, underrätta den ansökande parten om huruvida den eftersökta personen har lämnat sitt samtycke till utlämning eller inte. Om, i exceptionella fall, den anmodade parten skulle, trots att den eftersökte lämnat sitt samtycke till utlämning, välja att inte tillämpa det förenklade förfarandet är parten vidare, enligt artikeln, skyldig att underrätta den ansökande parten om detta i så god tid, att denna har möjlighet att ge in en utlämningsframställning innan 40-dagarsfristen för detta enligt konventionens artikel 16 löper ut.

Tilläggsprotokollets *artikel 7* föreskriver att den anmodade parten ska underrätta den ansökande parten om beslutet om utlämning, som fattats i enlighet med det förenklade förfarandet, inom tjugo dagar från den dag då den eftersökte lämnade sitt samtycke. Tidsfristen gäller, oavsett om det förenklade utlämningsförfarandet inleddes genom en begäran om provisoriskt anhållande eller genom en regelrätt framställning om utlämning (se den förklarande rapporten, p. 55).

Tilläggsprotokollets *artikel 8*, som inte ersätter utan kompletterar konventionens artikel 12.1 (se den förklarande rapporten, p. 57) föreskriver på vilka sätt parterna inom ramen för tilläggsprotokollet får kommunicera med varandra. Protokollet tillåter exempelvis att meddelanden översänds per telefax eller e-post.

Av tilläggsprotokollets *artikel 9* följer att överlämnande av den person som ska utlämnas ska äga rum så snart som möjligt och helst inom tio dagar från den dag då underrättelsen om beslutet om ut-

lämning lämnades. Vad i övrigt gäller överlämnandet av den som ska utlämnas, gäller konventionens bestämmelser, vilka återfinns i artikel 18, även inom ramen för det förenklade förfarandet (se den förklarande rapporten, p. 59).

Om den eftersökte samtycker till utlämning efter utgången av den tiodagarsfrist som anges i artikel 6, men innan den anmodade parten har mottagit en utlämningsframställning enligt konventionen, ska det förenklade förfarandet tillämpas enligt tilläggsprotokollets *artikel 10*.

Artikel 11 i tilläggsprotokollet behandlar frågan om transitering av den utlämnade från den anmodade parten till den ansökande via en tredje avtalsslutande parts territorium. Den dokumentation, som enligt tilläggsprotokollets artikel 2.1 ska ligga till grund för ett ställningstagande till utlämning enligt det förenklade förfarandet, ska som huvudregel anses utgöra tillräckligt underlag även för transiteringstillstånd. Även vid transitering kan de kommunikationsmedel som anges i protokollets artikel 8 användas (se den förklarande rapporten, p. 64).

Tilläggsprotokollets *artikel 12* reglerar tilläggsprotokollets förhållande till konventionen och andra internationella instrument; av artikeln framgår bl.a. att de i protokollet använda orden och uttrycken ska tolkas enligt konventionens anda och mening.

Tilläggsprotokollets *artikel 13* behandlar den straffrättsliga styrkommitténs (CDPC) roll som övervakare av protokollet.

Artiklarna 14–19 i tilläggsprotokollet innehåller avslutande bestämmelser om undertecknande och ikraftträdande, anslutning osv.

Artikel 14 behandlar frågor om undertecknande och ikraftträdande.

Enligt *artikel 15* kan en stat som inte medlem av Europarådet men som har anslutit sig till konventionen, även ansluta sig till tilläggsprotokollet, när detta har trätt i kraft.

I *artikel 16* ges en stat möjlighet att ange för vilket eller vilka territorier protokollet ska gälla.

Artikel 17 behandlar förklaringar och förbehåll.

I *artikel 17.1* föreskrivs, att förbehåll mot konventionen eller något av dess två tilläggsprotokoll även gäller som förbehåll mot tilläggsprotokollet.

Av den tidigare nämnda *artikel 17.2* framgår, att inga andra förbehåll än det som avser artikel 2.1, får göras mot protokollets bestämmelser.

Artikel 17.3 behandlar de förklaringar om möjlighet att återkalla ett samtycke till utlämning eller ett avstående från specialitetsprincipen som kan göras enligt artikel 4.5 och artikel 5.

Enligt *artikel 17.4* kan förbehåll och förklaringar som lämnats i enlighet med protokollet återtas.

Artikel 17.5 föreskriver att en part som gjort förbehåll mot artikel 2.1, inte kan kräva att bestämmelsen tillämpas av en annan part.

Artikel 18 reglerar uppsägning av protokollet.

Artikel 19, slutligen, anger de underrättelser (om undertecknande, deponering av olika instrument, ikraftträdande osv.) som ska lämnas från Europarådets generalsekreterare till medlemsstaterna och övriga stater som anslutit sig till protokollet.

15.3 Överväganden och förslag

15.3.1 Sveriges tillträde till tilläggsprotokollet

Utredningens förslag: Sverige ska ratificera tilläggsprotokollet.

Tilläggsprotokollets huvudsyfte är att förenkla och påskynda utlämningsförfarandet i de fall där den eftersökte samtycker till utlämning.

I tilläggsprotokollets förklarande rapport (s. 3) påpekas, att den som begärs utlämnad i många fall samtycker till utlämning, men att förfarandet enligt 1957 års utlämningskonvention trots detta ofta tar avsevärd tid, ibland upp till flera månader.

I de flesta utlämningsärenden är den eftersökte frihetsberövad under hela utlämningsförfarandet. Gäller saken utlämning för lagföring bör i sammanhanget erinras om att den eftersökte ännu inte är dömd för den gärning för vilken denne är misstänkt. Det är inte heller säkert att den som utlämnas till fullo får tillgodoräkna sig ett frihetsberövande i den anmodade staten som föregått utlämningen, om denne senare i den ansökande staten döms till en frihetsberövande påföljd. Ett snabbare utlämningsförfarande medför också, generellt sett, större effektivitet i lagföringen och det finns mindre risk för att en brottmålsprocess i den ansökande staten fördröjs, försvåras eller helt förhindras på grund av att en misstänkt gärningsman inte hinner utlämnas i tid för den tänkta processen.

Med hänsyn till det anförda framstår det, inte minst av hänsyn till den eftersökte, som angeläget att försöka förkorta handläggnings-

tiderna vid utlämning, speciellt i de fall då den eftersökte samtycker till utlämningen.

Rambeslutet om en europeisk arresteringsorder föregicks av ett gradvis allt mer utvecklat utlämningssamarbete mellan staterna i EU; vägransgrunder avskaffades och ett förenklat förfarande infördes, när den eftersökte samtyckte till utlämningen. De nordiska länderna har sedan länge haft ett nära utlämningssamarbete. Det utlämningssamarbete som föregick konventionen om en nordisk arresteringsorder byggde bl.a. på ett förenklat beslutsförfarande, i fall då den eftersökte samtyckte till utlämningen. Erfarenheterna från såväl det europeiska som det nordiska samarbetet är goda (se bl.a. prop. 1996/97:88 s. 11, 2000/01:83 s. 27, 2001/02:118 s. 13 och 2010/11:158 s. 58).

Den krets av stater, för vilken utlämning enligt tilläggsprotokollets förenklade förfarande kan bli aktuell, är visserligen mindre överskådlig och rättskulturellt enhetlig än vid samarbetet inom EU och Norden, men inte i så stor utsträckning, att ett tillträde till tilläggsprotokollet av det skälet behöver inge avgörande betänkligheter. I sammanhanget bör framhållas, att protokollet i princip endast innehåller förfaranderegler och att även det förenklade förfarandet innebär att en prövning av om hinder mot utlämning enligt den interna lagens bestämmelser härom, ska göras samt att det är den eftersökte själv som råder över huruvida det förenklade förfarandet ska tillämpas, vilket också gynnar dennes intresse.

Vägande skäl att tillträda tilläggsprotokollet föreligger alltså. Mot denna bakgrund föreslår utredningen, att Sverige ratificerar tilläggsprotokollet.

15.3.2 Behov av bestämmelser i utlämningslagen, m.m.

Bestämmelsernas placering och tillämpningsområde

Utredningens förslag: Bestämmelserna om utlämning enligt det förenklade förfarandet placeras i ett särskilt kapitel i utlämningslagen.

Utredningens bedömning: Bestämmelserna om utlämning enligt det förenklade förfarandet bör endast gälla i förhållande till andra stater som också tillträtt tilläggsprotokollet eller när ett förenklat förfarande följer av en annan internationell överenskommelse som är bindande för Sverige.

Tilläggsprotokollet bygger i stor utsträckning på den inom EU framtagna 1995 års utlämningskonvention. I samband med att Sverige tillträdde denna konvention inarbetades i UtlämningsL tretton nya paragrafer, vilka placerades i en särskild avdelning, sist i lagen, under rubriken *Förenklat utlämningsförfarande inom Europeiska unionen* (prop. 1996/97:88). De nya bestämmelserna trädde i kraft den 1 oktober 1999 och gällde fram till den 1 januari 2004, då de, i samband med att EAOL trädde i kraft, upphörde att gälla (prop. 2003/04:7).

Vid genomförandet av tilläggsprotokollets regler bör det arbete som i samband med tillträdet till 1995 års utlämningskonvention lades ner på att utforma behövliga lagbestämmelser, i så stor utsträckning som möjligt tas till vara. Bestämmelserna, hänförliga till det förenklade förandet inom EU, var i kraft under ett antal år och synes ha fungerat väl i praktiken. I görligaste mån bör därför bestämmelserna om utlämning enligt det förenklade förfarandet inom ramen för tilläggsprotokollet, kunna utformas med bestämmelserna om det förenklade förfarandet inom EU som förebild. Det förenklade förfarandet inom EU byggde dock på direktkontakt mellan de rättsliga myndigheterna i den ansökande och den anmodade staten. Så är inte fallet enligt tilläggsprotokollet. De kommunikationsvägar, som anges i 1957 års utlämningskonvention och det andra tilläggsprotokollet till konventionen, är således tänkta att användas även för det förenklade förfarandet. Som huvudregel ska därför kommunikation ske mellan de inblandade staternas justitiedepartement.

Vid tillträdet till 1995 års utlämningskonvention var utgångspunkten vidare att regeringen fattade alla utlämningsbeslut. För att förenkla och påskynda förfarandet gavs Riksåklagaren rätt att besluta om utlämning enligt det förenklade förfarandet inom EU. Beslut om avslag och vid konkurrerande anspråk från flera länder, skulle emellertid regeringen, eller i vissa fall chefen för Justitiedepartementet, fatta. Utredningen har, som framgått (se avsnitt 12.2.2) föreslagit, att beslutsfattandet i utlämningsärenden framgent ska tillkomma allmän domstol, och att regeringens inflytande begränsas till att av hänsyn till rikets utrikes- och säkerhetspolitik, eller att fråga är om militärt eller politiskt brott, få till stånd ett avslag av en utlämningsframställning. Utgångspunkten för det förenklade förfarandet inom ramen för tilläggsprotokollet blir därmed i viss mån annorlunda än vad som gällde avseende 1995 års förenklade förfarande.

Som framgår av beskrivningen i avsnitt 15.2, är tilläggsprotokollets syfte att komplettera 1957 års utlämningskonventions bestämmelser i de fall där de personer som är eftersökta för utlämning samtycker till att utlämnas. Tilläggsprotokollet reglerar, som framgått, i huvudsak endast själva förfarandet i samband med utlämning och de materiella förutsättningarna berörs således inte.

Ratifikation av tilläggsprotokollet förutsätter dock särskilda bestämmelser i utlämningslagen om ett förenklat förfarande. Utredningen anser inte att det finns förutsättningar att generellt, dvs. i förhållande till alla stater, oavsett om dessa tillträtt tilläggsprotokollet, tillämpa ett förenklat förfarande vid den eftersöktes samtycke till utlämningen.

Tilläggsprotokollets förfaranderegler innehåller bl.a. vissa tidsfrister som är omöjliga att iaktta i förhållande till alla stater. Vidare innebär förfarandet också att den anmodade staten måste känna tillit till de uppgifter om bl.a. förekomsten av dokument som den ansökande staten lämnar. Reglerna förutsätter även att såväl den ansökande som den anmodade staten från början är väl införstådda med det bakomliggande regelverket och dess praktiska tillämpning.

Att införa generella regler om ett förenklat förfarande, med tilläggsprotokollets förfaranderegler som modell, skulle av dessa skäl således föra för långt och kunna innebära rättsosäkerhet och tillämpningsproblem. Bestämmelser om ett förenklat förfarande efter samtycke, bör således enligt utredningens mening i princip endast gälla i förhållande till andra stater som också tillträtt tilläggsprotokollet.

Sverige bör dock ha möjlighet att i framtiden ingå internationella överenskommelser, exempelvis genom tillägg till nuvarande bilaterala avtal, så att ett förenklat förfarande vid den enskildes samtycke ska kunna tillämpas även i förhållande till andra stater än dem som tillträtt tilläggsprotokollet. Bestämmelserna om ett förenklat förfarande bör därför utformas så, att de inte bara är tillämpliga när det bakomliggande internationella dokumentet är tilläggsprotokollet, utan även när ett förenklat förfarande följer av en annan internationell överenskommelse som är bindande för Sverige.

Lagtekniskt finns härvid två tänkbara alternativ. Det ena är att *i de vanliga förfarandebestämmelserna* skriva in vad som i den aktuella situationen gäller, om det förenklade förfarandet enligt tilläggsprotokollet ska tillämpas. Det andra är att placera bestämmelserna om utlämning enligt det förenklade förfarandet *i ett särskilt kapitel*. Det sist nämnda alternativet användes vid tillträdet till 1995 års utlämningskonvention. Placeringen av de särskilda EU-bestämmelserna i

en egen avdelning var emellertid föremål för viss remisskritik (prop. 1996/97:88 s. 12).

Ratificering av tilläggsprotokollet förutsätter, som nämnts, att 1957 års utlämningskonvention tillträtts. Huvuddelen av de Europarådets medlemmar som tillträtt konventionen är även medlemmar i EU. I förhållandet till dessa kommer EAOL:s regler, och inte utlämningslagens, att tillämpas. I förhållande till Europarådets nordiska medlemsländer, dvs. även i förhållande till Norge och Island, vilka inte också är EU-medlemmar, kommer i stället NAOL att tillämpas. De konventionsstater som återstår, efter att EU-medlemsstaterna och de nordiska staterna räknats bort, och som således skulle kunna komma att tillträda även tilläggsprotokollet, är *Albanien*, *Andorra*, *Armenien*, *Bosnien och Hercegovina*, *Kroatien*, *Georgien*, *Liechtenstein*, *Makedonien*, *Moldavien*, *Monaco*, *Montenegro*, *Ryssland*, *San Marino*, *Serbien*, *Schweiz*, *Turkiet* och *Ukraina*. Av dessa kandiderar f.n. *Kroatien*, *Makedonien*, *Montenegro* och *Turkiet* för EU-medlemskap, samtidigt som *Albanien*, *Bosnien och Hercegovina* samt *Serbien* f.n. har status som potentiella kandidater för EU-medlemskap. Även i förhållande till dessa stater skulle EAOL således, inom loppet av en någorlunda överskådlig tid, i stället kunna komma att bli tillämplig.

Länder som inte är medlemmar av Europarådet, men som anslutit sig till 1957 års utlämningskonvention, och som således även kan komma att ansluta sig till tilläggsprotokollet, är *Israel* och *Sydafrika*. Totalt rör det sig alltså om en relativt begränsad krets av stater i förhållande till vilka det förenklade förfarandet kan förväntas komma att tillämpas.

Mot den bakgrunden synes det lämpligare att placera bestämmelserna om det förenklade förfarandet enligt tilläggsprotokollet i ett särskilt kapitel, vilket underlättar för tillämparen i det begränsat antal fall den förenklade ordningen blir aktuell.

I det följande anges, med utgångspunkt från tilläggsprotokollets artiklar, de bestämmelser som ett tillträde till tilläggsprotokollet bör föranleda i utlämningslagen. I avsnitt 20 finns också författningskommentarer.

Inledande bestämmelser, m.m.

Utredningens förslag: I en inledande bestämmelse anges ramen för tillämpningen.

I artikel 1 uttrycks tilläggsprotokollets huvudprincip, nämligen att de avtalsslutande parterna förbinder sig att i enlighet med det förenklade förfarandet överlämna personer som samtyckt till detta, förutsatt att den anmodade staten lämnat sitt godkännande. Tilläggsprotokollet innebär alltså inte en *plikt* att överlämna, när den eftersökte samtycker. I stället kan den anmodade staten pröva huruvida de materiella förutsättningarna för utlämning föreligger. För svensk del innebär detta att en framställning om utlämning, som prövas enligt det förenklade förfarandet, kan avslås, trots att den eftersökte samtycker, om hinder enligt den reformerade utlämningslagens bestämmelser anses föreligga. Det kapitel i utlämningslagen som reglerar det förenklade förfarandet bör därför inledas med en bestämmelse som anger ramen för det förenklade förfarandet.

I tilläggsprotokollets artikel 8 anges, att meddelanden för protokollets ändamål får skickas med elektroniska medel eller med varje annat medel som erbjuder skriftligt bevis, under förhållanden som möjliggör för parterna att avgöra dess äkthet, såväl som genom Interpol.

Utredningen gör i avsnitt 12.3.2 bedömningen, att i utlämningslagen inte behöver anges på vilket sätt en framställning om utlämning ska *översändas*, utan att det är tillräckligt att det anges att den ska göras *skriftligen* hos Justitiedepartementet. En utlämningsframställning kommer därmed att kunna översändas på vilket skriftligt sett som helst, dvs. per post, bud, telefax, e-post, etc. Att en begäran om provisoriskt frihetsberövande kan befordras genom Interpol gäller redan i dag enligt UtlämningsL och någon förändring i detta avseende föreslår utredningen inte.

Tilläggsprotokollets bestämmelser om kommunikationsmedel kräver således inte att någon särskild bestämmelse i detta avseende införs i lagen.

Dokumentation

Utredningens förslag: En begäran om utlämning enligt det förenklade förfarandet ska innehålla de uppgifter som en ordinär utlämningsframställning ska innehålla och därutöver uppgifter om

- den myndighet som begärt anhållande, om sådan begäran framställts, och
- förekomsten av en dom eller ett häktningsbeslut, med i förekommande fall angivande av det i den slutliga domen utdömda straffet, och en bekräftelse på att personen är eftersökt för utlämning.

Ytterligare uppgifter får begäras, om det behövs för att beslut om utlämning ska kunna fattas.

Utredningens bedömning: Sverige bör inte avge någon förklaring om att vi förbehåller oss rätten att inte godta helt eller delvis artikel 2.1 i tilläggsprotokollet.

Enligt tilläggsprotokollets artikel 2 är den normala utgångspunkten för förfarandet att den eftersökte är föremål för provisoriskt anhållande, dvs. frihetsberövande i avvaktan på att en utlämningsframställning inkommer. Utlämning ska i dessa fall ske på grundval av de uppgifter som finns i begäran om provisoriskt anhållande. En utlämning förutsätter således inte en formell utlämningsframställning enligt 1957 års utlämningskonvention.

I artikel 2 i tilläggsprotokollet anges också vilka uppgifter som ska anses innehålla tillräcklig information för att underrätta den eftersökte (se nedan) och för att informera den myndighet som kan besluta om utlämning enligt det förenklade förfarandet. Dessa uppgifter överensstämmer i stort med vad en Interpol-efterlysning innehåller i dag. Artikeln medger också att ytterligare information får begäras, om erhållna uppgifter visar sig otillräckliga. En sådan begäran om komplettering får dock inte strida mot tilläggsprotokollets princip, som anges inledningsvis i artikel 2, om att de handlingar som fordras enligt 1957 års utlämningskonvention inte kan krävas inom ramen för det förenklade förfarandet. Artikel 2 hindrar inte, som tidigare nämnts, den ansökande staten från att ge in ytterligare information som den anser kunna vara till nytta i den

anmodade statens beslutsfattande. I enlighet med vad som anges i den förklarande rapporten (p. 24) kan således förväntas att, då fråga är om en utevarodom, den ansökande staten självmant kommer att medsända information rörande själva förfarandet och rörande möjligheterna till en ny rättegång.

Det kan ifrågasättas om det är tillräckligt för bedömningen av om hinder för utlämning föreligger, att endast ”förekomsten” av ett häktningsbeslut eller en dom, och alltså inte häktningsbeslutet eller domen som sådant, redovisas (jfr Justitiekanslerns och Svea hovrätts remissyttranden över det förenklade förfarandet enligt 1995 års utlämningskonvention, prop. 1996/97:88 s. 14). Enligt tilläggsprotokollets artikel 17.2 får, som nämnts, en stat förklara att den förbehåller sig rätten att inte fullt ut godta artikel 2.1 och att den således även enligt det förenklade förfarandet kommer att kräva att en utlämningsframställning enligt konventionens artikel 12 ges in, samt att även vissa eller alla av de i konventionsartikeln uppräknade dokumenten inges.

Tilläggsprotokollets grundtanke är att förenkla och påskynda utlämningsförfarandet när den eftersökte samtycker till utlämning. Det bygger därmed på att de uppgifter som krävs enligt dess artikel 2 utgör tillräckligt underlag för ställningstagande i utlämningsfrågan, och att krav inte ska behöva ställas på erhållande av själva beslutet eller domen. Att avge förklaring om, att inte fullt ut acceptera tilläggsprotokollets reglering om vilka uppgifter som ska anses tillräckliga i det förenklade förfarandet, vore enligt utredningens mening att förfela tilläggsprotokollets syfte. Med hänsyn till de övriga uppgifter som enligt den föreslagna bestämmelsen ska krävas och till de materiella förutsättningar som gäller för utlämning, torde vidare en dokumentation av själva häktningsbeslutet eller domen i stort sakna praktisk betydelse (jfr regeringens uttalande i prop. 1996/97:88 s. 15). I sammanhanget måste också erinras om att bestämmelsen, om vilken information som ska anses som tillräcklig, endast blir tillämplig i fall där den eftersökte samtycker till utlämningen. Redan i kravet på den enskildes samtycke ligger en viss rättssäkerhetsgaranti. Bristen på dokument kan således, för att syftet med det förenklade förfarandet ska kunna uppnås, i viss mån sägas kompenseras av kravet på samtycke.

Utredningens uppfattning är således, att Sverige inte bör avge någon förklaring om att Sverige förbehåller sig rätten att inte godta helt eller delvis artikel 2.1 i tilläggsprotokollet. En bestämmelse i lagen, som anger vilken information som ska anses vara tillräcklig

för att det förenklade förfarandet ska kunna tillämpas, bör därför uppta de uppgifter som anges i tilläggsprotokollets artikel 2.1, med den möjlighet till kompletterande upplysningar som anges i artikel 2.2.

Utredningens förslag i fråga om vilka uppgifter en *ordinär* framställning om utlämning ska innehålla framgår av avsnitt 12.3.2. En jämförelse mellan utredningens förslag i den delen och tilläggsprotokollets reglering ger vid handen, att tillägg för det förenklade förfarandets vidkommande endast behöver göras med uppgift om dels den myndighet som begärt anhållande, om sådan begäran framställts, dels förekomsten av en dom eller ett häktningsbeslut, med i förekommande fall angivande av det i den slutliga domen utdömda straffet, och en bekräftelse på att personen är eftersökt för utlämning.

Beslutande myndighet

Utredningens förslag: Allmän domstol ska få besluta om utlämning och om att överlämna föremål som tagits i beslag även enligt det förenklade förfarandet. Vidare ska regeringen ha samma möjligheter att ingripa vid en utlämning enligt det förenklade förfarandet som enligt det ordinära.

Tilläggsprotokollet reglerar inte vilken myndighet i den anmodade staten som ska besluta om utlämning enligt det förenklade förfarandet. Vilken eller vilka myndigheter som ska anförtros denna uppgift är en fråga för varje enskilt land.

Enligt den nuvarande ordningen beslutar regeringen om utlämning enligt UtlämningsL, även vid samtycke. Utredningen föreslår, som framgått, att beslut om utlämning framgent ska fattas av allmän domstol, med möjlighet för regeringen att av utrikes- och säkerhetspolitiska skäl (däri inbegripet politiska och militära brott) ingripa och förhindra en utlämning (se avsnitt 12.2.2 och 12.7.2). Syftet med tilläggsprotokollet, nämligen att få ett så snabbt och enkelt förfarande som möjligt, skulle kunna tala för att rätten att besluta om utlämning enligt det förenklade förfarandet i stället skulle anförtros Riksåklagaren, så som var fallet enligt de särskilda tidigare bestämmelserna om förenklat förfarande inom EU. En sådan ordning skulle säkerligen komma att bli snabb och effektiv (jfr prop. 1996/97:88 s. 14 f.). Starka skäl talar dock enligt utredningens mening

för att utlämningsbesluten bör fattas i samma ordning, oavsett om det är fråga om utlämning enligt det ordinära eller enligt det förenklade förfarandet. Även enligt det förenklade förfarandet ska en prövning göras av om utlämningslagens förutsättningar för utlämning är uppfyllda. Som nämnts i flera andra sammanhang, är ett beslut om utlämning ingripande och kan innebära stora konsekvenser för den enskilde. Trots den enskildes samtycke till utlämningen, talar rättssäkerhetsskäl för att beslutet att utlämna enligt det förenklade förfarandet bör fattas av domstol. Även om det inte förefaller särskilt troligt att en utlämning enligt det förenklade förfarandet kan komma att behöva avslås av hänsyn till Sveriges utrikes- och säkerhetspolitik eller att fråga är om militärt eller politiskt brott, bör regeringen likaledes ha samma möjligheter att ingripa vid en utlämning enligt det förenklade förfarandet som enligt det ordinära. Det kan nämligen inte uteslutas att en sådan utrikes- och säkerhetspolitiskt känslig situation skulle kunna uppstå även inom ramen för detta förfarande.

Av de regler för rättens sammansättning som utredningen föreslagit (se avsnitt 12.7.2) följer att ett beslut med tillämpning av det förenklade förfarandet fattas av ensamdomare, eftersom den eftersökte då alltid har samtyckt till att utlämnas.

Rätten bör vidare, på samma sätt som enligt det ordinära förfarandet (se avsnitt 12.6.2 och 12.6.3), ha rätt att besluta om att överlämna föremål som tagits i beslag i de fall rätten beslutar om utlämning av den eftersökte.

Eftersom någon avvikelse från vad som föreslås gälla enligt det ordinära förfarandet vad avser beslutande myndighet och regeringens roll således inte föreslås gälla enligt det förenklade förfarandet, behöver särskilda bestämmelser om detta inte införas i bestämmelserna om det förenklade förfarandet. Vad som gäller i detta avseende följer redan av kapitlets inledande bestämmelse.

Utredning

Utredningens förslag: Den erforderliga utredningen i ärenden om utlämning enligt det förenklade förfarandet ska verkställas på samma sätt som enligt det ordinära förfarandet.

I avsnitt 12.4.2 framgår att ansvaret för utredningen i utlämningsärenden även framgent föreslås ankomma på Åklagarmyndigheten och att bestämmelserna om förundersökning i brottmål föreslås gälla för utredningen, om inte annat sägs i lagen. Samma ordning bör gälla för det förenklade förfarandet. Åklagarens utredning inom ramen för det förenklade förfarandet ska bl.a. klarlägga om erforderlig dokumentation finns samt huruvida den eftersökte samtycker till att utlämnas enligt det förenklade förfarandet och om denne i så fall medger att ställas till svars eller straffas i den ansökande staten för någon annan före utlämningen begången gärning, än den för vilken utlämning begärs (se vidare nedan). Vidare ska utredas om det föreligger sådana förhållanden som enligt utlämningslagens bestämmelser utgör hinder mot utlämning.

Denna föreslagna ordning följer redan av den inledande bestämmelsen i kapitlet och kräver således inga särskilda bestämmelser i övrigt.

Specialitetsprincipen

Utredningens förslag: Den eftersökte ska kunna disponera över specialitetsprincipen även i det förenklade förfarandet.

Sverige ska avge en förklaring enligt tilläggsprotokollets artikel 5 b), dvs. att specialitetsprincipen inte ska tillämpas, om den eftersökte uttryckligen avstår från dess tillämpning.

Enligt tilläggsprotokollets artikel 5 får varje part till tilläggsprotokollet bestämma om den vill låta den eftersökte disponera över tillämpningen av specialitetsprincipen. Bestämmelsen ger, som framgått av beskrivningen av innehållet i tilläggsprotokollet, tre handlingsalternativ för de anslutande staterna.

Utredningen föreslår i avsnitt 10.5.1 att den eftersökte generellt ska få förfoga över specialitetsprincipens tillämpning. Det föreslås således, att åklagaren ska tillfråga den eftersökte om denne medger att, utan särskilt svenskt tillstånd, i den ansökande staten lagföras eller straffas för gärningar som har begåtts före utlämningen men som inte omfattas av utlämningsframställningen.

Samma ordning bör enligt utredningens mening gälla i det förenklade förfarandet. Sverige bör således avge en förklaring enligt tilläggsprotokollets artikel 5 b). Innebörden av denna blir alltså, att

specialitetsprincipen inte ska tillämpas, om den eftersökte i samband med att denne samtycker till utlämning också *uttryckligen* avstår från specialitetsprincipen.

Återkallelse av samtycke och medgivande

Utredningens förslag: Ett samtycke och ett medgivande ska kunna återkallas i det förenklade förfarandet enligt samma regler som föreslås gälla i det ordinära förfarandet.

Om den eftersökte återkallar ett tidigare lämnat samtycke och en tidsfrist för inkommande av en ordinarie framställning av utlämning måste fastställas, ska åklagaren göra framställning till rätten om bestämmande av sådan tidsfrist utan dröjsmål och senast på andra dagen efter återkallelsen. Den tid som förflyter mellan ett samtycke och en återkallelse ska inte beaktas vid rättens fastställande av tidsfristen.

Sverige ska avge en förklaring om att samtycke och medgivande kan återkallas.

I artikel 4.4 i tilläggsprotokollet anges, att ett samtycke till utlämning och ett avstående från specialitetsprincipen, som huvudregel är oåterkalleligt. Tanken bakom denna bestämmelse är att den eftersökte inte ska kunna återkalla sitt samtycke och därefter begära frigivning på grund av att tidsfristen för inlämnande av en utlämningsframställning enligt 1957 års utlämningskonvention överskridits. Artikel 4.5 i tilläggsprotokollet ger dock de anslutande staterna möjlighet att förklara att samtycket och avståendet kan återkallas. För att undvika att en återkallelse försvårar ett utlämningsförfarande, stadgas vidare att den tid som förflyter mellan underrättelse om samtycket och den eventuella återkallelsen inte ska beaktas vid fastställandet av de tidsfrister för provisoriskt frihetsberövande på 18 till 40 dagar som följer av 1957 års utlämningskonvention. Följden av detta blir att den ansökande staten vid en återkallelse har lika lång tid på sig för att göra en framställning om utlämning enligt 1957 års utlämningskonvention som denna stat hade vid den tidpunkt då den mottog underrättelsen om den eftersöktes samtycke. På så vis kan inte den eftersökte sabotera förfarandet genom att först samtycka och sedan återkalla samtycket, vilket hade kunnat medföra att 40-dagarsfristen löpt ut.

Som nämnts föreslår utredningen i avsnitt 12.5.2, att den eftersökte i alla utlämningsärenden ska tillfrågas om denne samtycker till utlämningen och om denne medger att, utan särskilt svenskt tillstånd, i den ansökande staten lagföras och straffas för gärningar som har begåtts före utlämningen men som inte omfattas av utlämningsframställningen. Vad avser sådant samtycke och medgivande föreslår utredningen att samtycke ska kunna återkallas, om detta görs innan beslut i frågan om utlämning har meddelats, och att medgivande ska kunna återkallas, om detta görs innan beslut om utlämning har verkställs. Samma ordning bör gälla för återkallelse av samtycke och medgivande enligt det förenklade förfarandet.

Sverige bör således avge en förklaring om att samtycke och medgivande kan återkallas.

Om samtycket återkallas, ska utlämningslagens ordinära förfarande träda in. I denna situation kan således rätten behöva bestämma en tidsfrist för den ansökande statens inkommande av en ordinär utlämningsframställning (jfr avsnitt 12.6.3). Åklagaren bör i denna situation åläggas att göra en framställning om bestämmande av sådan tid utan dröjsmål och senast på andra dagen efter återkallelsen, eftersom de i avsnitt 12.6.3 föreslagna fristerna inte då kan tillämpas. I lagen bör vidare anges att rätten, vid fastställande av tidsfristen, inte ska beakta den tid som förflutit från den ansökande statens underrättelse om samtycke till återkallelsen.

Information till den eftersökte

Utredningens förslag: Åklagaren ska informera den eftersökte om möjligheten att samtycka till att utlämnas enligt det förenklade förfarandet och att medge rätt för den ansökande staten att utan särskilt svenskt tillstånd lagföra eller straffa denne för gärningar som har begåtts före utlämningen men som inte omfattas av eftersökningen. Den eftersökte ska också informeras om följderna av samtycke och medgivande.

Enligt tilläggsprotokollets artikel 3 ska en person som är eftersökt för utlämning, när denne provisoriskt underkastas tvångsmedel i enlighet med artikel 16 i 1957 års utlämningskonvention, underrättas av den behöriga myndigheten i den anmodade staten om den

begäran som föreligger och om möjligheten att tillämpa det förenklade förfarandet i enlighet med tilläggsprotokollet.

Informationen förutsätts lämnas i omedelbar anslutning till verkställandet av tvångsmedlet.

Bestämmelserna i tilläggsprotokollet tar främst sikte på situationer, där den eftersökte är föremål för s.k. provisoriskt anhållande. Av bl.a. tilläggsprotokollets artikel 1 och 2 framgår dock, att det förenklade förfarandet är tillämpligt, såväl när det dokument som inleder utlämningsförfarandet utgörs av en begäran om provisoriskt anhållande (se artikel 2.1–2.2), som av en regelrätt utlämningsframställning (se artikel 2.3). När en regelrätt utlämningsframställning mottagits av den anmodade staten, ska dock inte de av tilläggsprotokollets bestämmelser tillämpas, vilka tar sikte på ett förenklat förfarande efter en begäran om provisoriskt anhållande (exempelvis regeln i artikel 6 om underrättelse om samtycke senast tio dagar efter det provisoriska anhållandet, se den förklarande rapporten p. 28).

Den svenska lagen bör således innebära, att det förenklade förfarandet är tillämpligt, även om samtycke till utlämningen lämnas av någon som inte är underkastad tvångsmedel. Även den som är föremål för en framställning om utlämning, men som är på fri fot, bör alltså informeras om möjligheterna att samtycka till utlämning enligt det förenklade förfarandet och att inom ramen för detta förfarande avstå från specialitetsprincipens tillämpning.

I avsnitt 12.5.2 har föreslagits att åklagaren, i det ordinära förfarandet, så snart det kan ske, ska tillfråga den eftersökte om denne samtycker till att utlämnas samt om denne medger att, utan särskilt svenskt tillstånd i den ansökande staten lagföras eller straffas för gärningar som har begåtts före utlämningen, men som inte omfattas av utlämningsframställningen. Åklagaren ska därvid upplysa den eftersökte om innebörden av att sådant samtycke och medgivande lämnas. Upplysningsskyldigheten gäller generellt, och är alltså inte begränsad till fall då den eftersökte är frihetsberövad eller ålagd annat tvångsmedel.

Denna bestämmelse bör genom den föreslagna inledande bestämmelsen i kapitlet om det förenklade förfarandet, vara tillämplig också på detta förfarande. I en bestämmelse i kapitlet om det förenklade förfarandet, bör dock erinras om att den information som åklagaren har att lämna även innefattar följderna av ett samtycke till utlämning med avseende på det förenklade förfarandet.

Inhämtande av samtycke och medgivande

Utredningens förslag: Åklagaren ska ges behörighet att ta emot ett samtycke eller ett medgivande, i likhet med vad som föreslås gälla för det ordinära förfarandet.

Tilläggsprotokollets artikel 4 reglerar inhämtande av den eftersöktes samtycke. Samtycke och, i förekommande fall, avstående från tillämpning av specialitetsprincipen ska avges inför de behöriga rättsliga myndigheterna, exempelvis åklagare eller domstol, i den anmodade parten.

Som tidigare angetts föreslår utredningen i avsnitt 12.5.2 att åklagaren enligt det ordinära förfarandet alltid ska tillfråga den eftersökte om denne samtycker till att utlämnas samt om denne avstår från specialitetsprincipens tillämpning. Samtycke och medgivande föreslås således kunna lämnas till åklagaren. Samma ordning bör lämpligen gälla också i det förenklade förfarandet.

I tilläggsprotokollet regleras inte närmare *när* samtycket ska inhämtas. Av underrättelseskyldigheten som regleras i artikel 3, av vilken följer att den eftersökte ska underrättas ”utan onödig tidsutdräkt”, och av artikel 6, som anger att underrättelse om samtycket ska lämnas inom tio dagar från att personen provisoriskt anhållits, följer emellertid att den eftersökte ska kunna lämna sitt samtycke redan i samband med ett inledande frihetsberövande. Den föreslagna bestämmelsen med avseende på det ordinära förfarandet, om att åklagaren ska tillfråga den eftersökte om samtycke och medgivande ”så snart det kan ske”, är således väl förenlig med tilläggsprotokollets bestämmelser.

I tilläggsprotokollets artikel 10 anges, att det förenklade förfarandet ska tillämpas också om den eftersökte lämnar sitt samtycke efter utgången av tidsfristen på tio dagar, om den anmodade parten ännu inte har mottagit någon formenlig utlämningsframställning enligt 1957 års utlämningskonvention. Bestämmelsen avser alltså fall, då den eftersökte är provisoriskt frihetsberövad. Den svenska lagen bör således innebära att samtycke kan lämnas även *efter* tiodagarsfristen och att det förenklade förfarandet kan tillämpas även i denna situationen. Som framgått av tidigare avsnitt ska samtycke kunna lämnas även av den som inte är frihetsberövad eller underkastad annat tvångsmedel.

Av tilläggsprotokollets artikel 4.2–4.3 följer att varje part ska vidta nödvändiga åtgärder för att garantera att personen lämnat samtycket under sådana förhållanden att det framgår att denne har lämnat det frivilligt och fullt medveten om följderna av det. Såväl samtycke till utlämning, som avstående från tillämpning av specialitetsprincipen, ska avges inför den behöriga rättsliga myndigheten och dokumenteras skriftligen i den anmodade staten i enlighet med dess lagstiftning.

När det gäller samtyckets följder, ska den eftersökte informeras bl.a. om att denne genom samtycket avstår från de garantier som är förbundna med ett normalt utlämningsförfarande. Dessutom ska vid avstående från specialitetsprincipen den eftersökte upplysas om den ansökande statens möjligheter att bl.a. väcka åtal för andra gärningar än dem som omfattas av eftersökningen. Den information som ska ges är således i huvudsak densamma som ska lämnas inom ramen för det ordinära förfarandet (se avsnitt 12.5.2).

Vad avser det ordinära förfarandet har närmare bestämmelser om hur samtycket och medgivandet ska lämnas föreslagits intas i en förordning (se avsnitt 12.5.2). Förordningen blir tillämplig också på samtycke och avstående inom ramen för det förenklade förfarandet. Som tidigare angetts bör i förordningen anges, att samtycket ska lämnas skriftligen på visst formulär, att handlingen där samtycket ges, om möjligt ska vara skriven på det språk som normalt används av den eftersökte och att, om ett annat språk används, på handlingen ska antecknas vilka åtgärder som vidtagits för att kontrollera att den eftersökte har förstått innebörden av samtycket.

Ett sådant föreslaget förfarande uppfyller tilläggsprotokollets krav och särskilda bestämmelser därutöver behövs därför inte.

Juridiskt biträde

Utredningens förslag: Reglerna om förordnande av offentlig försvarare i det ordinära utlämningsförfarandet ska tillämpas även i det förenklade förfarandet.

Enligt tilläggsprotokollets artikel 4.2 ska den eftersökte, som en garanti för att hans samtycke lämnas frivilligt och i fullt medvetande om följderna, ha rätt till juridiskt biträde.

Utredningen föreslår i avsnitt 12.4.2 att en uttrycklig bestämmelse ska införas i lagen om att en offentlig försvarare ska förordnas i ett utlämningsärende, om den eftersökte begär det, är under arton år eller i övrigt bedöms vara i behov av en försvare och att kostnaderna för en offentlig försvarare i regel ska stanna på staten. Dessa bestämmelser kommer att vara tillämpliga även i det förenklade förfarandet. De svenska reglerna kommer därvid att motsvara tilläggsprotokollets krav.

Tolk

Utredningens bedömning: Den eftersökes rätt till tolkning även i det förenklade förfarandet framgår av den föreslagna allmänna hänvisningen till brottmålsförfarandet.

Enligt tilläggsprotokollets artikel 4.2 ska den anmodade parten, som en garanti för att den eftersöktes samtycke lämnas frivilligt och i fullt medvetande om följderna, om det behövs, se till att den eftersökte biträds av en tolk.

Enligt utredningens förslag ska bestämmelserna om förundersökning i brottmål generellt tillämpas vid utredningen av en fråga om utlämning enligt den reformerade utlämningslagen (se avsnitt 12.4.2). Av detta följer att rättegångsbalkens regler om bl.a. tolk blir tillämpliga. Rättegångsbalkens bestämmelser avser visserligen endast förfarandet inför rätten. Samma principer som rättegångsbalken upptar i fråga om tolk tillämpas dock redan nu utan särskilda bestämmelser också under en förundersökning. Några särskilda bestämmelser om tolk behöver således inte införas för att de svenska reglerna ska motsvara tilläggsprotokollets krav.

Underrättelse om samtycke m.m.

Utredningens förslag: Den ansökande staten ska så snart som möjligt underrättas om ett samtycke eller medgivande och ska omedelbart underrättas om en eventuell återkallelse av tidigare lämnat samtycke. Samtycker den eftersökte inte till utlämningen, och är denne anhållen eller underkastad reseförbud, anmälningsskyldighet eller övervakning, ska den ansökande staten under-

rättas om bristen på samtycke inom tio dagar från beslutet om tvångsmedel. Underrättelser till den ansökande staten om samtycken, medgivanden och återkallelser ska förmedlas via Justitiedepartementet.

Enligt tilläggsprotokollets artikel 6.1 ska den anmodade staten, så snart som möjligt och senast tio dagar efter det provisoriska frihetsberövandet, underrätta den ansökande staten om huruvida den eftersökta personen har lämnat sitt samtycke till utlämning. Tidsfristen gör det möjligt för den ansökande staten att inkomma med en eventuell framställning om utlämning inom de 40 dagar som anges i 1957 års utlämningskonvention, om samtycke skulle vägras. Enligt tilläggsprotokollets artikel 4.5 ska den ansökande parten vidare omedelbart underrättas om varje återkallelse av ett tidigare lämnat samtycke eller medgivande.

Som tidigare framgått är det förenklade förfarandet enligt tilläggsprotokollet tillämpligt även i den situationen, att den eftersökte inte är frihetsberövad eller ålagd något annat tvångsmedel, och i den situationen att samtycke lämnas efter den i 6.1 fastlagda tiodagarsfristen. Även i dessa situationer ska den ansökande staten underrättas om eventuella samtycken och medgivanden.

Den ansökande staten ska således underrättas om ett samtycke till utlämning så snart som möjligt. Vidare bör denna underrättas om ett medgivande att avstå från det skydd som specialitetsprincipen ger. Om den eftersökte återkallar ett tidigare lämnat samtycke, måste den ansökande staten underrättas om detta omedelbart, så att denna har möjlighet att ge in en ordinär utlämningsframställning. I denna situation kan även, som tidigare framgått, tidsfrist för inkommande av en sådan utlämningsframställning behöva fastställas. Vid avsaknad av samtycke ska underrättelse om detta, i samma syfte, lämnas till den ansökande staten. Bestämmelser om att dessa underrättelser ska lämnas bör införas i kapitlet om det förenklade förfarandet.

Underrättelser om samtycken, medgivanden och återkallelser, får, liksom övrig information till den ansökande staten, förmedlas via Justitiedepartementet, på samma sätt som gäller för kontakter med en ansökande stat enligt det ordinära förfarandet.

Underrättelse om beslut

Utredningens förslag: Beslut i utlämningsfrågan ska meddelas och underrättelse om beslutet lämnas till den ansökande staten inom tjugo dagar från det att samtycket har avgetts. Underrättelsen om beslutet ska förmedlas via Justitiedepartementet.

Enligt artikel 7 i tilläggsprotokollet ska den anmodade parten, när den eftersökte har lämnat sitt samtycke till utlämning, underrätta den ansökande parten om sitt beslut avseende utlämningen i enlighet med det förenklade förfarandet inom tjugo dagar från det att den eftersökte lämnat sitt samtycke.

Bestämmelsen innebär att den beslutande myndigheten har tjugo dagar på sig från samtycket för att fatta beslut. Detta är dock en längsta tidsfrist, och beslutet ska givetvis fattas och meddelas så fort som möjligt. Om beslutet blir ett avslag på begäran om utlämning, har den ansökande staten i alla händelser, genom en sammanläggning av de två tidsfristerna på tio dagar (underrättelse om samtycke) resp. tjugo dagar, en minsta tid om tio dagar före utgången av den i 1957 års utlämningskonvention stadgade tidsfristen om fyrtio dagar från frihetsberövandet, för att inkomma med en ordinär ny framställning om utlämning; se vidare nedan om åtgärder vid beslut att inte tillämpa det förenklade förfarandet.

En bestämmelse bör intas i lagen om att beslut ska meddelas och underrättelse om beslutet lämnas till den ansökande staten inom tjugo dagar från det att samtycket har avgetts. Det får därvid ankomma på Justitiedepartementet att, efter uppgift från åklagaren, underrätta den ansökande staten om beslutet.

Tidsfrist för verkställighet

Utredningens förslag: Om det beslutas att den eftersökte ska utlämnas, ska tiden för hämtning av den eftersökte inte sättas längre än tio dagar från det att den ansökande staten har fått del av beslutet, om det inte föreligger särskilda skäl.

I tilläggsprotokollets artikel 9 anges att överlämnande av den eftersökte ska äga rum så snart som möjligt och helst inom tio dagar från den dag då underrättelsen om beslutet om utlämning lämnades.

Av den förklarande rapporten (p. 59–61) framgår att det ansetts orealistiskt, att uppställa en tvingande tidsgräns för överlämnande enligt det förenklade förfarandet, men att ett angivande av vad som i de flesta fall antagits vara en rimlig tidsgräns ansetts värdefullt för att poängtera vikten av ett skyndsamt överlämnande. 1957 års utlämningskonventions bestämmelser om överlämnande är således alltjämt tillämpliga, men målsättningen är att överlämnande enligt det förenklade förfarandet ska ske inom tio dagar från underrättelsen om utlämningsbeslutet.

Att den eftersökte bör överlämnas inom tio dagar från den ansökande statens underrättelse om beslutet bör framgå av lagtexten. I det förenklade förfarandet ska tiden för avhämtning därför endast om det finns särskilda skäl för det sättas längre än tio dagar från det att den ansökande staten har fått del av beslutet (jfr avsnitt 12.9.2).

Åtgärder vid beslut att inte tillämpa det förenklade förfarandet

Utredningens förslag: Finner rätten, trots att den eftersökte lämnat sitt samtycke till utlämning, att utlämning inte kan äga rum med tillämpning av det förenklade förfarandet, ska rätten, om det behövs, fastställa en tidsfrist inom vilken den ansökande staten ska inkomma med en ordinär ny utlämningsframställning.

Enligt tilläggsprotokollets artikel 6.2 ska den anmodade parten om denna, trots den eftersöktes samtycke, bestämmer sig för att inte tillämpa det förenklade förfarandet, underrätta den ansökande staten om detta tillräckligt lång tid i förväg för att den senare ska ha möjlighet att lämna in en framställning om utlämning, innan konventionens 40-dagarsfrist löper ut. Denna möjlighet förväntas bli utnyttjad endast i undantagsfall.

Det av utredningen föreslagna förfarandet för utlämningsärenden innebär att allmän domstol har att avgöra om det förenklade förfarandet ska tillämpas. Ett beslut att inte tillämpa det förenklade förfarandet, då den eftersökte samtyckt till utlämningen, kan förväntas fattas endast i rena undantagsfall (jfr den förklarande rapporten p. 51–53). Situationer kan dock tänkas, då rätten vid sin bedömning enligt det förenklade förfarandet anser det föreligga ett inte definitivt hinder mot utlämning, som kan förväntas läkas genom att den ansökande staten inger en ny formell framställning om

utlämning enligt 1957 års utlämningskonvention (jfr prop. 1996/98:88 s. 26). Den ansökande staten ska då ha möjlighet att inge en sådan.

Finner rätten att utlämning inte kan ske enligt det förenklade förfarandet, bör därför den ansökande staten, om det behövs på grund av att den eftersökte är underkastad tvångsmedel, ges en tidsfrist för att inkomma med en ny ordinär utlämningsframställning. Denna ordning ska givetvis inte tillämpas, om rätten finner att det förenklade förfarandet visserligen kan tillämpas, men anser att avslag ska meddelas på grund av något av utlämningslagens definitiva hinder mot utlämning; exempelvis på grund av att det aktuella brottet är preskriberat eller att den eftersökte redan är dömd i Sverige för brottet. För fastställande av tidsfristen bör de ordinära reglerna härom tillämpas (se avsnitt 12.6.3).

Överklagande

Utredningens förslag: Ett beslut att utlämna enligt det förenklade förfarandet ska inte kunna överklagas. Inte heller ska överklagande kunna ske av beslut, i vilket rätten funnit att utlämning inte kan äga rum med tillämpning av det förenklade förfarandet.

Utredningen föreslår i avsnitt 12.7.2 att ett beslut om utlämning, som fattats efter att den eftersökte samtyckt till utlämningen, inte ska få överklagas. Samma ordning bör gälla enligt det förenklade förfarandet. Det saknas enligt utredningens uppfattning även anledning att tillåta överklagande, i de fall då rätten funnit att utlämning inte kan äga rum med tillämpning av det förenklade förfarandet och den ansökande staten därför ges möjlighet att inkomma med en ordinär utlämningsframställning. Har rätten meddelat ett definitivt avslag på utlämningsframställningen, exempelvis på grund av att allmänna förutsättningar saknats eller utlämningshinder förelegat, bör överklagande dock kunna ske enligt de vanliga överklaganderegelerna. De särskilda bestämmelserna om överklagande bör tas in i kapitlet om det förenklade förfarandet.

Transitering

Utredningens förslag: Ordningen för medgivande till transport genom Sverige av någon som utlämnas enligt det förenklade förfarandet ska vara densamma som enligt det ordinära förfarandet.

Enligt 1957 års utlämningskonvention ska en framställning om befordran av utlämnad genom avtalsslutande parts territorium göras på diplomatisk väg och åtföljas av samma dokumentation som en utlämningsframställning. Vissa särregler gäller för flygtransport.

Enligt artikel 11 i tilläggsprotokollet ska en begäran om transitering av en person som utlämnas enligt det förenklade förfarandet, innehålla den information som krävs enligt protokollets artikel 2.1. Den part, vars tillstånd till transitering begärs, får dock begära kompletterande upplysningar om de uppgifter som avses i artikel 2.1 visar sig otillräckliga för att beslut om transitering ska kunna fattas.

Den tidigare nämnda artikel 8 i tilläggsprotokollet är tillämplig också på en begäran om transitering (se den förklarande rapporten p. 64). Även sådan begäran ska således kunna göras via exempelvis e-post.

Vid UtlämningsL:s tillkomst ansågs, att förfarandet vid förfrågningar om transitering inte närmare behövde regleras, t.ex. genom angivande av vilka dokument som ska åtfölja en framställning. Så har bedömts vara fallet även i senare lagstiftningsarbete (se prop. 1996/97:88 s. 27).

Utredningen föreslår i avsnitt 14.2.2 att transiteringsfrågor i utlämningssammanhang framgent ska avgöras av Rikspolisstyrelsen. Utredningen gör vidare i avsnittet bedömningen att någon bestämmelse om på vilket sätt en begäran om tillstånd till transitering ska översändas eller till vem den ska inges, inte behöver tas in i utlämningslagen. Samma ordning som föreslås gälla för transitering enligt det ordinära förfarandet bör enligt utredningens mening också gälla enligt det förenklade förfarandet.

16 Protokollet den 15 maj 2003 om ändring av Europarådets konvention om bekämpande av terrorism, m.m.

16.1 Bakgrund

I början av 1970-talet gjordes stora ansträngningar i det mellanstatliga samarbetet i syfte att bekämpa våldsdåd med internationell bakgrund, dvs vad som brukar hänföras under begreppet *internationell terrorism*. Inom Europarådet resulterade arbetet i konventionen om bekämpande av terrorism, m.m. (*1977 års terrorismkonvention*, SÖ 1977:12). Konventionen trädde i kraft den 4 augusti 1978 och har ratificerats av Sverige (prop. 1976/77:124, bet. 1976/77:JuU36, rskr. 1976/77:330).

Efter terroristattackerna i New York den 11 september 2001, intensifierades arbetet också inom Europarådet med att bekämpa terrorism och en kommitté *("The Multidisciplinary Group on International Action against Terrorism, GMT"*) tillsattes, med uppgift bl.a. att klarlägga om existerande internationella överenskommelser på terrorismområdet kunde förbättras. Ett resultat av GMT:s arbete är protokollet om ändring av 1977 års terrorismkonvention (*ändringsprotokollet*, ETS nr 190). Ändringsprotokollet, som ännu inte har trätt i kraft[1], öppnades för undertecknande den 15 maj 2003. Sverige har undertecknat ändringsprotokollet men ännu inte antagit det. Det ingår i utredningens uppdrag att ta ställning till om Sverige bör anta ändringsprotokollet.

[1] Ändringsprotokollet träder i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period om tre månader, efter den dag då alla till konventionen anslutna stater med bindande verkan har undertecknat protokollet, alternativt har ratificerat, godtagit eller godkänt det (se protokollets artikel 18).

Syftet med ändringsprotokollet är att göra 1977 års terrorismkonvention effektivare utan att i grunden ändra den. Konventionen ska fortfarande vara ett instrument som genom att avpolitisera vissa angivna brott underlättar utlämnandet av terrorister. Ändringsprotokollet kräver således inte att de anslutande staterna kriminaliserar de i konventionen och ändringsprotokollet angivna brotten, utan endast att staterna förbinder sig att i utlämningshänseende inte betrakta dessa som ”politiska”.

16.2 Det huvudsakliga innehållet i ändringsprotokollet

En inofficiell, konsoliderad svensk arbetsversion av 1977 års terrorismkonvention och ändringsprotokollet är bifogad betänkandet som *bilaga 3*. Ändringsprotokollets engelska text finns tillgänglig via bl.a. Europarådets hemsida (www.coe.int). Till ändringsprotokollet har inte utarbetats någon förklarande rapport. I det följande redogörs kortfattat för innehållet i ändringsprotokollet. Från de redaktionella ändringarna i konventionen bortses i huvudsak vid denna genomgång.

Artikel 1

Artikel 1 i ändringsprotokollet avser ändringar i konventionens artikel 1 med avseende på vilka brott som ska omfattas av konventionen.

Den centrala bestämmelsen i *konventionen* är artikel 1 som anger, att vissa särskilt angivna gärningar i utlämningshänseende aldrig ska betraktas som politiska brott, som brott förknippade med politiska brott eller som brott inspirerade av politiska motiv. Med *brott* avses här även *försök, medverkan* eller *medverkan till försök* till brott. Artikeln omfattar enligt a–b brott som avses i konventionen för bekämpande av olaga besittningstagande av luftfartyg, dagtecknad i Haag den 16 december 1970 (*Haagkonventionen*, SÖ 1971:17) och i konventionen för bekämpande av brott mot den civila luftfartens säkerhet, antagen i Montreal den 23 september 1971 (*Montrealkonventionen*, SÖ 1973:48). Vidare omfattar artikeln följande brott:

c. grova brott som utgör angrepp mot diplomats eller annan internationellt skyddad persons liv, kroppsliga integritet eller frihet,
d. brott som innebär människorov, tagande av gisslan eller grovt olaga inspärrande, samt
e. brott som innebär användning av bomber, granater, raketer, automatiska skjutvapen eller brev- eller paketbomber, om användningen innebär fara för personer.

Artikel 1 i *ändringsprotokollets* lydelse innebär, att till de brott som enligt konventionens artikel 1 utgör brott, ska läggas brott som omfattas av följande konventioner:

- Konventionen om förebyggande och bestraffning av brott mot diplomater och andra internationellt skyddade personer, antagen i New York den 14 december 1973 (*diplomatskyddskonventionen*, SÖ 1975:30),
- Den internationella konventionen om tagande av gisslan, antagen i New York den 17 december 1979 (*gisslankonventionen*, SÖ 1980:26),
- Konventionen om fysiskt skydd för nukleärt kärnämne, antagen i Wien den 3 mars 1980 (SÖ 1985:24),
- Protokollet för bekämpande av våldsbrott på flygplatser som används för civil luftfart i internationell trafik, antagen i Montreal den 24 februari 1988 (*tilläggsprotokollet till Montrealkonventionen*, SÖ 1990:16),
- Konventionen för bekämpande av brott mot sjöfartens säkerhet, antagen i Rom den 10 mars 1988 (*Romkonventionen*, SÖ 1990:38),
- Protokollet om bekämpande av brott mot säkerheten för fasta plattformar belägna på kontinentalsockeln, antagen i Rom den 10 mars 1988 (*Romprotokollet*, SÖ 1990:39),
- Den internationella konventionen om bekämpande av bombattentat av terrorister, antagen i New York den 15 december 1997 (*terroristbombningskonventionen*, SÖ 2001:22), och
- Den internationella konventionen om bekämpande av finansiering av terrorism, antagen i New York den 9 december 1999 (*finansieringskonventionen*, SÖ 2002:44).

De åtta uppräknade internationella instrumenten blir nya punkter c–j i artikel 1 och de ”gamla” punkterna c–e försvinner. De brott som således kommer att utgöra brott enligt konventionen, om ändringsprotokollet antas, är de brott som omfattas av de åtta konven-

tionerna samt Haag- och Montrealkonventionerna. Med brott ska, liksom tidigare, avses även försök, medverkan eller medverkan till försök till brott samt genom ändringsprotokollet *även att värva eller instruera andra personer att begå eller "försöka begå" brott*, dvs. närmast ett slags stämplingsbrott.

Artikel 2

Ändringsprotokollets artikel 2 avser ett tillägg till konventionens artikel 2 av vissa osjälvständiga brottsformer.

Artikel 2 i *konventionen* ger fördragsslutande stat rätt – men inte skyldighet – att i ärenden om utlämning mellan konventionsstater undanta vissa ytterligare gärningar från bestämmelserna om politiska brott. Det gäller här grova våldshandlingar som inte faller in under artikel 1 men som är riktade mot någons liv, kroppsliga integritet eller frihet, grovt brott mot annan egendom än sådan som avses i artikel 1, om brottet medfört kollektiv fara för personer, liksom också försök att begå något av de nu nämnda brotten eller medverkan till sådant brott eller till försök till sådant brott. Genom *ändringsprotokollet* görs tillägg även för att *värva eller instruera andra personer att begå eller försöka begå de angivna brotten*.

Vid Sveriges tillträde till konventionen föranledde artikel 2 inte någon åtgärd från svensk sida (prop. 1976/77:124 s. 29).

Artikel 3

Artikel 3 i *ändringsprotokollet* innebär ett tillägg till *konventionens* artikel 4.

Enligt artikel 4 i *konventionen* ska brott som avses i konventionens artikel 1 och 2 alltid anses upptaget på förteckning över utlämningsbara brott i avtal eller fördrag om utlämning som gäller mellan de fördragsslutande staterna. Genom ändringsprotokollet åtar sig konventionsstaterna att säkerställa att de angivna brotten är att anse som utlämningsbara även enligt framtida utlämningsavtal. Vidare innehåller ändringsprotokollet ett tillägg med avseende på de stater som, till skillnad från Sverige, uppställer krav på avtal för att utlämning ska kunna beviljas.

Artikel 4

Ändringsprotokollets artikel 4 innebär ett tillägg till *konventionens* artikel 5.

I artikel 5 i *konventionen* finns föreskrifter om undantag från utlämningsskyldighet (med förebild i 1957 års utlämningskonvention) i de fall då den anmodade staten har grundad anledning anta, antingen att framställningen om utlämning har gjorts i avsikt att åtala eller straffa en person på grund av dennes ras, religion, medborgarskap eller politiska uppfattning eller också att dennes belägenhet skulle kunna försvåras av någon av dessa anledningar.

Genom artikel 4 i *ändringsprotokollet* görs tillägg till artikel 5, så att förpliktelse att utlämna enligt konventionen inte ska föreligga om den som utlämnas riskerar att utsättas för *tortyr*. Samma sak ska – med vissa undantag – gälla om den som utlämningsframställningen avser löper risk att utsättas för *dödsstraff* eller för *fängelsestraff på livstid* utan möjlighet till villkorlig frigivning.

Artikel 5

Genom *ändringsprotokollets* artikel 5 införs en ny artikel i *konventionen* – artikel 9 – vilken gör det möjligt för konventionsstaterna att sinsemellan sluta bilaterala eller multilaterala överenskommelser som kompletterar eller underlättar tillämpningen av konventionens bestämmelser.

Artikel 6

Ändringsprotokollets artikel 6 innehåller tillägg till *konventionens* artikel 9, samt föreskriver att artikeln i stället ska bli artikel 10.

Konventionens artikel 9 gäller den straffrättsliga styrkommitténs (”*The European Committe on Crime Problems, CDPC*”) roll som övervakare av konventionen. Genom ändringsprotokollet *definieras CDPC:s roll tydligare* och åläggs kommittén specifika uppgifter.

Artikel 7

Ändringsprotokollets artikel 7 innehåller tillägg till *konventionens* artikel 10 – som i stället ska bli artikel 11. Artikel 10 innehåller regler om förfarandet vid tvister angående tolkningen eller tillämpningen av konventionen.

Artikel 8 och 9

Genom artiklarna 8 och 9 i *ändringsprotokollet* (som blir de nya artiklarna 12 och 13 i *konventionen*) skapas ett förenklat förfarande för ändringar i konventionen och i listan av konventioner i artikel 1.

Enligt artikel 8 kan varje till konventionen ansluten stat och Europarådets ministerkommitté föreslå ändringar i den. Ändringsförslag ska senare enligt en viss procedur underställas de anslutna staterna.

Enligt artikel 9 kan listan av konventioner i artikel 1 – dvs. den lista som anger de konventioner som definierar vad som anses utgöra brott enligt konventionen – ändras enligt en viss procedur. Varje till konventionen ansluten stat och Europarådets ministerkommitté får lämna ändringsförlag för att uppdatera listan. Endast sådana fördrag som slutits inom ramen för FN och som särskilt avser terrorism och har trätt i kraft kan läggas till. En anslutande stat har alltid möjlighet att invända mot en ändring i listan med verkan, att ändringen inte träder i kraft i förhållande till den staten.

Artikel 10

Artikel 10 i *ändringsprotokollet* gäller möjligheten att ansluta sig till konventionen och innebär vissa ändringar och tillägg i *konventionens* artikel 11, som i stället blir artikel 14. Konventionen står, genom ändringsprotokollet, öppen för undertecknande inte bara för de stater som är medlemmar i Europarådet utan även för de stater som har observatörsstatus (för närvarande *Kanada, Japan, Mexiko, USA* och *Vatikanstaten*). Genom ändringsprotokollet står konventionen öppen för undertecknande även för stater helt utanför Europarådet. Europarådets ministerkommitté kan, efter samråd med CDPC, inbjuda vilken icke-medlemsstat som helst att tillträda konventionen.

Artikel 11

Ändringsprotokollets artikel 11 föreskriver att *konventionens* artikel 12, som gör det möjligt för konventionsstat, att genom förklaring begränsa konventionens tillämpning till vissa områden, respektive utsträcka tillämpningen till nytt område, i stället ska vara artikel 16 samt innehåller viss redaktionell ändring av artikel 12, beroende på att konventionen genom ändringsprotokollet är öppen för undertecknande även för andra stater än medlemmar i Europarådet.

Artikel 12

Artikel 12 i *ändringsprotokollet* rör möjligheterna för fördragsslutande stat att reservera sig mot artikel 1 i *konventionen.*

Artikel 13 i *konventionen* öppnar möjlighet för fördragsslutande stat att göra förbehåll mot artikel 1. I punkt 1 av artikel 13 föreskrivs nämligen att varje stat vid undertecknandet eller vid deponeringen av sitt ratifikations- eller anslutningsinstrument kan förklara, att den förbehåller sig rätten att vägra utlämning i fråga om något i artikel 1 omnämnt brott som den betraktar som politiskt brott, som brott förknippat med politiskt brott eller som brott inspirerat av politiska motiv. Som förutsättning för ett sådant förbehåll gäller dock, att staten åtar sig att vid bedömningen av brottets art på lämpligt sätt beakta de faktorer som gör brottet särskilt grovt. Som exempel på sådana faktorer anges särskilt a) att brottet har medfört en kollektiv fara för personers liv, kroppsliga integritet eller frihet, b) att det drabbat personer som stod främmande inför motiven till brottet, eller c) att grymma eller svekfulla medel använts för dess genomförande. Vid tillträdet till konventionen *lämnade Sverige en reservation* för att behålla möjligheten att vägra utlämning med hänvisning till *politiska brott* (prop. 1976/77:124 s. 29).

Enligt *ändringsprotokollet* blir artikel 13 i konventionen i stället artikel 16 (artikel 12.2). Efter att ändringsprotokollet trätt i kraft kommer till konventionen tidigare gjorda reservationer inte längre att gälla (artikel 12.1). Det kommer fortfarande vara möjligt för en stat som den 15 maj 2003 var ansluten till konventionen, att förbehålla sig rätten att vägra utlämning under åberopande av att gärningen utgör ett politiskt brott. Möjlighet till reservation finns däremot inte för stater som därefter ansluter sig till konventionen. Liksom tidigare innebär lämnandet av en reservation, att andra stater kan tillämpa

avslagsgrunden i relation till den reserverande staten, när den står som ansökande part. Reglerna som omgärdar en sådan reservation ändras emellertid i viss mån. Enligt ändringsprotokollet måste den stat som väljer att reservera sig förbinda sig att endast tillämpa reservationen från fall till fall genom ett motiverat beslut (i varje enskilt utlämningsärende måste således bedömas huruvida ett sådant undantag från tillämpningen av artikel 1 ska göras) och att, som tidigare, vid bedömningen av brottets art på lämpligt sätt beakta de faktorer som gör brottet särskilt grovt, däribland de tidigare särskilt angivna faktorerna (artikel 12.3). Den anslutande staten måste vidare specificera vilka brott i artikel 1 som dess reservation avser (artikel 12.4). En reservation är dessutom bara giltig under tre år men kan förnyas för samma tid (artikel 12.7).

Genom *ändringsprotokollet* blir reservationer underkastade ett särskilt slags *motiverings- och kontrollsystem* (artikel 12.7). Då en stat meddelar, att den vidmakthåller sin reservation – vilket ska göras senast tre månader innan reservationens giltighetstid löper ut – ska staten samtidigt lämna en förklaring som motiverar varför reservationen ska bestå. Lämnas inte något meddelande inom den föreskrivna tiden, anses reservationen ha förlängts automatiskt på sex månader. Om den berörda staten inte meddelar sin avsikt med reservationen före denna tids utgång, ska reservationen upphöra att gälla.

Om en stat som reserverat sig mot artikel 1 vägrar utlämning på den grunden att gärningen utgör ett politiskt brott, ska staten enligt *ändringsprotokollet* överlämna ärendet till sina behöriga myndigheter för beslut i åtalsfrågan, om inte den anmodade staten och den ansökande staten kommer överens om något annat. Myndigheterna i den anmodade staten ska fatta beslut enligt samma regler som gäller för annan allvarlig brottslighet enligt nationell lagstiftning. Den anmodade staten ska sedan, utan omotiverat dröjsmål, meddela den slutliga utgången av förfarandet till den ansökande staten och till Europarådets generalsekreterare, som ska vidarebefordra det till det nya övervakningsorgan som skapas genom ändringsprotokollet – *”A Conference of States Parties against Terrorism”* (COSTER) –, se protokollets artikel 13.

Den konventionsstat som med tillämpning av sin reservation mot artikel 1 avslagit en utlämningsframställan ska skyndsamt underrätta den ansökande staten om detta. Den ansökande staten kan då, om något rättsligt avgörande i saken inte har meddelats inom rimlig tid, underrätta Europarådets generalsekreterare om detta, som i sin tur ska hänskjuta saken till COSTER, som ska behandla frågan och

avge ett yttrande om avslagets förenlighet med konventionen och underställa ministerkommittén det i syfte att en förklaring ska avges.

Artikel 13

Genom artikel 13 i *ändringsprotokollet* tillskapas det tidigare nämnda nya organet COSTER, vars syfte bl.a. är att följa upp genomförandet och den faktiska tillämpningen av ändringsprotokollet samt att övervaka de reservationer som kan göras enligt konventionen. COSTER ska inom ramen för konventionen vara ett komplement till CDPC som har en mer övergripande roll på området. Bestämmelserna om COSTER ska finnas i en ny artikel 17 i konventionen.

Artikel 14

Enligt *ändringsprotokollets* artikel 14 ska *konventionens* artikel 14, vilken gäller uppsägning av konventionen, i stället bli artikel 18.

Artikel 15

Enligt *ändringsprotokollets* artikel 15 ska *konventionens* artikel 15, vilken fastslår att konventionen upphör att gälla i förhållande till avtalsslutande stat som utträder ur eller upphör att vara medlem i Europarådet, upphävas.

Artikel 16

Ändringsprotokollets artikel 16 föreskriver att *konventionens* artikel 16, som behandlar vilka uppgifter som Europarådets generalsekreterare ska hålla konventionsstaterna underrättade om, i stället ska bli artikel 19 samt innehåller en del redaktionella ändringar av artikel 16, bl.a. beroende på att konventionen genom ändringsprotokollet är öppen för undertecknande även för andra stater än medlemmar i Europarådet.

Artikel 17

Enligt artikel 17 i *ändringsprotokollet* står protokollet öppet för de Europarådets medlemsstater som undertecknat konventionen. Det kan undertecknas med eller utan förbehåll för ratificering, godtagande eller godkännande. Instrument rörande ratifikation eller annan anslutning ska deponeras hos Europarådets generalsekreterare.

Artikel 18

Enligt *ändringsprotokollets* artikel 18 träder protokollet i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period om tre månader, efter den dag då alla till konventionen anslutna stater med bindande verkan har undertecknat protokollet, alternativt har ratificerat, godtagit eller godkänt det.

Artikel 19

Ändringsprotokollets artikel 19, slutligen, anger de meddelanden (om undertecknande, deponering av olika instrument, ikraftträdande osv.) som ska lämnas från Europarådets generalsekreterare till Europarådets medlemmar.

Ändringsprotokollet innehåller inte någon direkt ändring av artiklarna 6, 7 och 8 i *konventionen*. Genom att förteckningen av brotten i artikel 1 utökas, påverkar detta emellertid även de förpliktelser som enligt artiklarna 6, 7 och 8 åvilar de fördragsslutande staterna. Mot dessa förpliktelser kan någon reservation inte göras.

Konventionens artikel 6 behandlar jurisdiktionen över sådana brott som avses i artikel 1. Enligt artikel 6 är fördragsslutande stat skyldig att vidta de åtgärder som krävs för att den ska kunna utöva jurisdiktion beträffande brott som avses i artikel 1, när den misstänkte finns inom dess område och inte utlämnas efter det att staten har mottagit framställning om utlämning från annan konventionsstat. Detta gäller dock bara om den stat som begär utlämning grundar sin jurisdiktionsrätt på en bestämmelse som har motsvarighet i den anmodade statens lag (artikel 6.1). Straffrättslig jurisdiktion kan emellertid i andra fall utövas enligt nationell lag (artikel 6.2).

Artikel 7 i *konventionen* innehåller åtalsregler (jfr *ändringsprotokollets* artikel 12.7). Om en person som är misstänkt för brott enligt artikel 1 påträffas i en konventionsstat och staten inte utlämnar

personen efter framställning enligt artikel 6.1 är staten skyldig att – utan något som helst undantag och utan otillbörligt dröjsmål – överlämna ärendet till behörig myndighet för beslut i åtalsfrågan. Sådant beslut ska fattas enligt samma regler som gäller i fråga om grovt brott enligt statens egen lag.

Konventionens artikel 8 innehåller bestämmelser om rättshjälp i brottmål. Enligt artikel 8.1 ska de avtalsslutande staterna lämna varandra största möjliga rättsliga biträde i samband med polisutredning och andra straffrättsliga förfaranden som har inletts med anledning av brott som avses i artikel 1 eller 2. I samtliga fall ska den anmodade statens lag om sådan rättshjälp vara tillämplig. Begärd rättshjälp får dock inte vägras enbart på grund av att den avser ett politiskt brott, brott förknippat med ett politiskt brott eller brott inspirerat av politiska motiv. Enligt artikel 8.2 föreligger emellertid inte någon skyldighet att lämna rättshjälp, om den anmodade staten har grundad anledning anta, att framställningen har gjorts i syfte att åtala eller straffa en person på grund av dennes ras, religion, medborgarskap eller politiska uppfattning eller också att hans belägenhet skulle försvåras av någon av dessa anledningar. Artikel 8.3 reglerar konventionens inverkan på gällande överenskommelser om rättshjälp i brottmål. Samtliga avtal och arrangemang om sådan rättshjälp som har träffats av stat som ansluter sig till konventionen ska anses ändrade i förhållande till annan stat som har anslutit sig till konventionen, i den mån avtalet eller arrangemanget strider mot konventionen.

16.3 Överväganden och förslag

16.3.1 Sveriges tillträde till ändringsprotokollet

Utredningens förslag: Sverige ska ratificera ändringsprotokollet.

Den centrala bestämmelsen i konventionen är, som framgått, artikel 1 som anger, att vissa särskilt uppräknade gärningar, i utlämningshänseende aldrig ska betraktas som *politiska brott*, som brott förknippade med politiska brott eller som brott inspirerade av politiska motiv. Artikeln i dess lydelse enligt ändringsprotokollet, räknar som sådana brott upp brott som avses i tio internationella instrument, se närmare nedan. Som även framgår nedan har Sverige tillträtt samtliga av de uppräknade protokollen eller konventionerna. Likvärdiga med de brott som anges i de internationella instrumenten

ska, enligt ändringsprotokollet, även anses försök, medverkan eller medverkan till försök till de i instrumenten uppräknade brotten, samt även att ”värva eller instruera andra att begå eller försöka begå” dessa brott, dvs. närmast ett slags stämplingsbrott.

Ett tillträde till ändringsprotokollet skulle således – om möjligheten inte utnyttjas, att förbehålla sig rätten att vägra utlämning i fråga om något i artikel 1 omnämnt brott, på grund av att det anses vara politiskt – innebära att Sverige i utlämningshänseende förbinder sig att *inte* betrakta de i artikel 1 uppräknade brotten som *politiska*. Konventionen innebär alltså inte, även i dess lydelse efter ändringsprotokollet, att de anslutande staterna förpliktar sig *att* utlämna, utan endast att de förpliktar sig att inte avslå en utlämningsframställning *enbart* av det skälet att det brott som framställningen avser utgör ett politiskt brott. Ett tillträde till ändringsprotokollet skulle alltså inte medföra att Sveriges möjlighet att av andra skäl – exempelvis vid utlämningshinder på grund av risk för politisk förföljelse, tortyr eller dödsstraff i den ansökande staten – vägra utlämning gick förlorad.

Vid Sveriges tillträde till 1977 års terrorismkonvention valde Sverige, som tidigare nämnts, att förbehålla sig rätten att vägra utlämning för brott som avses i artikel 1, om brottet är politiskt. Som skäl härför anfördes, att de skäl som kunde åberopas för det i 6 § UtlämningsL absoluta förbudet mot utlämning för politiska brott, var så tungt vägande och hade en så fast förankring i den svenska politiken, att inte ens en så begränsad ändring av lagrummet som skulle bli aktuell vid ett förbehållslöst tillträde från svensk sida till konventionen, framstod som godtagbar (prop. 1976/77:124 s. 29). Ett sådant förbehåll ansågs inte heller få någon större betydelse för konventionens praktiska effekt, eftersom en stat som inte medgav utlämning i princip blev skyldig att i stället själv vidta åtgärder för lagföring av gärningsmannen (prop. 1976/77:124 s. 29).

Dessa förarbetsuttalanden får i dag i stor utsträckning anses ha förlorat i relevans. Inte minst mot bakgrund av den ökade terrorismrelaterade brottsligheten, som ofta kan anses vara politiskt betingad, är utlämningsförbudet vid politiska brott inte längre självklart. Inte heller uppfattningen att en vägrad utlämning rättfärdigas av att den eftersökte kan ställas till svars i den anmodade staten, kan i dag anses självklar. Den allt mer utbredda uppfattningen är i stället att den eftersökte ska kunna ställas inför rätta där det av processuella skäl anses lämpligast att processen mot denne hålls (jfr bl.a. uttalanden i samband med överväganden i frågan om utlämning av svenska medborgare, prop. 2000/01:83 s. 31).

Utredningen har i avsnitt 10.4.11 föreslagit, att det absoluta förbudet mot utlämning för politiska brott tas bort och att regeringen ges en diskretionär möjlighet att, under hänvisning till att fråga är om sådant brott, vägra utlämning. Enligt utredningens mening kan endast hänsyn till huruvida Sverige bör avstå från att blanda sig i ett annat lands inre angelägenheter i dag sägas ha en självständig betydelse för frågan om utlämningsförbud vid politiska brott. Utredningen har således ansett, att det skyddsbehov som den enskilde kan ha att vid politiska brott undgå en utlämning, får anses tillgodosett genom utlämningslagens övriga avslagsgrunder. Med den av utredningen föreslagna ordningen skulle ett reservationslöst tillträde till ändringsprotokollet således i princip kunna sägas endast sätta fokus på regeringens diskretionära rätt att av hänsyn till rikets utrikes- och säkerhetspolitik i stort vägra utlämning.

Sverige har, som nämnts, tillträtt samtliga av de uppräknade internationella instrumenten. Av tillträdet till såväl terroristbombnings- som finansieringskonventionen följer redan att Sverige, i förhållande till annan stat som tillträtt dessa konventioner, saknar möjlighet att vägra utlämning för brott, vilka upptas däri, under hänvisning till att fråga är om politiskt brott.

För att få en överblick över i vilken utsträckning Sverige, vid ett eventuellt tillträde till ändringsprotokollet utan reservation för politiska brott, skulle förbinda sig att inte avslå en utlämningsframställning, under hänvisning till att fråga är om politiskt brott, följer nedan en kortfattad genomgång av de i ändringsprotokollets artikel 1 uppräknade internationella instrumenten. Vidare görs en genomgång av det svenska genomförandet av respektive instrument. (Genomgången är i huvudsak hämtad från prop. 2009/10:78 s. 21 ff.)

Haagkonventionen

Den 16 december 1970 antogs på en diplomatisk konferens i Haag en konvention för bekämpande av olaga besittningstagande av luftfartyg. Till grund för konventionen låg ett förslag som hade upprättats inom Internationella civila luftfartsorganisationen (ICAO), som är ett av FN:s fackorgan. Enligt konventionen förbinder sig staterna att belägga *flygplanskapning* med stränga straff. Konventionen medför också vissa förpliktelser i fråga om domsrätt, åtal och utlämning. Konventionen trädde i kraft den 14 oktober 1971 och har ratifi-

cerats av Sverige (prop. 1971:92, bet. 1973:JuU9, rskr. 1973:164, SFS 1971:188, SÖ 1971:17).

Montrealkonventionen

Den 23 september 1971 antogs på en internationell lufträttskonferens i Montreal en konvention för bekämpande av brott mot den civila luftfartens säkerhet. Till grund för konventionen låg, liksom beträffande Haagkonventionen, ett förslag som hade upprättats inom ICAO. Enligt konventionen förbinder sig konventionsstaterna att belägga *sabotage och liknande brott mot den civila luftfarten* med stränga straff. Konventionen medför också vissa förpliktelser i fråga om domsrätt, åtal och utlämning. Konventionen trädde i kraft den 26 januari 1973 och har ratificerats av Sverige (prop. 1973:92, bet. 1973:JuU21, rskr. 1973:222, SFS 1973:342, SÖ 1973:48).

Diplomatskyddskonventionen

Konventionen antogs av FN:s generalförsamling den 14 december 1973. Enligt konventionen förbinder sig de avtalsslutande parterna att straffbelägga ett antal närmare beskrivna angrepp på vissa kategorier av personer, vilka hänförs under den samlande beteckningen *"internationellt skyddade personer".* Konventionen medför också vissa förpliktelser i fråga om domsrätt, åtal och utlämning. Konventionen trädde i kraft den 20 februari 1977 och har ratificerats av Sverige (prop. 1975:71, bet. 1975:JuU18, rskr. 1975:138, SÖ 1975:30).

Gisslankonventionen

Konventionen antogs den 17 december 1979 av FN:s generalförsamling. Genom konventionen åtar sig staterna att straffbelägga handlingar som innefattar *tagande av gisslan.* Konventionen medför också vissa förpliktelser i fråga om domsrätt, kriminalpolitiskt samarbete, åtal och utlämning. Konventionen trädde i kraft den 3 juni 1983 och har ratificerats av Sverige (prop. 1980/81:56, bet. 1980/81:JuU16, rskr. 1980/81:64, SÖ 1980:26).

Konvention om fysiskt skydd för nukleärt kärnämne

Konventionen antogs den 26 oktober 1979 av FN:s generalförsamling. Genom konventionen åtar sig staterna att försäkra att *transporter av nukleära ämnen* inom statens territorium eller ombord på fartyg eller luftfartyg skyddas. Genom konventionen åtar sig också staterna att straffbelägga vissa handlingar med kärnämnen. Konventionen innehåller även vissa förpliktelser i fråga om domsrätt, åtal, utlämning och rättsligt samarbete. Konventionen trädde i kraft den 8 februari 1987 och har ratificerats av Sverige. Ratifikationen föranledde inte någon proposition till riksdagen (SÖ 1985:24).

Tilläggsprotokoll till Montrealkonventionen

Såväl Haag- som Montrealkonventionen tar sikte på gärningar som begås på eller är riktade mot flygplan under flygning och som därför äventyrar flygsäkerheten. Med anledning bl.a. av bombdåd som förövats under 1980-talet på de internationella flygplatserna i Wien och Rom utarbetade ICAO ett förslag till tillägg till Montrealkonventionen som tar sikte på bekämpande av *våldshandlingar som begås på flygplatser* som används för internationell luftfart. Protokollet antogs vid lufträttskonferensen i Montreal den 24 februari 1988. Protokollet trädde i kraft den 6 augusti 1989 och har ratificerats av Sverige (prop. 1989/90:130, bet. 1989/90:JuU33, rskr. 1989/90:286, SFS 1990:416, SÖ 1990:16).

Romkonventionen och Romprotokollet

FN:s generalförsamling inbjöd i december 1985, med anledning av att ett italienskt kryssningsfartyg kapats i oktober 1985, Internationella sjöfartsorganisationen (IMO), ett av FN:s fackorgan, att undersöka problemet *med terroristaktioner ombord på eller riktade mot fartyg* och att föreslå lämpliga åtgärder. Som ett resultat av det arbete som därefter bedrevs inom ramen för IMO antogs vid en internationell konferens i Rom den 10 mars 1988 dels en konvention om brott mot den fasta sjöfartens säkerhet (*Romkonventionen*), dels ett protokoll om brott mot säkerheten för fasta plattformar (*Romprotokollet*). Konventionen och protokollet följer mönstret från andra liknande överenskommelser, dvs. staterna förbinder sig att antingen lagföra eller utlämna personer som gjort sig skyldiga till gärningar

som utgör brott enligt respektive överenskommelse. Därutöver innehåller konventionen bestämmelser om bl.a. det geografiska tillämpningsområdet och en precisering av det internationella element som ska föreligga, om underrättelseskyldighet och det praktiska förfarandet över huvud taget. Konventionen och protokollet är likartat uppbyggda. Konventionen och protokollet trädde i kraft den 1 mars 1992 och har ratificerats av Sverige (prop. 1989/90:130, bet. 1989/90:JuU33, rskr. 1989/90:286, SFS 1990:416, SÖ 1990:38 respektive 1990:39).

Terroristbombningskonventionen

Konventionen antogs av FN:s generalförsamling den 15 december 1997. De tidigare FN-konventionerna gäller antingen särskilda angreppsobjekt som luftfartyg och skepp eller skydd för vissa kategorier av personer som är engagerade i internationella uppdrag. Terroristbombningskonventionen har inte några sådana begränsningar utan har ett *generellt tillämpningsområde*. De handlingar som ska utgöra brott i konventionens mening är vissa förfaranden med explosiva eller andra livsfarliga anordningar inom eller i riktning mot platser eller anläggningar som är öppna för allmänheten. För att sådana handlingar ska utgöra brott krävs att de har företagits i syfte att åstadkomma omfattande förstörelse av bl.a. allmän plats. Konventionen innehåller även förpliktelser i fråga om bl.a. domsrätt, utlämning och brottsförebyggande åtgärder. Konventionen trädde i kraft den 23 maj 2001 och har ratificerats av Sverige (prop. 2000/01:86, bet. 2000/01:JuU27, rskr. 2000/01:282, SÖ 2001:22).

Finansieringskonventionen

FN:s generalförsamling antog den 9 december 1999 den internationella konventionen om bekämpande av finansiering av terrorism. Brott enligt konventionen föreligger, om en person på något sätt, direkt eller indirekt, rättsstridigt och *uppsåtligen tillhandahåller eller samlar in tillgångar* i syfte att de ska användas eller med vetskap om att de är avsedda att användas, helt eller delvis, för att utföra en gärning som utgör ett brott som faller under och definieras i de internationella instrument som anges i konventionens bilaga, dvs. de nio instrument som nyss har beskrivits ovan. Konventionen innehåller även förpliktelser i fråga om bl.a. domsrätt, utlämning, internationell rätts-

lig hjälp och förebyggande av brott. Konventionen trädde i kraft den 10 april 2002 och har ratificerats av Sverige. För Sverige trädde den i kraft den 6 juli 2002 (prop. 2001/02:149, bet. 2001/02:JuU25, rskr. 2001/02:268, SFS 2002:444, SÖ 2002:44).

Sammanfattningsvis motsvaras kriminaliseringskraven i de angivna instrumenten av följande svenska straffbestämmelser.

- Haagkonventionen, Montrealkonventionen med tilläggsprotokoll och Romkonventionen med tilläggsprotokoll har genomförts i huvudsak genom bestämmelserna om kapning, sjö- eller luftfartssabotage och flygplatssabotage i 13 kap. 5 a och 5 b §§ brottsbalken. I inte obetydlig utsträckning kan gärningarna också omfattas av andra bestämmelser, bl.a. av bestämmelsen om sabotage i 13 kap. 4 § brottsbalken. Om gärningarna uppfyller kraven i lagen (2003:148) om straff för terroristbrott kan de även utgöra terroristbrott.
- Diplomatskyddskonventionen föranledde inga särskilda kriminaliseringsåtgärder. De gärningar som ska kriminaliseras enligt konventionen omfattas av bestämmelserna om bl.a. mord, dråp, grov misshandel, olaga frihetsberövande och grov skadegörelse.
- Inte heller gisslankonventionen ledde till särskild lagstiftning. Dess kriminaliseringskrav omfattas i första hand av bestämmelserna om människorov och olaga frihetsberövande i 4 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken.
- Vad gäller konventionen om fysiskt skydd av kärnämne återfinns de relevanta svenska straffbestämmelserna huvudsakligen i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet.
- Terroristbombningskonventionen ansågs vid genomförandet inte kräva någon lagstiftning. Kriminaliseringskraven i konventionen motsvaras i huvudsak av bestämmelserna i 3 kap. 1, 2, 5 och 6 §§ brottsbalken, 13 kap. 1–5 b och 7 §§ brottsbalken samt av bestämmelserna om försök, förberedelse och medverkan till nämnda brott.
- Finansieringskonventionen har, även om dess kriminaliseringskrav till viss del motsvaras av de allmänna bestämmelserna om försök, förberedelse och medverkan, genomförts genom lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall.

Av redogörelsen för de internationella instrumenten och de svenska straffbestämmelser som motsvarar kriminaliseringskraven i dessa kan således konstateras, att de brott som avses i konventionens artikel 1 i dess lydelse enligt ändringsprotokollet samtliga är av mycket allvarligt slag och vanliga vid terroristhandlingar. Sverige har alltså redan, genom att tillträda samtliga de angivna instrumenten och genom att se till att de gärningar som där avses straffbelagts i svensk rätt, anslutit sig till uppfattningen att internationellt straffrättsligt samarbete kring dessa brott är angeläget. Att också tillträda ändringsprotokollet och därmed som utgångspunkt förbinda sig att i utlämningshänseende inte anse dessa brott vara politiska, bör närmast kunna ses som en naturlig utveckling av tillträdet till de tidigare internationella instrumenten.

Ändringsprotokollet är ett led i det internationella samarbetet för att motverka terrorism. Dess syfte är att göra 1977 års terrorismkonvention effektivare. Regeringen har i flera sammanhang de senaste åren, bl.a. i skrivelsen *Nationellt ansvar och internationellt engagemang – En nationell strategi för att möta hotet mot terrorism* (skr. 2007/08:64) och i prop. 2009/10:78 *Straffrättsliga åtgärder till förebyggande av terrorism*, anfört, att terrorism är en internationell och gränsöverskridande företeelse och ett av de allvarligaste hoten mot demokratin, mot det fria utövandet av mänskliga rättigheter och mot den ekonomiska och sociala utvecklingen. Regering och riksdag har mot bakgrund av detta således understrukit vikten av en vidareutveckling av det straffrättsliga samarbetet.

Till 1977 års terrorismkonvention är, förutom Sverige, följande stater anslutna: *Albanien*, *Armenien*, *Azerbajdzjan*, *Belgien*, *Bosnien och Hercegovina*, *Bulgarien*, *Cypern*, *Danmark*, *Estland*, *Finland*, *Frankrike*, *Georgien*, *Grekland*, *Irland*, *Island*, *Italien*, *Kroatien*, *Lettland*, *Liechtenstein*, *Litauen*, *Luxemburg*, *Makedonien*, *Malta*, *Moldavien*, *Monaco*, *Montenegro*, *Nederländerna*, *Norge*, *Polen*, *Portugal*, *Rumänien*, *Ryssland*, *San Marino*, *Schweiz*, *Serbien*, *Slovakien*, *Slovenien*, *Spanien*, *Storbritannien*, *Tjeckien*, *Turkiet*, *Tyskland*, *Ukraina*, *Ungern* och *Österrike.*

Av dessa har (per den 14 oktober 2011) *Albanien*, *Armenien*, *Azerbajdzjan*, *Belgien*, *Bulgarien*, *Cypern*, *Danmark*, *Estland*, *Finland*, *Frankrike*, *Georgien*, *Kroatien*, *Lettland*, *Liechtenstein*, *Litauen*, *Luxemburg*, *Makedonien*, *Moldavien*, *Montenegro*, *Nederländerna*, *Norge*, *Polen*, *Rumänien*, *Ryssland*, *Schweiz*, *Serbien*, *Slovakien*, *Slovenien*, *Turkiet*, *Tyskland* och *Ukraina* även ratificerat ändringsprotokollet. Av de stater som har ratificerat ändringsprotokollet

har endast *Belgien* och *Nederländerna* utnyttjat möjligheten att förbehålla sig rätten att vägra utlämning, under åberopande av att gärningen utgör ett politiskt brott.

I sammanhanget är värt att notera att således såväl Danmark, Finland som Norge utan någon reservation ratificerat ändringsprotokollet, och att *Sverige* och *Island* alltså är de enda *nordiska stater* som ännu inte tillträtt protokollet.

Den utformning 1977 års terrorismkonvention fått enligt ändringsprotokollet kan förväntas leda till ett förbättrat utlämningssamarbete när det gäller terrorismrelaterad brottslighet. Terrorismrelaterad brottslighet har, som tidigare anförts, inte sällan ett politiskt inslag eller en politisk bakgrund och ändringsprotokollet vidgar – genom utökningen av antalet brott som inte ska anses som politiska och genom sitt motiverings- och kontrollsystem avseende reservationer – möjligheterna att utlämna vid sådan brottslighet. Även allmänt på området för internationell rättshjälp i brottmål innebär ändringsprotokollet möjligheter till förbättrat samarbete; inte heller sådan hjälp får vägras enbart på grund av att den avser ett politiskt brott, brott förknippat med ett politiskt brott eller brott inspirerat av politiska motiv. Genom att förteckningen av brotten i artikel 1 utökas, omfattar denna förpliktelse fler brott.

Ändringsprotokollets tillskapande av övervakningsorganet COSTER innebär också ökade förutsättningar för ett fortsatt och fördjupat internationellt samarbete på området för bekämpande av terrorism.

Utredningen anser mot bakgrund av det anförda därför, att det är ett naturligt steg att Sverige tillträder ändringsprotokollet och föreslår således att Sverige bör ratificera det. Frågan om förklaring avseende bl.a. politiska brott till Europarådets två terrorismkonventioner behandlas i följande avsnitt.

16.3.2 Förklaringar avseende politiska brott, m.m. – 1977 års terrorismkonvention och Europarådets konvention den 16 maj 2005 om förebyggande av terrorism

Utredningens förslag: Sverige ska återta sin till Europarådets konvention den 16 maj 2005 om förebyggande av terrorism, avgivna förklaring avseende politiska brott.

Utredningens bedömning: Sverige bör inte avge någon förklaring om att Sverige förbehåller sig rätten att vägra utlämning i fråga om något i artikel 1 i 1977 års terrorismkonvention omnämnt brott, på grund av att det utgör ett politiskt brott, ett brott förknippat med ett politiskt brott eller ett brott inspirerat av politiska motiv. Sverige bör inte heller, enligt artikel 2 i 1977 års terrorismkonvention, undanta ytterligare gärningar från bestämmelserna om politiska brott.

Sverige bör behålla sin till Europarådets konvention den 16 maj 2005 om förebyggande av terrorism, avgivna förklaring om att den i bilagan till konventionen upptagna internationella konventionen för bekämpande av nukleär terrorism, antagen i New York den 13 april 2005, inte ska anses ingå i bilagan i förhållande till Sverige.

I utredningens uppdrag ingår att göra en genomgång av Sveriges folkrättsliga förpliktelser på utlämningsområdet, och att överväga om tidigare svenska reservationer och förklaringar bör bibehållas eller begränsas i något eller några avseenden eller på annat sätt ändras.

I samband med att frågan om Sverige i något avseende bör utnyttja rätten enligt ändringsprotokollet att reservera sig mot konventionens artikel 1 behandlas, anser utredningen lämpligt att ta upp frågan om den *förklaring avseende politiska brott* som Sverige lämnade i samband med ratificeringen av Europarådets konvention den 16 maj 2005 om förebyggande av terrorism, bör bestå. För att särskilja de båda inom Europarådet framtagna terrorismkonventionerna, benämns i förevarande avsnitt 1977 års terrorismkonvention (till vilken alltså ovan redovisade ändringsprotokoll hör) *Bekämpandekonventionen* och Europarådets konvention den 16 maj 2005 om förebyggande av terrorism *Förebyggandekonventionen*.

Sverige ratificerade Förebyggandekonventionen den 30 augusti 2010, och den trädde för svenskt vidkommande i kraft den 1 december 2010 (prop. 2009/10:78, bet. 2009/10:JuU22, rskr. 2009/10:234).

Förebyggandekonventionen syftar till att öka möjligheterna att ingripa innan terroristdåd begås. Detta syfte ska nås genom kriminalisering av handlingar som innebär att någon *offentligt uppmanar, rekryterar eller utbildar personer att begå terroristbrott*. I konventionen klargörs innebörden av begreppet ”terroristbrott”. Som sådant brott ska anses varje brott som omfattas av någon av de terrorismrelaterade konventioner eller tilläggsprotokoll som anges i en bilaga till konventionen och med den definition av brottet som ges i respektive instrument. I bilagan upptas *samma instrument* som anges i *Bekämpandekonventionens ändringsprotokoll*, med tillägg för den internationella konventionen för bekämpande av *nukleär terrorism*, antagen i New York den 13 april 2005, vilken Sverige inte tillträtt.

Förebyggandekonventionens kriminaliseringsåtaganden innebär, att varje konventionsstat är skyldig att kriminalisera offentlig uppmaning att begå terroristbrott. Med offentlig uppmaning att begå terroristbrott avses enligt konventionen att sprida, eller på annat sätt tillgängliggöra, ett meddelande till allmänheten i avsikt att uppmana till terroristbrott när gärningen framkallar fara för att ett eller flera sådana brott kan begås. Vidare föreskriver konventionen att konventionsstaterna ska kriminalisera rekrytering till terroristbrott. Med detta avses att söka förmå en annan person att begå eller medverka till ett terroristbrott, eller att ansluta sig till en sammanslutning eller grupp i syfte att bidra till att sammanslutningen eller gruppen begår ett eller flera terroristbrott. Enligt konventionen är slutligen varje konventionsstat skyldig att kriminalisera utbildning för terroristbrott. Härmed avses att meddela instruktioner om tillverkning eller användning av sprängämnen, skjutvapen eller andra vapen, eller skadliga eller farliga substanser, eller särskilda metoder eller tekniker i syfte att begå eller bidra till förövandet av terroristbrott och med vetskap om att den meddelade förmågan är avsedd att användas för detta ändamål. Enligt konventionen behöver något terroristbrott inte ha begåtts för att gärningen ska utgöra brott. Varje konventionsstat ska vidare kriminalisera medverkan till de tidigare angivna brotten, värvning eller instruktion till andra personer att begå sådana brott, medverkan till att en grupp personer som handlar i ett gemensamt syfte begår ett eller flera sådana brott samt försök till vissa av dessa brott.

Förebyggandekonventionen innebär också att de i konventionen upptagna brotten ska anses tillhöra de brott som kan utgöra grund för utlämning enligt existerande utlämningsavtal mellan parterna. Stater som inte gör utlämning beroende av avtal, ska inbördes be-

trakta brotten i konventionen som grund för utlämning i enlighet med de villkor som uppställs i den nationella lagstiftningen. I fråga om utlämning eller internationell rättslig hjälp gäller enligt konventionen (artikel 20.1) att de i konventionen angivna brotten *inte ska betraktas som politiska brott*, som brott förknippade med ett politiskt brott eller som ett brott som inspirerats av politiska motiv. När det gäller utlämning finns det dock enligt konventionen (artikel 20.2) vissa möjligheter att genom en förklaring göra undantag. En sådan reservation får dock tillämpas endast från fall till fall och beslutet ska motiveras särskilt.

Då ett tillträde till Förebyggandekonventionen övervägdes för svensk del konstaterades, att de gärningar som ska utgöra brott enligt konventionen inte till alla delar var kriminaliserade i svensk rätt (Ds 2009:17 s. 55 ff. och prop. 2009/10:78 s. 28 ff.). Förebyggandekonventionens kriminaliseringsåtaganden har därför i svensk rätt uppfyllts genom den nya lagen (2010:299)om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet, vilken trädde i kraft den 1 december 2010.

Vad avsåg frågan om Förebyggandekonventionens förpliktelse att i utlämningshänseende inte betrakta de i konventionen upptagna brotten som politiska, föreslogs i den departementspromemoria som behandlade frågan om Sveriges tillträde till konventionen, att Sverige borde förbehålla sig möjligheten att såsom grund för avslag på en utlämningsframställning, få åberopa att gärningen utgör ett politiskt brott, ett brott förknippat med ett politiskt brott eller ett brott som inspirerats av politiska motiv. Som skäl härför anfördes i huvudsak följande (Ds 2009:17 s. 97 ff.):

> Det kan, med hänsyn till att de kriminaliseringsförpliktelser som följer av konventionen är relativt långtgående och med hänsyn till att brott enligt konventionen ofta torde ha tryck- och yttrandefrihetsrättsliga dimensioner, finnas skäl att överväga om inte en förklaring enligt artikel 20.2 bör lämnas. Detta gäller särskilt med beaktande av att det idag inte kan förutses hur konventionens kriminaliseringsförpliktelser kommer att genomföras i andra konventionsstater.
>
> Det kan exempelvis inte uteslutas att kriminaliseringskraven i artikel 5 [offentlig uppmaning att begå terroristbrott] i vissa stater – och särskilt vad gäller s.k. förhärligande eller ursäktande av terrorism – kommer att genomföras på ett sådant sätt att de kommer att omfatta gärningar som från svensk utgångspunkt framstår som ett legitimt utnyttjande av tryck- och/eller yttrandefriheten eller att gärningar som i och för sig är kriminaliserade också enligt svensk rätt bestraffas på ett sätt som framstår som direkt oproportionerligt.

Vid bedömningen bör också beaktas att det förhållandet att de gärningar som omfattas av konventionen i många fall kan utgöra yttranden kan innebära att både möjligheten och intresset för att – genom en extensiv tillämpning av territorialitetsprincipen eller genom tillämpning av reglerna om extraterritoriell jurisdiktion – ta sig en vidsträckt jurisdiktion kan vara större än annars.

Samtidigt är det tydligt att en vägransgrund hänförlig till politiska brott kan vara särskilt problematisk just i relation till olika typer av terrorismrelaterad brottslighet, eftersom denna inte sällan – eller kanske till och med oftast – har ett politiskt inslag eller en politisk bakgrund. Det finns därför en tendens att, i nyare internationella instrument, söka eliminera eller begränsa tillämpningen av undantaget för politiska brott. I sammanhanget kan hänvisas till att FN:s säkerhetsråd uppmanat staterna att tillse att förekomsten av politiska motiv inte ska hindra utlämning såvitt avser terrorism (resolution 1373 av den 28 september 2001, punkt 3 (g). (Jfr även t.ex. van den Wyngaert, General Report. The Transformations of International Criminal Law in Response to the Challenge of Organized Crime. Revue Internationale de Droit Pénal 1999 s. 199.)

Vad gäller relationen till medlemsstater inom EU finns redan i dag överenskommelser som innebär att en ansökan inte får avslås med hänvisning till att den innefattar ett politiskt brott. Se härom i första hand Europeiska unionens rambeslut 2002/584/RIF om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna. I relation till EU:s medlemsstater är det följaktligen inte aktuellt att avge någon förklaring. Detsamma får anses gälla i förhållande till de nordiska staterna. Enligt nu gällande lagstiftning gäller visserligen att en svensk medborgare inte får utlämnas för politiskt brott samt att det mer allmänt uppställs ett krav på dubbel straffbarhet för dessa fall, se 4 § lagen (1959:254) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge. Härvid bör emellertid beaktas att Danmark och Finland också omfattas av rambeslutet om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna. Undantaget för politiska brott ska vidare, med visst undantag för Island, slopas enligt den ännu inte ratificerade konventionen den 15 december 2005 om överlämnande mellan de nordiska staterna på grund av brott (Nordisk arresteringsorder). Sammantaget görs därför bedömningen att det inte är aktuellt att avge någon reservation i relation till de nordiska staterna.

Även om det i relation till Island formellt finns utrymme för att i viss utsträckning upprätthålla möjligheten att vägra utlämning med hänsyn till att fråga är om ett politiskt brott, se artikel 27 i nyss nämnda konvention, görs bedömningen att det finns starka skäl att inte särbehandla Island i relation till de övriga nordiska staterna och medlemsstater i EU.

I relation till övriga konventionsstater bedöms emellertid övervägande skäl tala för att en sådan förklaring bör avges.

Det kan visserligen antas både att en sådan förklaring sällan skulle behöva åberopas och att andra vägransgrunder skulle kunna tillämpas i de flesta tänkbara fall.

Med hänsyn till att en förklaring enligt artikel 20.2 inte innebär annat än att Sverige – inledningsvis under en period om tre år – förbehåller sig rätten att inte tillämpa artikel 20.1 och att det i varje enskilt fall måste bedömas huruvida ett sådant undantag från tillämpningen ska göras finns, om man tar sin utgångspunkt i ett enskilt utlämningsärende, inte några nackdelar från rent rättslig utgångspunkt med att göra en förklaring enligt artikel 20.2 i relation till övriga stater. Fråga är ytterst om att bibehålla viss möjlighet att vägra utlämning vad gäller brott och kriminaliseringar som, med hänsyn till att konventionen formellt är mycket långtgående, kan komma att se mycket olikartade ut i olika konventionsstater.

Denna bedömning bygger på att andra tänkbara vägransgrunder inte med nödvändighet kommer att vara tillämpliga i de fall som kan tänkas beröras av en förklaring. Kravet på dubbel straffbarhet i 4 § lagen (1957:668) om utlämning för brott säkerställer endast att gärningen är straffbar enligt svensk rätt. Vad gäller de brottstyper som ska kriminaliseras enligt konventionen finns emellertid – särskilt med beaktande av det förhållandet att konventionen samtidigt som den anges gälla terroristbrott är mycket långtgående vad gäller kriminalisering av s.k. förfältsgärningar – risker för att synen på svårheten hos brottsligheten kommer att skilja sig åt på ett högst påtagligt sätt. Det är t.ex. fullt tänkbart att gärningar som med hänsyn till avståndsdimensionen bedöms ha ett mycket lågt straffvärde (men har en straffskala som i och för sig möjliggör utlämning) kommer att bestraffas mycket strängt i någon av konventionsstaterna. I dylika fall kan det inte uteslutas att kravet på dubbel straffbarhet kommer att vara otillräckligt för att nå rimliga resultat.

Inte heller de undantag som gäller risk för förföljelse och humanitära skäl, se 7 och 8 §§ lagen (1957:668) om utlämning för brott, kan anses ge fullgoda möjligheter att vägra utlämning i de fall som kan aktualiseras. Det enda gemensamma för de utlämningsframställningar som avses är att de kommer att bygga på brott som avses i konventionen och detta innebär naturligtvis inte i sig att undantagen avseende humanitära skäl m.m. kan tillämpas.

Vid bedömningen har beaktats att det redan idag finns begränsningar avseende möjligheterna att lämna bistånd när en gärning utgör tryck- eller yttrandefrihetsbrott (jfr t.ex. prop. 1999/2000:61 s. 73) samt att det inte framstår som lämpligt att uteslutande ty sig till det utrymme regeringen kan anses ha att – inom ramen för den s.k. fria prövningsrätten – avslå en ansökan efter en mer fri prövning.

Sammanfattningsvis finns det, med hänsyn till intresset av att fortsatt ha kontroll över vad man utlämnar personer för, skäl att bibehålla möjligheten att vägra utlämning för politiska brott.

Regeringen konstaterade i propositionen med förslag bl.a. om att riksdagen skulle godkänna Förebyggandekonventionen (prop. 2009/10:78 s. 26 f.) att det i departementspromemorian fördes ett relativt utförligt resonemang i fråga om Sverige vid tillträdet till kon-

ventionen borde förbehålla sig rätten att kunna avslå en begäran om utlämning med hänvisning till att brottet betraktas som ett politiskt brott, som ett brott förknippat med ett politiskt motiv eller som ett brott som inspirerats av politiska motiv.

Regeringen uttalade, att den ställde sig bakom promemorians bedömning att avgivandet av en sådan förklaring inte var möjlig i förhållande till EU:s medlemsstater på grund av de bestämmelser som återfinns i arresteringsorderlagen liksom att en sådan förklaring inte var befogad i förhållande till Norge och Island (prop. 2009/10:78 s. 26).

I fråga om Sverige borde avge en sådan förklaring i förhållande till andra stater konstaterade regeringen, att det i förevarande utredningens uppdrag bl.a. ingår att analysera behovet av att kunna vägra utlämning med hänvisning till att det rör sig om ett politiskt brott och också att ta ställning till om Sverige bör anta Bekämpandekonventionens ändringsprotokoll. Enligt regeringens mening borde därför, om möjligt, ett avstående från möjligheten att vägra utlämning på grund av att det rör sig om ett politiskt brott inte föregripa denna översyn av frågan om utlämning vid politiska brott. Regeringen anförde därvid, att den redan av denna anledning anslöt sig till promemorians slutsats att Sverige skulle lämna en förklaring avseende politiska brott i förhållande till stater utanför EU eller Norden (prop. 2009/10:78 s. 26 f.).

Sverige har således avgett en reservation med den angivna innebörden med avseende på politiska brott. Reservationen är till att börja med gällande under en period om tre år, räknat från dagen då Förebyggandekonventionen trädde i kraft i förhållande till Sverige, dvs. från den 10 december 2010. Sverige har vidare förklarat att den i bilagan till konventionen upptagna internationella konventionen för bekämpande av nukleär terrorism, antagen i New York den 13 april 2005, vilken som tidigare nämnts Sverige inte tillträtt, inte ska anses ingå i bilagan i förhållande till Sverige.

Eftersom Sverige inte tillträtt den internationella konventionen för bekämpande av nukleär terrorism, anser utredningen det närmast självklart att Sveriges förklaring avseende denna konvention ska bestå. Vad avser frågan om reservationen med avseende på *politiska brott* ska vidhållas, gör utredningen följande överväganden.

Resonemanget i den tidigare refererade departementspromemorian, till vilket regeringen hänvisat, mynnar alltså ut i slutsatsen, att det finns skäl att lämna en förklaring avseende politiska brott i förhållande till stater utanför EU eller Norden. Skälet för detta anges i

huvudsak vara att de kriminaliseringsförpliktelser som följer av konventionen formellt är mycket långtgående och att brott som omfattas av konventionen kan komma att se mycket olikartade ut i olika konventionsstater. Enligt detta synsätt bör därför bibehållas viss möjlighet att vägra utlämning.

Det nu angivna skälet att reservera sig mot begränsningen att vägra utlämning tar egentligen inte sikte på att utlämning bör kunna vägras på grund av att fråga är om *politiskt brott*. Skälet bakom reservationen synes i stället vara att kunna vägra utlämning för att i allmänhet undvika närmast stötande resultat. Promemorian tar som exempel upp att det finns risker för att synen på svårighetsgraden av brottsligheten kommer att skilja sig åt på ett högst påtagligt sätt mellan konventionsstaterna och att det är möjligt att gärningar som med hänsyn till ”avståndsdimensionen” bedöms ha ett mycket lågt straffvärde – men har en straffskala som möjliggör utlämning – kommer att bestraffas mycket strängt i någon av konventionsstaterna, samt att det i sådana fall inte kan uteslutas att exempelvis det svenska kravet på dubbel straffbarhet är oförmöget att användas för att nå ”rimliga” resultat.

I sammanhanget måste lyftas fram att de problem som promemorian här pekar på inte är specifika för de brott som Förebyggandekonventionen omfattar, utan att de är generella problem i utlämningssammanhang. Här kan exempelvis nämnas NJA 1992 s. 621 (som refererats i avsnitt 3.7), som gällde utlämning till USA av en amerikansk medborgare som genom två amerikanska domar dömts för sexualbrott till fängelse sammanlagt 59 år. Högsta domstolen konstaterade, att mannen, om de åberopade domarna verkställdes, med all sannolikhet skulle få undergå ett straff som mycket markant skulle avvika från vad som skulle kunna förekomma som faktisk påföljd för gärningarna enligt svensk lag. Denna omständighet var en av flera som domstolen beaktade då den slutligen kom fram till att hinder mot utlämning av mannen förelåg enligt 8 § UtlämningsL, dvs. en utlämning ansågs uppenbart oförenlig med humanitetens krav.

Problem med exempelvis – med svenska mått – oproportionerligt långa straff, uppstår oavsett om de aktuella brotten kan karaktäriseras som politiska eller inte. Långt ifrån alla brott som kan tänkas omfattas av Förebyggandekonventionen kan komma att anses som politiska. När det gäller just s.k. terrorismrelaterad brottslighet, vars syfte på ett eller annat sätt oftast är politiskt, kan det också tänkas vara relativt godtyckligt vilka av dessa som anses som politiska i ett utlämningsperspektiv. Definitionen av vad som i utlämningshänseen-

de ska anses som ett politiskt brott är, som framgått (se avsnitt 3.5), långt ifrån klar. Det kan som en konsekvens av detta även bli tämligen godtyckligt vilka ”orimliga” eller stötande situationer som kan undvikas genom att hänvisa till undantaget för politiska brott. I NJA-fallet ovan kunde ett stötande resultat uppenbarligen inte undvikas genom en hänvisning till utlämningsförbudet för politiska brott. Situationen fick i stället ”räddas” genom en hänvisning till humanitära skäl.

Enligt utredningen ligger lösningen således inte i möjligheten att vägra utlämning under hänvisning till att fråga är om *politiskt brott*. I departementspromemorian nämns även, som skäl för reservationen vad avser politiska brott, att brott som omfattas av Förebyggandekonventionen kan ha tryck- och yttrandefrihetsrättsliga dimensioner. Inte heller detta förhållande är unikt för brott som avses i Förebyggandekonventionen. Även icke-politiska brott kan innefatta sådana aspekter. Inte heller det förhållandet talar därför enligt utredningens mening specifikt för att reservationen med avseende på politiska brott bör bibehållas.

Som allmän utgångspunkt för bedömningen bör även beaktas, att en reservation till en konvention med avseende på politiska brott bör avges av just det skälet och inte för att generellt skapa handlingsutrymme att vägra utlämning av andra icke närmare redovisade eller uttalade skäl.

Som anförs i såväl departementspromemorian som i regeringens proposition är också en vägransgrund hänförlig till politiska brott särskilt problematisk just i relation till olika typer av terrorismrelaterad brottslighet, eftersom detta slag av brottslighet så gott som undantagslöst har ett politiskt inslag eller en politisk bakgrund. Det är ju också just detta förhållande som ligger bakom bestämmelserna om utlämning i såväl Förebyggandekonventionen som Bekämpandekonventionen med ändringsprotokoll.

Sverige har tillträtt Förebyggandekonventionen och i svensk rätt också genomfört de kriminaliseringsförpliktelser som följer av konventionen. Sverige har således anslutit sig till uppfattningen att internationellt straffrättsligt samarbete kring de brott som omfattas av konventionen är angeläget.

Ett återtagande av reservationen med avseende på politiska brott innebär inte annat, än att Sverige förpliktar sig att i utlämningshänseende inte betrakta de aktuella brotten som politiska. Någon förpliktelse att *bevilja* utlämning innebär ett sådant återtagande således inte. Utlämningslagens andra vägransgrunder är alltså alltjämt tillämp-

liga. Således kan utlämning, också enligt utredningens förslag, komma att vägras, om kravet på dubbel straffbarhet inte är uppfyllt, exempelvis om något av konventionsländerna gått så pass mycket längre än Sverige vad avser kriminaliseringen av vissa av gärningarna, att den aktuella gärningen inte kan anses straffbar enligt svensk rätt. Utlämning kan vidare komma att vägras, om den eftersökte efter en utlämning skulle riskera att utsättas för förföljelse eller om det av humanitära skäl vore uppenbart oskäligt att utlämna. Utredningens förslag innebär, som framgått, även i övrigt att utlämningshindren har reformerats i syfte att stärka den enskildes rättssäkerhet. Det innebär att möjligheten att vägra utlämning alltså är väl bibehållen av de skäl som vid tiden för anslutning till Förebyggandekonventionen och reservationen i realiteten bar upp vad som angavs som hänförligt till ”politiska brott”.

I sammanhanget bör påminnas om att Förebyggandekonventionen står öppen för Europarådets medlemsstater, EU och de ickemedlemsstater som deltagit i utarbetandet av konventionen, vilka är de stater som har observatörsstatus inom Europarådet (dvs. f.n. Kanada, Japan, Mexiko, USA och Vatikanstaten). Europarådets ministerkommitté kan vidare, med parternas *enhälliga* samtycke, inbjuda andra stater att ansluta sig till konventionen. Ett återtagande av reservationen med avseende på politiska brott innebär således, att den krets av stater, i förhållande till vilka Sverige förpliktar sig att inte vägra utlämning under hänvisning till att fråga är om politiskt brott, är förhållandevis begränsad. Den risk för rättsosäkerhet som ett återtagande av förbehållet skulle föra med sig framstår mot den bakgrunden inte heller som särskilt påtaglig.

Vidare kan erinras om att såväl Finland som Norge tillträtt Förebyggandekonventionen utan att göra någon reservation med avseende på utlämning för politiska brott. Danmark, som också tillträtt konventionen, har reserverat möjligheten att vägra utlämning under hänvisning till att fråga är om politiska brott endast i visst begränsat hänseende.

Mot bakgrund av det anförda är utredningens slutsats, att Sverige bör återta sin till Förebyggandekonventionen gjorda reservation med avseende på politiska brott.

Enligt Bekämpandekonventionens ändringsprotokoll är det, som tidigare framgått, möjligt för fördragsslutande stat att förklara, att den förbehåller sig rätten att vägra utlämning i fråga om något i artikel 1 omnämnt brott som den betraktar som politiskt brott, som brott förknippat med politiskt brott eller som brott inspirerat av

politiska motiv. Den anslutande staten förbinder sig dock enligt ändringsprotokollet att endast tillämpa reservationen från fall till fall genom ett motiverat beslut och att vid bedömningen av brottets art beakta de faktorer som gör brottet särskilt grovt. Den stat som önskar reservera sig mot artikel 1 måste vidare enligt ändringsprotokollet specifikt ange vilka brott som reservationen avser.

I huvudsak kan samma skäl, som nu anförts till stöd för uppfattningen att Sverige bör återta sin till Förebyggandekonventionen gjorda reservation med avseende på *politiska brott*, också anföras för ett ställningstagande om att Sverige *inte* bör avge någon förklaring med avseende på politiska brott till Bekämpandekonventionen i dess lydelse efter ändringsprotokollet.

Som ytterligare skäl härför kan anföras, att det beträffande Bekämpandekonventionen, även i dess lydelse efter ändringsprotokollet, råder mindre osäkerhet om vilka brott som omfattas. Ändringsprotokollet innebär inte några nya kriminaliseringsåtaganden utan hänvisar endast till brott i instrument vilka Sverige redan tillträtt. Argumentet avseende tillträdet till Förebyggandekonventionen, att det inte var möjligt att förutse hur Förebyggandekonventionen skulle komma att genomföras i de övriga konventionsstaterna, har således inte någon bäring på en reservation avseende Bekämpandekonventionen.

Mot bakgrund av det nu anförda anser utredningen därför, att Sverige inte bör avge någon förklaring om att Sverige förbehåller sig rätten att vägra utlämning i fråga om något i artikel 1 i Bekämpandekonventionen omnämnt brott, på grund av att det utgör ett politiskt brott, ett brott förknippat med ett politiskt brott eller ett brott inspirerat av politiska motiv.

Något skäl att enligt artikel 2 i Bekämpandekonventionen undanta ytterligare gärningar från bestämmelserna om politiska brott anser utredningen f.n. inte heller finnas.

16.3.3 Behov av bestämmelser i utlämningslagen eller annan lag

Utredningens bedömning: Ett tillträde till ändringsprotokollet och ett återtagande av förklaringen till Europarådets konvention den 16 maj 2005 om förebyggande av terrorism, avseende politiska brott, kräver inga särskilda bestämmelser i utlämningslagen eller i annan lag.

Enligt nuvarande ordning finns i 6 § UtlämningsL ett absolut förbud mot utlämning för politiska brott. Förbudet gäller dock inte, om ett avslag på den grunden skulle strida mot en internationell överenskommelse som gäller mellan Sverige och den ansökande staten.

Utredningen föreslår i avsnitt 10.4.11, att det absoluta förbudet mot utlämning för politiska brott tas bort och att regeringen ges en diskretionär möjlighet att, under hänvisning till att fråga är om sådant brott, vägra utlämning.

Ett tillträde till ändringsprotokollet utan reservation med avseende på politiska brott och ett återtagande av den till Förebyggandekonventionen gjorda reservationen med avseende på politiska brott, är således förenliga med såväl den nuvarande ordningen enligt UtlämningsL som enligt utredningens förslag vad avser politiska brott.

Vad beträffar övrig internationell rättshjälp i brottmål framgår redan av lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål (2 kap. 14 § tredje stycket) att en ansökan om rättslig hjälp inte får avslås med hänvisning till att gärningen är ett politiskt brott, om ett avslag skulle strida mot en internationell överenskommelse som gäller mellan Sverige och den andra staten.

Inte heller i övrigt föreligger det enligt utredningens bedömning behov av några föreskrifter för att uppfylla ändringsprotokollets bestämmelser.

17 Utlämning till Sverige

17.1 Inledning

Frågan om utlämning från annan stat utanför EU än Island eller Norge till Sverige regleras huvudsakligen i förordningen (1982:306) med vissa bestämmelser om utlämning för brott (utlämningsförordningen). I utredningens uppdrag ingår att göra en översyn av förordningen och att överväga nödvändiga ändringar av bestämmelserna om utlämning när Sverige är ansökande stat.

17.2 Nuvarande ordning

Utlämningsförordningen innehåller till största delen bestämmelser om förfarandet, se närmare avsnitt 8. Förordningen reglerar således vem som gör en framställning om utlämning till Sverige, vad en framställning bör innehålla och vem som ombesörjer översättning av framställningen och vidarebefordrar den till den anmodade staten. Förordningen innehåller också bestämmelser om när en utlämningsframställning bör göras mot bakgrund av en proportionalitetsprincip. Principen innebär att utgångspunkten är att ett utlämningsförfarande endast bör användas då fråga är om grova brott och långa straff.

Av 2 kap. 8 § andra stycket brottsbalken framgår generellt att villkor som en annan stat uppställt vid utlämning till Sverige ska gälla här, och av 33 kap. 7 § brottsbalken följer att ett frihetsberövande som har ägt rum utom riket i anledning av en begäran om utlämning för lagföring som huvudregel ska tillgodoräknas den som döms till en frihetsberövande påföljd i Sverige. Ansvaret för avräkningen enligt den sist nämnda bestämmelsen ligger på domstolen.

I 26 a § UtlämningsL finns bestämmelser om tillfällig utlämning till Sverige. Bestämmelserna gör det möjligt att genomföra en rättegång i Sverige mot en person som avtjänar en frihetsberövande på-

följd i ett annat land. Om utlämning har skett för rättegång i Sverige, på villkor att den som har utlämnats senare återförs till den andra staten, ska polismyndigheten på den ort där rättegången har ägt rum, enligt 26 a § första stycket UtlämningsL, se till att den som har utlämnats återförs. Om den som ska återföras är på fri fot får denne, enligt bestämmelsens andra stycke, om det är nödvändigt omhändertas och tas i förvar av polismyndigheten, dock längst under fyrtioåtta timmar.

Då Sverige begär utlämning för verkställighet av dom, varigenom någon dömts till gemensam påföljd för två eller flera brott, kan det inträffa att utlämning enligt den anmodade statens lagstiftning inte kan ske för alla brotten. Enligt 34 kap. 18 § första stycket brottsbalken kan i denna situation domstol, efter anmälan från åklagare, undanröja den gemensamma påföljden och i stället döma till påföljd för den brottslighet, för vilken utlämning kan äga rum.

Utredningen om transporter av frihetsberövade personer har i sitt betänkande *Transporter av frihetsberövade* (SOU 2011:7) föreslagit, en ny lag, lagen (2012:00) om transporter i samband med utlämning och överlämnande till Sverige, som bl.a. behandlar transporter vid utlämning till Sverige. Enligt 1 § i den föreslagna lagen ska polismyndigheten vid en utlämning till Sverige se till att personen förs hit om det gäller utlämning av den som i Sverige är misstänkt eller tilltalad för brott eller för verkställighet av fängelsestraff, rättspsykiatrisk vård eller sluten ungdomsvård som har ådömts i Sverige. Utredningen har vidare föreslagit att det införs en ny paragraf, 29 a §, i polislagen (1984:387) innebärande att polismyndigheten i sin tur får överlämna verkställigheten av en transport till myndighet som regeringen bestämmer. Utredningen har föreslagit att de författningsändringar som föreslagits ska träda i kraft den 1 juli 2012.

17.3 Överväganden och förslag

Utredningens bedömning: Bestämmelser om hanteringen av en framställning om utlämning till Sverige för lagföring eller för verkställighet av en frihetsberövande påföljd kräver inte någon lagändring eller lagreglering utöver i den begränsade omfattning som framgår nedan.

Utredningens förslag: Den som har utlämnats till Sverige för lagföring med villkor om återförande ska återföras genom polismyndighetens försorg. Om den som ska återföras försätts på fri fot i den rättegång som föranlett utlämningen, ska denne omedelbart tas i förvar av polismyndigheten i avvaktan på att återförandet genomförs. Tagande i förvar ska dock inte ske, om det saknas risk för att återförandet inte skulle kunna genomföras, även om den som ska återföras är på fri fot. Kan återförande inte ske inom två veckor från förvarstagandet, ska frågan om fortsatt förvar underställas allmän förvaltningsdomstol. Den som ska återföras kan därefter begära att domstolen prövar frågan om fortsatt förvar inom två veckor från det att beslut i frågan senast har meddelats. Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätt. Skulle ett fortsatt förvarstagande vara oskäligt, med hänsyn till den tid det har pågått och med beaktande också av den andra statens intresse, ska ett beslut om förvar upphävas. Endast om det finns särskilda skäl, får den som ska återföras hållas i förvar under längre tid än en månad.

Bestämmelser om hanteringen av en framställning om utlämning till Sverige rör till övervägande del förutsättningarna för och förfarandet vid utlämningsframställningens upprättande. Sådana bestämmelser kräver inte reglering i lag. Bestämmelser om en sådan utlämningsframställnings upprättande och innehåll, dess fortsatta handläggning och när utlämning till Sverige bör begäras bör därför, med visst undantag som redogörs för nedan, meddelas i förordning.

Enligt utredningens mening saknas skäl att göra någon ändring i förhållande till nuvarande förordnings reglering i fråga om vem som gör en framställning om utlämning till Sverige, vad en framställning bör innehålla och vem som ombesörjer översättning av framställningen och vidarebefordrar den till den anmodade staten. Dock har den nuvarande föreskriften om att yttrande måste bifogas från viss

överordnad åklagare spelat ut sin roll. Även nuvarande förordnings reglering av när en begäran om utlämning till Sverige bör göras framstår, mot bakgrund av den rådande proportionalitetsprincipen, som väl avvägd. Regleringen av vilka bedömningar som bör göras, då det övervägs om en utlämning ska begäras, synes också fungera väl i praktiken. Att ge ytterligare detaljerade riktlinjer för i vilka situationer en begäran om utlämning bör göras, synes därför inte motiverat. Det finns emellertid enligt utredningens mening skäl att i regleringen erinra om den särskilda bedömning som måste göras i frågan om utlämning av en eftersökt som är under arton år.

Som tidigare framgått har Utredningen om transporter av frihetsberövade personer i sitt betänkande *Transporter av frihetsberövade* (SOU 2011:7) föreslagit en reglering om vem som ansvarar för transporten av den eftersökte till Sverige, när utlämning beviljats hit. Om den utredningens förslag, vilka förefaller välövervägda, genomförs, påverkas också i mycket begränsad utsträckning vad utredningen nu föreslår på området. Det saknas skäl att ändra den reglering som finns i nuvarande förordning gällande godtagande av villkor om att den eftersökte ska återföras till den andra staten för att där verkställa ett fängelsestraff eller annan frihetsberövande påföljd som denne har dömts till i Sverige, och i fråga om ett sådant efterföljande överförande av verkställigheten.

Enligt Sveriges utlämningsavtal med Kanada (SÖ 2001:42) kan den som har utlämnats medge att avstå från specialitetsprincipens skydd för en viss gärning. Nuvarande förordnings reglering av hur ett sådant medgivande (som där benämns samtycke) ska lämnas, som gäller inte bara för avtalet med Kanada utan generellt, om sådant avstående kan lämnas enligt en internationell överenskommelse som är bindande för Sverige, har en lämplig utformning. Medgivande bör emellertid enbart kunna lämnas till åklagare.

Uppkommer fråga om att lagföra eller straffa den som har utlämnats för ytterligare gärningar som har begåtts före utlämningen, men som inte omfattades av utlämningsframställningen eller att vidareutlämna denne, bör i tillämpliga delar gälla samma regler som för en ursprunglig begäran om utlämning till Sverige.

Utredningen har i avsnitt 12.10.3 föreslagit att det även framgent ska vara möjligt att bevilja utlämning *från* Sverige på villkor om återförande hit efter viss lagföring, i de fall då det även finns ett svenskt intresse av lagföring eller straffverkställighet avseende den eftersökte. När Sverige är ansökande stat kan motsvarande situation uppstå, dvs. den anmodade staten beviljar utlämning hit endast på

villkor att den eftersökte efter lagföring återförs till den staten. Finns skäl att godta ett sådant villkor om återförande, krävs lagbestämmelser som gör det möjligt att omhänderta och ta den som ska återföras i förvar. Nuvarande bestämmelser i UtlämningsL (26 a §) innebär, att om utlämning har skett för rättegång i Sverige, på villkor att den som har utlämnats senare återförs till den andra staten, ska polismyndigheten på den ort där rättegången har ägt rum, se till att den som har utlämnats återförs. Om den som ska återföras är på fri fot får denne, om det är nödvändigt omhändertas och tas i förvar av polismyndigheten, dock längst under fyrtioåtta timmar. Motsvarande reglering om omhändertagande och förvar vid villkor om återförande har införts i EAOL (8 kap. 1 §).

Det saknas skäl att lägga ansvaret för återförandet på annan än polismyndigheten på den ort där den svenska rättegången har ägt rum. Den nuvarande regleringen har emellertid i praktiken visat sig otillräcklig för att garantera att den eftersökte kan föras tillbaka till den anmodade staten.[1] Det har således hänt att den eftersökte, såväl vid utlämning som överlämnande till Sverige, om denne frikänts vid den svenska rättegången, eller den svenska domstolen av annan anledning inte ansett det finnas skäl att låta denne stanna kvar i häkte, efter den svenska rättegången försatts på fri fot och sedan inte kunnat återfinnas för att återföras till den anmodade/verkställande staten. Detta har i sin tur fått till följd att svenska åklagare avhåller sig från att begära någon utlämnad eller överlämnad, om den andra staten vill uppställa villkor om återförande.

Det är av vikt att Sverige respekterar de villkor för utlämningen som den anmodade staten uppställt för utlämningen (jfr 2 kap. 8 § brottsbalken). Lagen måste därför innehålla de medel som behövs för att de svenska rättstillämpande myndigheterna ska kunna uppfylla dem i praktiken. Utredningen föreslår därför för utlämningslagens del att, i det fallet att den som har utlämnats hit försätts på fri fot i den rättegång som föranledde utlämningen, det införs en presumtion för att denne ska omhändertas och tas i förvar av polismyndigheten i avvaktan på att återförandet kan äga rum. I likhet med nuvarande ordning gäller detta enbart utlämning hit för *lagföring*. Även om den som har utlämnats således har frikänts i den svenska rättegången eller ådömts en inte frihetsberövande påföljd här, avtjänar

[1] Jfr Europeiska unionens råds utvärderingsrapport från 2008 ”Den praktiska tillämpningen av den europeiska arresteringsordern och motsvarande förfaranden för överlämnande mellan medlemsstaterna”, dok. 9927/2/08, COPEN 102, Recommendation 6.

denne inte sällan en lång frihetsberövande påföljd i den anmodade staten, och det är, som tidigare framhållits, av vikt att denne inte ges möjlighet att avvika och förhindra ett återförande. Förvarstagande bör dock inte ske, om det saknas risk för att återförandet inte skulle kunna genomföras, även om den som ska återföras är på fri fot, i vilket fall presumtionen för tagande i förvar således inte bör gälla.

Som tidigare framgått, innebär nuvarande reglering att svenska myndigheter i den beskrivna situationen inte har någon möjlighet att frihetsberöva den som ska återföras, så att återförandet kan säkerställas, annat än under en ytterst kort period (fyrtioåtta timmar) i direkt anslutning till själva återförandet. I samband med att någon ska återföras måste inte sällan en rad praktiska detaljer runt återförandet ordnas och kontakter tas med den stat till vilken personen ska återföras. Förvarstagandet måste därför tillåtas pågå under längre tid än nuvarande ordning medger, och en frist som är längre än en vecka bör vara det normala.

Kan återförandet emellertid inte äga rum inom två veckor från det att beslutet om förvar verkställdes, bör förvarsbeslutet underställas domstol för prövning av frågan om fortsatt förvar. Det framstår härvid som lämpligt att förvarsprövningen görs av allmän förvaltningsdomstol. Jfr utredningens förslag om överförande av verkställighet av en frihetsberövande påföljd till Sverige i avsnitt 13.3.

Den förvarstagne bör därefter ha möjlighet att med jämna mellanrum, lämpligen två veckor från det att beslut i frågan senast meddelades, få frågan om förvar omprövad av domstolen. Vid överklagande av domstolens beslut till kammarrätt bör krävas prövningstillstånd.

Skulle ett fortsatt förvarstagande vara oskäligt, med hänsyn till den tid det har pågått och med beaktande också av den andra statens intresse, ska ett beslut om förvar upphävas. Endast om det finns särskilda skäl för detta (exempelvis störningar i de allmänna kommunikationerna eller strejker som förhindrar transporten) bör den som ska återföras få hållas i förvar under längre tid än en månad.

Slutligen saknas det enligt utredningens mening anledning att göra någon ändring i de för utlämning till Sverige relevanta bestämmelserna i 2 kap. 8 § andra stycket, 33 kap. 7 § resp. 34 kap. 18 § första stycket brottsbalken. Utredningen har därvid stannat för att det inte finns tillräckliga skäl, att införa en obligatorisk regel om att frihetsberövanden som har ägt rum utom riket i anledning av en begäran om utlämning för *straffverkställighet* ska tillgodoräknas den

dömde. En bestämmelse härom, mot bakgrund av den princip om ömsesidigt erkännande på vilken överlämnandesamarbetena inom såväl Norden som EU vilar, har införts för överlämnande enligt NAOL resp. EAOL (se 19 b § lagen [1974:202] om beräkning av strafftid m.m. och 10 a § lagen [1998:603] om verkställighet av sluten ungdomsvård, jfr prop. 2010/11:158 s. 117 f.). Nuvarande ordning för utlämning utanför Norden och EU, som innebär att sådan tid tillgodoräknas den dömde, om detta följer av ett av den anmodade staten uppställt villkor (jfr 2 kap. 8 § brottsbalken), anser utredningen vara tillfyllest, också sett i ljuset av att utlämning enligt utlämningslagen, som framgått, till skillnad från vad som gäller i Norden och inom EU inte bygger på en princip om ömsesidigt erkännande.

18 Ändringar i vissa andra lagar

18.1 Lagarna om internationella brottmålsdomstolar

18.1.1 Inledning

Frågan om utlämning från Sverige för lagföring vid internationella domstolar och tribunaler regleras i olika lagar. Bestämmelserna 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, å andra sidan, 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) åter är en multilateral överenskommelse utanför FN:s ram 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 i den svenska ordningen att Högsta domstolens roll inte är obligatorisk, utan regeringen har getts en fakultativ rätt att begära in dess yttrande. Om ett yttrande inhämtas från domstolen 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 rättskipning, 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 UtlämningsL:s 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.).

I utredningens uppdrag ingår att se över Högsta domstolens roll i utlämningsärenden som avser brott mot *Internationella brottmålsdomstolens rättskipning* och brott som behandlas av *Specialdomstolen för Sierra Leone*. Uppdraget omfattar uttryckligen dock inte att se över förfarandet och beslutsordningen enligt lagstiftningen i övrigt om Internationella brottmålsdomstolen eller de särskilda tribunalerna.

18.1.2 Nuvarande ordning

UtlämningsL:s nuvarande förfarandeordning tillämpas såväl när det gäller utlämning för brott mot Internationella brottmålsdomstolens (IBD) rättskipning som när det gäller brott som behandlas av Specialdomstolen för Sierra Leone (SSL).

När det gäller brott mot IBD:s rättskipning är UtlämningsL tillämplig, genom hänvisning i 21 § lagen (2002:329) om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen. När det gäller brott som behandlas av SSL är UtlämningsL på samma sätt tillämplig genom en hänvisning till lagen i 3 § lagen (2006:615) om samarbete med Specialdomstolen för Sierra Leone. UtlämningsL:s bestämmelser om krav på utredningen (9 §), ersättning åt offentlig försvarare m.fl. (18 § andra stycket sista meningen) och transitering (26 och 26 b §§) har dock uttryckligen undantagits från tillämpningen. Vissa av UtlämningsL:s hindersbestämmelser har vidare getts en fakultativ och inte tvingande tillämpning.

Vidare är vissa andra av UtlämningsL:s bestämmelser tillämpliga vid utlämning resp. överlämnande till IBD, Jugoslavien- och Rwandatribunalerna och SSL genom hänvisning i de särskilda lagarna om dessa domstolar till bestämmelser i UtlämningsL.

18.1.3 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Det förfarande som föreslås gälla enligt utlämningslagen ska gälla även när det gäller utlämning för brott mot Internationella brottmålsdomstolens (IBD) rättskipning eller brott som behandlas av Specialdomstolen för Sierra Leone (SSL).

Vid utlämning till SSL ska dock bestämmelserna i utlämningslagen gällande krav på utredningen, hinder mot utlämning vid utevarodom, kostnaderna för offentlig försvarare, vittne eller annan som hörts i ärendet och tillstånd till transitering inte tillämpas. Vidare ska utlämning till specialdomstolen få ske, även om utlämning inte skulle vara möjlig vid en tillämpning av utlämningslagens villkors- och hindersbestämmelser gällande dubbel straffbarhet, svenska medborgare och svensk preskription.

Inkommer IBD med en begäran om att överföra den som har överlämnats till domstolen till annan stat för lagföring, ska utlämningslagens bestämmelser om tillstånd till vidareutlämning tillämpas. Behörig tingsrätt ska därvid vara Stockholms tingsrätt.

Bestämmelserna om beslut vid konkurrerande framställningar i 8 a § lagen (1994:569) om Sveriges samarbete med de internationella tribunalerna för brott mot internationell humanitär rätt och 12 § lagen (2002:329) om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen tas bort.

Utlämningslagens förfarande för tvångsmedel i avvaktan på en utlämningsframställning ska tillämpas, även när begäran om provisoriskt tvångsmedel kommer från en tribunal eller från IBD. Tidsfristen för ingivande av en ansökan om utlämning eller överlämnande ska emellertid i dessa fall bestämmas av chefen för Justitiedepartementet.

De utökade möjligheterna till förvarstagande i samband med att någon som har utlämnats till Sverige, på villkor om återförande, ska återföras till den andra staten som utredningen föreslår, bör gälla även då någon har utlämnats hit på villkor om återförande till någon av tribunalerna eller IBD.

För en ansökan om överlämnande till IBD ska tillämpas de bestämmelser som föreslås gälla för en utlämningsframställning enligt utlämningslagen, i fråga om vad en ansökan ska innehålla, på vilket sätt och till vem den ska ges in. Uppgift ska dock inte behöva lämnas om tillämpliga bestämmelser om preskription och preskriptionsavbrott.

Utredningen har i avsnitt 12 redogjort för den förfarandemodell som föreslås gälla i den reformerade utlämningslagen. Modellen innebär att utlämningsframställningar ges in till Justitiedepartementet (Centralmyndigheten) varefter de, om de är kompletta, lämnas över till Åklagarmyndigheten för utredning. Vid färdigställd utredning har åklagaren att göra framställning om utlämning till tingsrätt, som fattar beslut i frågan om utlämning och med denna fråga förenade frågor: inom vilken tid den ansökande staten ska avhämta den eftersökte, om den eftersökte ska vara frihetsberövad i avvaktan på verkställighet, ersättning till offentlig försvarare etc. Möjlighet ska finnas att överklaga tingsrättens och, efter överklagande dit, hovrättens beslut.

Enligt utredningens mening är det lämpligt att låta den föreslagna förfarandeordningen gälla även för ärenden om utlämning för brott mot IBD:s rättskipning och brott som behandlas av SSL.

När det gäller utlämning till SSL innebär den nuvarande ordningen att vissa avsteg från UtlämningsL:s villkor i förhållande till specialdomstolen gjorts, på så sätt att avslagsgrunderna vid avsaknad av dubbel straffbarhet, preskription enligt svensk rätt och svenskt medborgarskap inte gjorts obligatoriska utan fakultativa. Skälet till att dessa vägransgrunder inte gjordes obligatoriska har angetts vara, att specialdomstolens jurisdiktion främst avser allvarliga överträdelser mot internationell humanitär rätt, och att Sverige och världssamfundet har ett starkt intresse av att sådana brott lagförs (prop. 2005/06:93 s. 38). Samtidigt ansågs, att det vore att gå för långt att helt ta bort möjligheten att avslå en utlämningsframställning från specialdomstolen i dessa fall. Regeringen borde därför ha *möjlighet* att avslå framställningar även på dessa grunder, t.ex. om utlämning i ett enskilt fall skulle te sig stötande (prop. 2005/06:93 s. 38). Denna avvägning bör gälla också framgent. Av lagen (2006:615) om samarbete med Specialdomstolen för Sierra Leone bör därför, som hittills, framgå att utlämning till specialdomstolen *får* beviljas, trots att hinder mot utlämning föreligger vid en tillämpning av den reformerade utlämningslagens villkors- och hindersbestämmelser gällande dubbel straffbarhet, svenska medborgare och svensk preskription. Framgent bör det således ankomma på allmän domstol att bedöma huruvida utlämning till specialdomstolen ska beviljas, trots att exempelvis svensk preskription inträtt eller om utlämning i denna situation i det enskilda fallet skulle te sig stötande, och utlämning därför ska vägras.

Vad gäller frågan om vilken prövning som ska göras, i samband med en utlämningsframställning avseende ett häktningsbeslut eller en dom meddelad av specialdomstolen, innehåller lagen om samarbete med specialdomstolen en bestämmelse (3 § tredje stycket) som innebär att ett häktningsbeslut eller en dom som specialdomstolen har meddelat i behörig ordning ska godtas som grund för ett beslut om utlämning, om det inte framgår att häktningsbeslutet eller domslutet är uppenbart oriktigt. Utlämningslagens bestämmelser gällande krav på utredningen och hinder mot utlämning vid utevarodom bör mot den bakgrunden, i likhet med vad som i sak f.n. gäller, undantas från tillämpningen vid utlämning till specialdomstolen. I lagen om samarbete med specialdomstolen finns vidare särskilda bestämmelser om tillstånd till transitering (8 §) och i fråga om bl.a. ersättning till offentlig försvarare och vittnen (11 och 12 §§). Det bör därför även föreskrivas att motsvarande bestämmelser i utlämningslagen inte ska tillämpas.

Som tidigare anförts omfattar utredningens uppdrag inte att se över förfarandet och beslutsordningen enligt lagstiftningen om *överlämnande* till IBD eller utlämning till de särskilda tribunalerna. Den nya förfarandeordning, som utredningen föreslår för utlämningslagens del, får emellertid vissa konsekvenser i sak även för denna lagstiftning.

Den nuvarande ordningen innebär att om IBD inkommer med en begäran om att vidareutlämna den som har överlämnats till domstolen till en annan stat för lagföring tillämpas 24 § UtlämningsL, dvs. prövningen sker i huvudsak enligt de regler som gäller en ursprunglig utlämningsframställning från annan stat (10 § andra stycket lagen [2002:329] om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen). Enligt utredningen bör en sådan prövning även framgent följa vad som gäller en ursprunglig utlämningsframställning. Med den förfarandeordning som utredningen föreslår för utlämningslagens del innebär detta emellertid att en sådan begäran från IBD ska prövas av allmän domstol enligt utlämningslagens vanliga bestämmelser. Utredningen har, för utlämningslagens del, föreslagit att prövningen därvid ska göras av den tingsrätt som tidigare prövade frågan om utlämning. Inkommer en begäran från IBD kan det emellertid ha varit regeringen och inte en tingsrätt som ursprungligen prövat frågan om överlämnande (utlämning) till domstolen. Utredningen föreslår mot den bakgrunden att Stockholms tingsrätt ges behörighet att i dessa särskilda fall, vilka kan förväntas upp-

komma endast undantagsvis, pröva frågan om vidareutlämning från IBD till en annan stat för lagföring.

Enligt såväl lagen (1994:569) om Sveriges samarbete med de internationella tribunalerna för brott mot internationell humanitär rätt (tribunallagen: 8 a §) som lagen om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen (12 §) gäller, att om någon av dessa domstolar och en stat begär utlämning resp. överlämnande av samma person, beslutar regeringen om personen ska utlämnas eller överlämnas till domstolen eller till staten. Denna lösning fungerar väl i en ordning som den nuvarande, där regeringen fattar samtliga beslut om utlämning eller överlämnande, men mindre väl i den ordning som utredningen föreslår, där utlämningsbesluten enligt utlämningslagen framgent ska fattas av allmän domstol. Utredningen har emellertid i avsnitt 12.8.2 föreslagit att i de fall det pågår ett ärende om utlämning för brott enligt tribunallagen eller om överlämnande enligt lagen om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen, ska prövningen av frågan om utlämning enligt utlämningslagen av den domstol, där utlämningsärendet är anhängiggjort, skjutas upp till dess beslut har meddelats av regeringen i det andra ärendet. Vidare har föreslagits att utlämning inte ska få beviljas, om det vid en prövning av konkurrerande framställningar har beslutats att den eftersökte ska utlämnas respektive överlämnas till en annan stat eller tribunal eller domstol (se avsnitt 10.4.15, i vilket denna omständighet föreslås utgöra ett hinder mot utlämning). Detta innebär således att det även framgent ytterst kommer att ligga i regeringens hand att, vid konkurrerande framställningar, besluta huruvida utlämning resp. överlämnande till de internationella domstolarna (dvs. en tribunal eller IBD) eller den andra staten ska prioriteras. De nuvarande speciella bestämmelserna, om beslut vid konkurrerande framställningar i tribunallagen och lagen om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen blir med utredningens förslag i utlämningslagen obehövliga och kan således tas bort. För liknande konkurrensfrågor, när det gäller utlämning till specialdomstolen för Sierra Leone eller utlämning till IBD för brott mot domstolens rättskipning, behövs inte någon särskild lösning. Eftersom utlämningslagen ska tillämpas i dessa situationer, kommer den domstol som har behörighet att pröva det första inkomna ärendet att avgöra huruvida utlämning ska beviljas till respektive SSL, IBD eller den andra staten (jfr avsnitt 12.8.2).

Såväl tribunallagen (6 §) som lagen om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen (6 §) innebär att utlämningslagens bestäm-

melser om förfarandet vid tvångsmedel i avvaktan på en framställning om utlämning ska tillämpas, om en begäran om sådant tvångsmedel inkommer från en tribunal eller IBD. Enligt utredningens mening kan med fördel det förfarande, vilket utredningen föreslår för tvångsmedel i avvaktan på en utlämningsframställning tillämpas, även när begäran kommer från en tribunal eller från IBD (se avsnitt 12.6.3). Eftersom regeringen, och inte allmän domstol, i dessa fall kommer att fatta själva utlämnings- resp. överlämnandebeslutet bör emellertid föreskrivas, att tidsfristen för ingivande av en ansökan om utlämning eller överlämnande ska bestämmas av chefen för Justitiedepartementet och således inte av tingsrätten.

Utredningen föreslår i avsnitt 17.3 utökade möjligheter till förvarstagande i samband med att någon som har utlämnats till Sverige på villkor om återförande ska återföras till den andra staten. Dessa utökade möjligheter bör gälla, även då någon har utlämnats hit på villkor om återförande till någon av tribunalerna eller IBD.

Enligt lagen om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen (4 §) tillämpas för en ansökan om överlämnande till IBD bestämmelserna i 14 § UtlämningsL, vilka bestämmelser reglerar till vem och på vilket sätt en utlämningsframställning ska ges in, och vad den ska innehålla. Utredningen har i avsnitt 12.3.2 föreslagit, att det förtydligas vilka uppgifter som bör finnas med en utlämningsframställning, och vidare föreslagit att i lagen inte ska anges på vilket sätt utlämningsframställningen får översändas, utan att det räcker att det anges att den ska göras skriftligen till Justitiedepartementet. Enligt utredningens mening finns inte något hinder mot att ställa samma krav på en ansökan om överlämnande från IBD som föreslås gälla för en ordinär utlämningsframställning från en stat. Dessa föreslagna krav är förenliga med Romstadgan (se artikel 91).

Enligt Romstadgan (artikel 29) ska emellertid brott som omfattas av IBD:s jurisdiktion inte preskriberas. Något behov av att vid en ansökan om överlämnande från IBD kräva att uppgift lämnas om tillämpliga bestämmelser om preskription och preskriptionsavbrott (jfr avsnitt 12.3.2) finns således inte, vilket uttryckligen bör framgå av lagen.

18.2 Internationella verkställighetslagen

18.2.1 Inledning

I lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom (internationella verkställighetslagen, *IVL*) finns bestämmelser om överförande av verkställighet av straff mellan Sverige och andra stater.[1] Lagens 34 § behandlar begränsningar i den mottagande statens rätt att lagföra en person som tidigare har överförts från Sverige för verkställighet av en frihetsberövande påföljd. Begränsningen avser brott som begåtts före personens överförande till den mottagande staten och som inte omfattas av framställningen om överförande av verkställighet (dvs. ett utslag av specialitetsprincipen). För sådana brott får den överförde inte åtalas, dömas, berövas friheten i den andra staten för verkställighet av påföljd eller tvångsåtgärd eller underkastas annan inskränkning i sin personliga frihet.

Enligt första stycket får *regeringen* lämna medgivande till en sådan åtgärd, dock endast om överlämnande eller utlämning för brottet kunnat äga rum eller om överlämnande eller utlämning skulle ha varit utesluten endast på grund av straffets längd. Bedömningen av om medgivande ska lämnas ska alltså, beroende på om den andra staten är en del av ett överlämnandesamarbete, göras med beaktande av antingen regler om utlämning eller regler om överlämnande enligt en arresteringsorder.

Enligt andra stycket ska, om det framgår av handlingarna i ärendet att medgivande inte lagligen kan lämnas, begäran omedelbart avslås. I annat fall ska frågan prövas av *Högsta domstolen*, om inte den som avses med framställningen har samtyckt till denna. Finner Högsta domstolen att hinder möter, får medgivande av regeringen inte lämnas.

[1] Som nämnts i avsnitt 13.2 är lagen för närvarande föremål för en översyn; se *Utredningen om internationell straffverkställighet: genomförande av EU-rambeslut och översyn av internationella verkställighetslagen* (Ju 2011:03, dir. 2011:28). Utredningen beräknas avsluta sitt arbete senast den 30 september 2012.

18.2.2 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: När en person tidigare har överförts till annan stat från Sverige för verkställighet av en frihetsberövande påföljd enligt lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom, och den mottagande staten begär tillstånd att lagföra personen för brott som har begåtts före personens överförande, och som inte omfattades av överförandeframställningen, ska frågan om sådant tillstånd i förekommande fall prövas med tillämpning av de bestämmelser som gäller tillstånd till utvidgad utlämning resp. utvidgat överlämnande. Behörig tingsrätt ska därvid vara Stockholms tingsrätt.

Som framgått, föreskriver 34 § IVL att en mottagande stats begäran om tillstånd, att lagföra en person som har överförts från Sverige till den andra staten för verkställighet av en frihetsberövande påföljd, för brott som har begåtts före personens överförande och som inte omfattades av överförandeframställningen ska prövas av regeringen. Om den som avses med framställningen inte har lämnat sitt samtycke till ytterligare lagföring krävs vidare Högsta domstolens prövning. Vid såväl regeringens som Högsta domstolens prövning ska regler och utlämning alt. överlämnande tillämpas.

Förfarandet enligt IVL i den beskrivna situationen är således baserat på UtlämningsL:s ordning: regeringen är beslutande myndighet och då samtycke saknas, ska Högsta domstolen pröva saken, varvid domstolens yttrande om att hinder mot medgivande föreligger, binder regeringen att neka medgivande. UtlämningsL:s ordning har, trots att överlämnandebeslut fattas av allmän domstol och inte av regeringen, tillåtits att leva kvar även i det fall då den mottagande staten ingår i ett arresteringsordersamarbete (se prop. 2003/04:7 s. 215).

När utredningen nu föreslår ett reformerat utlämningsförfarande där prövningen av om utlämning ska beviljas framgent ska ske i allmän domstol, är, inte minst av rättssäkerhetsskäl, motiverat att ändra i den aktuella bestämmelsen i IVL så att förfarandet i den beskrivna situationen motsvarar det som gäller enligt utlämningslagen. Är den mottagande staten del i arresteringsordersamarbetet bör förfarandet i stället givetvis följa det som föreskrivs i EAOL. En sådan ändring innebär också en lättnad i regeringens och Högsta domstolens arbetsbörda.

Utredningen föreslår därför, att om en begäran om tillstånd till ytterligare lagföring inkommer från den mottagande staten, ska detta behandlas med tillämpning av de bestämmelser i utlämningslagen resp. EAOL som gäller en framställning om tillstånd till utvidgad utlämning resp. utvidgat överlämnande (jfr avsnitt 14.1.2). Eftersom den ursprungliga överförandefrågan inte behöver ha prövats av allmän domstol, bör föreskrivas att prövningen av en begäran om sådant tillstånd som nu avses, ska prövas av Stockholms tingsrätt.

19 Konsekvenser av förslagen, ikraftträdande m.m.

19.1 Konsekvenser av förslagen

19.1.1 Inledande anmärkningar

Enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska varje utredning beräkna och redovisa i vad mån dess förslag

- påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda,
- innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt,
- har betydelse för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, eller
- har betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

När det gäller förslag som innebär kostnadsökningar och intäktsminskningar för det allmänna, dvs. staten, kommuner eller landsting, åligger det utredningen att i sådant fall också föreslå en finansiering.

Utredningens förslag går i huvudsak ut på att skapa en ny förfarandeordning för ärenden om utlämning från Sverige. De förslag som utredningen redovisar bedöms kunna få ekonomiska konsekvenser för det allmänna och ha viss betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. I övrigt har förslagen ingen betydelse för de många övriga angivna intressen, vilka enligt kommittéförordningen ska beaktas i utredningssammanhang. De ekonomiska effekterna, liksom betydelsen för brottsprevention redovisas i följande två avsnitt.

19.1.2 Ekonomiska konsekvenser

Utredningens bedömning: Utredningens förslag är kostnadsneutralt för staten eller kommer t.o.m. något att minska statens totala kostnader för utlämningsärenden. I övrigt har förslagen ingen påverkan på det allmännas eller enskildas ekonomi.

Beslut om utlämning *från* Sverige fattas enligt nuvarande ordning av regeringen. Om den som begärs utlämnad inte samtycker till utlämningen, ska Högsta domstolen pröva om lagens förutsättningar för utlämning föreligger. Det ankommer på regeringen att besluta i fråga om verkställigheten av ett beslut om utlämning och även att hantera de frågor som kan uppkomma efter att beslutet har verkställts, bl.a. när det gäller tillstånd att vidareutlämna den som har utlämnats eller att lagföra denne för gärningar som inte omfattades av utlämningsframställningen.

Antalet ärenden om utlämning från Sverige har de senaste åren uppgått till som mest 20 per år, och i genomsnitt har Högsta domstolens prövning krävts i 9 ärenden per år.

När det gäller tvångsmedel i utlämningsärenden får i viss mån skiljas på tvångsmedel i avvaktan på en utlämningsframställning (s.k. provisoriska tvångsmedel) och tvångsmedel efter att en utlämningsframställning inkommit. Beslut om provisoriskt tvångsmedel fattas enligt nuvarande ordning av åklagare. Beslutet ska underställas tingsrätten som beslutar om åtgärden ska bestå. Om så beslutas, ska chefen för Justitiedepartementet underrättas, och denne ska, såvida det inte bedöms att utlämning inte bör ske, bestämma viss tid inom vilken den andra staten ska inkomma med en framställning om utlämning. Tingsrättens beslut om provisoriskt tvångsmedel får inte överklagas. Den som anhållits eller underkastats reseförbud eller anmälningsskyldighet får dock begära ny förhandling inom tre veckor från det beslut senast meddelats.

För beslut om tvångsmedel efter att en utlämningsframställning inkommit gäller enligt nuvarande ordning i huvudsak rättegångsbalkens regler om motsvarande åtgärd under en svensk förundersökning. Tingsrättens beslut i fråga om tvångsmedel överklagas emellertid direkt i Högsta domstolen.

Utredningens förslag till nytt utlämningsförfarande innebär att allmän domstol – med tingsrätten som första instans – avlastar regeringen och Högsta domstolen och fullt ut övertar rollen som

beslutande organ i samtliga ärenden enligt utlämningslagen samt även i ärenden om utlämning till Specialdomstolen för Sierra Leone och Internationella brottmålsdomstolen. Regeringen ges emellertid en möjlighet att få till stånd ett avslag av en utlämningsframställning, när det utrikes- eller säkerhetspolitiska läget så kräver. Tingsrätten föreslås således även fatta beslut i frågan om verkställighet av utlämningsbeslutet och i de efterföljande frågor som kan uppkomma. Regeringskansliet (Centralmyndigheten inom Justitiedepartementet) föreslås dock även framgent vara ansvarig för kontakterna med den ansökande staten och därmed ytterst ansvarig för själva verkställigheten.

För överklagande till hovrätt och till Högsta domstolen föreslås krav på prövningstillstånd. Har den eftersökte samtyckt till utlämningen, får överklagande inte ske.

När det gäller tingsrättens hantering av ett utlämningsärende föreslås att handläggningen ska ske skyndsamt och att tingsrätten vid avgörande av saken som huvudregel ska hålla en förhandling och därvid bestå av tre lagfarna domare. Om framställningen avslås på grund av att den är bristfällig, det är uppenbart att utlämning inte ska beviljas, den eftersökte begär att ärendet ska avgöras på handlingarna eller har samtyckt till utlämning, föreslås någon förhandling inte behöva hållas. I samtliga de fallen är tingsrätten domför med en lagfaren domare.

När det gäller tvångsmedelsfrågor innebär utredningens förslag att dessa, såväl innan som efter att en utlämningsframställning inkommit, hanteras av åklagare och allmän domstol, med sedvanlig möjlighet till överklagande av lägre rätts beslut, utan inbegripande av regeringen eller chefen för Justitiedepartementet.

Utredningens förslag innebär således att de allmänna domstolarna tillförs en helt ny måltyp, samtidigt som utlämningsärendena till stor del avlastas Högsta domstolen och Regeringskansliet.

Den ordning som föreslås för utlämningsärendenas del bygger emellertid i stort på den ordning som sedan den 1 januari 2004 gäller för överlämnandeärenden inom ramen för det EU-rättsliga utlämningssamarbetet och som, av allt att döma inom kort, kommer att gälla för överlämnandeärenden inom ramen för det nordiska utlämningssamarbetet. De allmänna domstolarna är således i stort väl förtrogna med den materia som ett utlämningsärende innefattar. I sammanhanget måste också påminnas om att tingsrätterna redan i dag prövar frågor om tvångsmedel i utlämningsärenden. Eftersom det globala utlämningssamarbetet emellertid, till skillnad från det

inom EU och Norden, inte bygger på en princip om ömsesidigt erkännande, innefattar ett utlämningsärende dock med nödvändighet rättsliga frågor av en mera komplicerad natur än ett ärende om överlämnande. När hanteringen av utlämningsärenden nu överförs till allmän domstol kan det därför inledningsvis krävas vissa riktade utbildningsinsatser, vilka medför en del ökade kostnader för rättsväsendets del, dvs. främst för domstolsväsendet och Åklagarmyndigheten. Några mera omfattande insatser är det dock inte fråga om.

Som framgått är det totala antalet ärenden om utlämning litet, och jämför man antalet ärenden per år med det antal ärenden som Högsta domstolen haft att pröva per år, kan det uppskattas, att den eftersökte samtycker till utlämning i ca hälften av alla ärenden. Detta innebär att tingsrätterna, med utredningens förslag, kan förväntas kunna avgöra ärendena med enbart en lagfaren domare i minst hälften av alla fall. Och som framgått kan samtyckesfallen inte föras vidare till andra instans. I förhållande till vissa stater kommer också ett förenklat utlämningsförfarande att kunna tillämpas.

Domstolsverket har biträtt utredningen med vissa kostnadsbedömningar för domstolsväsendets del. Verket har därvid funnit att domstolarnas totala kostnad för hantering av utlämningsfrågor, trots att allmän domstol tillförs en helt ny ärendegrupp, i stort inte påverkas om förslagen genomförs, eftersom Högsta domstolen samtidigt avlastas arbete och därmed förenade kostnader, eller på sin höjd möjligen skulle kunna komma att öka något, eftersom ärendena genom att inte vara så ofta förekommande kan kräva vissa resurstillskott för tingsrätternas och hovrätternas del. Utredningen gör inte någon annan bedömning än vad Domstolsverket gjort.

För det allmännas del måste emellertid också beaktas förslagens påverkan på Regeringskansliet. Som framgått kommer Regeringskansliet med utredningens förslag att även fortsättningsvis ha viss befattning med utlämningsärenden. I förhållande till nuvarande ordning innebär emellertid den föreslagna ordningen en betydande arbetsminskning för Regeringskansliets del. De marginella och högst osäkra merkostnader som skulle kunna uppstå för domstolarnas del med Domstolsverkets skattning, och med beaktande jämväl av vissa inledande kostnader för måttliga utbildningsinsatser, torde mer än väl uppvägas av de besparingar som möjliggörs inom Regeringskansliet med utredningens förslag.

När det gäller utlämning *till* Sverige föreslår utredningen i huvudsak att den nuvarande ordningen ska bestå. Utredningens förslag i

denna del bedöms därför inte över huvud taget påverka statens kostnader.

Härutöver torde förslagen inte ha några ekonomiska följder för det allmänna eller enskilda.

Sammanfattningsvis anser utredningen, att dess förslag i någon mån kommer att kunna minska statens totala kostnader för utlämningsärenden och i övrigt inte ha någon ekonomisk påverkan på det allmänna eller enskilda.

19.1.3 Förslagens betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Utredningens bedömning: Utredningens förslag får positiva effekter för såväl det internationella som nationella brottsförebyggande och brottsbekämpande arbetet.

Utlämning handlar om samarbete mellan stater för att möjliggöra såväl en effektiv lagföring som verkställighet av domar på det straffrättsliga området.

Utredningens förslag innebär en ny förfarandeordning för utlämningsärenden, där utlämning från Sverige för lagföring eller straffverkställighet sker på ett sätt som är tänkt att vara snabbt, rättssäkert och effektivt, med beaktande av Sveriges folkrättsliga förpliktelser. I utredningens förslag ligger också ett avskaffande av den nuvarande ordningens absoluta förbud mot utlämning av svenska medborgare. En svensk medborgare, som exempelvis bott en längre tid i ett annat land och där begått grova brott, kan således inte, med utredningens förslag, undgå lagföring enbart genom att bege sig till Sverige.

Utredningens förslag innebär också utökade möjligheter att väga ett svenskt och utländskt lagföringsintresse mot varandra. Ett svenskt intresse av lagföring för ett mindre allvarligt brott behöver således inte, som enligt nuvarande ordning, prioriteras framför ett utländskt intresse av lagföring för ett mycket allvarligare brott.

Genom utredningens förslag till ny utlämningslag förbättras således Sveriges möjligheter att bistå andra stater med utlämning, samtidigt som den enskildes rättssäkerhet, bl.a. genom ett mer renodlat domstolsförfarande och en mera utförlig reglering av förutsättningarna och villkoren vid utlämning, förstärks.

Utredningen föreslår vidare att Sverige ska tillträda två internationella dokument på utlämningsrättens område: protokollet den 15 maj 2003 om ändring av Europarådets konvention om bekämpande av terrorism, m.m. och det tredje tilläggsprotokollet till 1957 års utlämningskonvention. Vidare föreslås att Sverige ska återta vissa förklaringar och förbehåll som gjorts vid tidigare tillträde till andra internationella dokument, bl.a. vad avser den avgivna förklaringen avseende politiska brott till Europarådets konvention den 16 maj 2005 om förebyggande av terrorism. Samtliga dessa förslag förväntas underlätta Sveriges möjligheter att bistå andra stater med utlämning och att aktivt delta i det internationellt brottsförebyggande och brottsbekämpande arbetet.

Sammanfattningsvis innebär således utredningens förslag att det internationellt brottsförebyggande och brottsbekämpande arbetet främjas. En svensk hållning, där utlämning från Sverige till andra stater sker snabbt, smidigt och på ett rättssäkert sätt, kan även få allmänna positiva effekter på det nationellt brottsbekämpande planet, genom att andra stater i större utsträckning går Sverige till mötes, när Sverige begär någon utlämnad för brott hit. Överlag bör förslagen alltså kunna få en positiv påverkan på brottspreventionen.

19.2 Ikraftträdande m.m.

Utredningens förslag: Den nya lagen och övriga författningsändringar ska träda i kraft tidigast den 1 januari 2014. Vid samma tidpunkt ska lagen (1957:668) om utlämning för brott upphävas.

Ett ärende om utlämning som har inletts innan den nya lagen har trätt i kraft ska handläggas enligt äldre bestämmelser. Detsamma gäller ärenden som har inletts enligt någon av de övriga lagar som föreslås ändrade.

Har någon utlämnats innan den nya lagen har trätt i kraft och begärs efter ikraftträdandet tillstånd till åtgärder som motsvarar utvidgad utlämning eller vidareutlämning, ska de nya bestämmelserna tillämpas. Detsamma gäller om någon före ikraftträdandet har utlämnats till Specialdomstolen för Sierra Leone eller utlämnats eller överlämnats till Internationella brottmålsdomstolen (IBD) och sådant tillstånd begärs efter lagens ikraftträdande (för IBD:s del gäller detta enbart tillstånd till vidareöverförande).

Stockholms tingsrätt ska vara behörig att fatta sådana tillståndsbeslut.

Något bakomliggande internationellt dokument som kräver att den nya lagen om utlämning träder i kraft vid viss tidpunkt finns inte. Utredningens förslag innebär inte att det behövs någon längre omställningsperiod för de myndigheter som föreslås handlägga utlämningsärenden. Tidpunkten för ikraftträdandet är därför främst beroende på sedvanlig beredning i Regeringskansliet och riksdagen. Mot den bakgrunden bedömer utredningen att det är rimligt att den nya lagstiftningen och övriga författningsändringar kan träda i kraft tidigast den 1 januari 2014.

När det gäller ikraftträdandet av 9 kap., dvs. ett förenklat utlämningsförfarande i vissa fall, är det emellertid beroende av att utredningens förslag, att ratificera Europarådets tredje tilläggsprotokoll till 1957 års utlämningskonvention, också följs. Utredningen förutsätter att så har skett vid en föreslagen dag för lagens ikraftträdande. I annat fall får i övergångsbestämmelser förordnas, att 9 kap. träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

De utlämningsframställningar, som inkommer till Sverige innan den nya lagen träder i kraft, bör handläggas enligt nuvarande bestämmelser i UtlämningsL. Detsamma gäller ärenden som vid tidpunkten för ikraftträdande redan har inletts enligt någon av de övriga lagar som föreslås ändrade.

Den situationen kan uppstå att en person har utlämnats enligt UtlämningsL:s ordning och den ansökande staten, efter att den nya lagen har trätt i kraft, återkommer med en begäran om tillstånd att vidareutlämna den som utlämnats till annan stat eller att få lagföra denne även för andra gärningar än dem som utlämningsframställningen avsåg. I dessa fall bör den nya lagen tillämpas på fallet. Så bör gälla, även om utlämning tidigare har skett till Specialdomstolen för Sierra Leone eller utlämning eller överlämnande tidigare har skett till Internationella brottmålsdomstolen (IBD) och någon av dessa domstolar begär sådant tillstånd efter lagens ikraftträdande (för IBD:s del gäller detta enbart tillstånd till vidareöverförande). Stockholms tingsrätt föreslås vara behörig att fatta sådana tillståndsbeslut enligt övergångsbestämmelser i utlämningslagen och lagen om samarbete med Specialdomstolen för Sierra Leone. Att Stockholms tingsrätt ska fatta sådana tillståndsbeslut, när det gäller begäran från IBD,

följer redan av 10 § andra stycket i förslaget om ändring i lagen om samarbete med IBD.

I övrigt torde inte förslagen medföra behov av särskilda övergångsbestämmelser eller överväganden rörande ikraftträdande.

Del C

Författningskommentarer

20 Författningskommentarer

20.1 Förslaget till lag (0000:00) om utlämning

1 kap. Allmänna bestämmelser

1 § *Denna lag ska tillämpas då en stat* (ansökande stat) *begär någon som är eftersökt för utlämning (*den eftersökte*) utlämnad från Sverige på grund av brott.*

I 10 kap. 2 § finns vissa bestämmelser som gäller då Sverige är ansökande stat.

Lagen gäller inte, om lagen (0000:00) om överlämnande från Sverige enligt en nordisk arresteringsorder eller lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder är tillämplig i förhållande till ansökande stat.

I paragrafen regleras lagens tillämpningsområde.

En förutsättning för att lagen ska vara tillämplig är enligt *första stycket* att en annan stat begär en person utlämnad *från* Sverige på grund av brott. Här definieras också vad som avses med begreppen *ansökande stat* och *den eftersökte*.

Av *andra stycket* framgår att det i lagen även finns vissa bestämmelser som gäller vid utlämning på grund av brott *till* Sverige. Övriga bestämmelser härom finns i en förordning, jfr 2 §.

Av *tredje stycket* framgår att lagen inte ska tillämpas i förhållande till andra nordiska stater eller medlemsstater i EU. I förhållande till dessa stater tillämpas i stället lagen (0000:00) om överlämnande från Sverige enligt en nordisk arresteringsorder (den nordiska arresteringsorderlagen, *NAOL*) resp. lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder (den europeiska arresteringsorderlagen, *EAOL*).

2 § *Regeringen meddelar närmare föreskrifter om tillämpningen av denna lag.*

I paragrafen lämnas en upplysning med innebörden att regeringen i förordning meddelar verkställighetsföreskrifter till lagen. I utlämningsförordningen finns också huvuddelen av bestämmelserna som reglerar utlämning *till* Sverige.

2 kap. Grundläggande villkor för utlämning

I kapitlet anges vilka grundläggande villkor som måste vara uppfyllda för att utlämning ska beviljas. Kapitlet inleds med en bestämmelse som anger ramarna för utlämningsfrågans prövning.

Inledande bestämmelse

1 § *En eftersökt, som i den ansökande staten är misstänkt, tilltalad eller dömd för en där straffbelagd gärning, ska, om personen anträffas i Sverige och annat inte följer av denna eller annan lag, för* lagföring *eller* verkställighet av en frihetsberövande påföljd *utlämnas till den ansökande staten.*

I bestämmelsen, som behandlas i avsnitt 10.2.2 och 10.3.1, framgår att utlämning för lagföring eller verkställighet av en frihetsberövande påföljd *ska* beviljas, förutsatt att förutsättningarna och villkoren för utlämning är uppfyllda. En förutsättning för att frågan om utlämning från Sverige ska aktualiseras är att en eftersökt, som är misstänkt, tilltalad eller dömd för en i den ansökande staten straffbelagd gärning, anträffas i Sverige.

I 2–6 §§ anges ett antal grundläggande villkor som måste vara för handen för att skyldighet att utlämna ska föreligga. I 4 kap. 3 § anges ytterligare villkor som måste vara uppfyllt för att utlämning ska få ske. I 3 kap. anges vidare ett antal hinder mot utlämning som, om de föreligger, innebär att utlämning inte ska beviljas. Därutöver kan det finnas hinder om utlämning skulle strida mot svensk grundlag. Detta följer av hänvisningen till annan lag i bestämmelsen.

Strafftrösklar och krav på dubbel straffbarhet

2 § *Utlämning får beviljas endast för en gärning som enligt svensk lag motsvarar brott, för vilket är föreskrivet fängelse i ett år eller mer.*

Om utlämning beviljas för en sådan gärning som avses i första stycket, får utlämning dock samtidigt beviljas även för annan gärning som motsvarar brott enligt svensk lag.

Avser utlämningen verkställighet av en frihetsberövande påföljd, *krävs, förutom vad som anges i första eller andra stycket, att en frihetsberövande påföljd i minst fyra månader har dömts ut, ensamt eller som gemensam påföljd för flera gärningar, och att minst fyra månader av påföljden återstår att verkställa.*

I bestämmelsen, som behandlas i avsnitt 10.3.2 och väsentligen motsvarar 4 § i den nuvarande utlämningslagen (UtlämningsL), anges de strafftrösklar som ska gälla för beviljande av utlämning. Av bestämmelsen följer också att krav på dubbel straffbarhet gäller. Vidare anges vad som ska gälla för accessoriska gärningar.

Enligt *första stycket* gäller att utlämning endast kan ske för en gärning som enligt svensk lag motsvarar brott, för vilket är föreskrivet fängelse i ett år eller mer, dvs. krav på dubbel straffbarhet. Det är således gärningen – dvs. det påstådda beteendet – som ska jämföras med bestämmelser i svensk lag. Gäller saken utlämning för lagföring saknas det vid bedömningen betydelse vilket straffet kan tänkas bli i det enskilda fallet.

Kravet på dubbel straffbarhet är att se som en processuell fråga, i så måtto att vid bedömningen av om kravet är uppfyllt är det tidpunkten för utlämningsframställningen som är avgörande. Det räcker således att gärningen är straffbelagd i svensk rätt, när utlämningsframställningen inkommer. Gärningen behöver alltså inte ha varit straffbar i Sverige vid den tidpunkt då den begicks.

Av *andra stycket* framgår att om utlämningsframställningen omfattar flera gärningar är det tillräckligt att en av dessa är av den svårhetsgrad som anges i första stycket. Om utlämning beviljas för en gärning vilken enligt svensk lag motsvarar brott för vilket är föreskrivet fängelse i ett år eller mer, kan utlämning således samtidigt ske t.ex. för ett bötesbrott, så länge även denna gärning är straffbar enligt svensk rätt.

Utlämning för verkställighet av en frihetsberövande påföljd får enligt *tredje stycket* ske endast om en minst fyra månader lång frihetsberövande påföljd dömts ut, och minst fyra månader av påföljden återstår att verkställa. Påföljden kan ha dömts ut ensamt eller som gemensam påföljd för flera gärningar. Den behöver således inte

ha utdömts endast för en gärning och det behöver inte gå att precisera en gärning som gett fyra månaders frihetsberövande eller mer. Flera olika kortare frihetsberövande påföljder kan emellertid inte läggas samman, så att de tillsammans når upp till fyra månader. En frihetsberövande påföljd om två månader kan således inte tillåtas läggas samman med annan frihetsberövande påföljd om två månader och på detta sätt nå upp till tröskelkravet om fyra månader. Är det fråga om ett villkorligt frihetsstraff som ådömts, eller om den eftersökte avtjänat viss tid av en frihetsberövande påföljd och därefter villkorligt frigivits, kan utlämning beviljas först om den villkorliga domen eller den villkorliga frigivningen förklarats förverkad och det då återstår fyra månader att verkställa.

Vad som anges i första stycket angående krav på dubbel straffbarhet och brottets allvar och i andra stycket angående accessoriska brott, gäller även när det gäller utlämning för verkställighet av en frihetsberövande påföljd. Har påföljden dömts ut som gemensam påföljd för flera gärningar är således tillräckligt, att en av gärningarna enligt svensk lag motsvarar brott för vilket är föreskrivet fängelse i ett år eller mer, så länge samtliga är straffbelagda enligt svensk rätt.

Krav på utredningen

3 § *Utlämning för* verkställighet av en frihetsberövande påföljd *får beviljas, endast om den dom, enligt vilken påföljden dömts ut, stöds av utredningen och i övrigt i allt väsentligt framstår som riktig.*

När det följer av ett utlämningsavtal mellan Sverige och den ansökande staten, får utlämning dock beviljas för verkställighet av en frihetsberövande påföljd *enligt en dom, vilken har meddelats av en behörig domstol, om det inte i det särskilda fallet framgår att domen är uppenbart oriktig.*

I bestämmelsen, som behandlas i avsnitt 10.3.3, anges vilka krav som ska ställas på utredningen för beviljande av utlämning avseende straffverkställighet.

För utlämning för straffverkställighet krävs att det finns en dom i vilken den frihetsberövande påföljden dömts ut. Någon ändring i sak i förhållande till UtlämningsL:s reglering när det gäller kravet på domen föreslås inte. *Första stycket* motsvaras därför i allt väsentligt av 9 § första stycket UtlämningsL. I förtydligande syfte har emellertid den tidigare lokutionen i 9 § första stycket UtlämningsL, om att utlämning för straffverkställighet får beviljas endast om domen ”stödjes av utredningen” och inte heller i övrigt ”föranleder allvarlig

erinran”, ersatts med att utlämning för straffverkställighet får beviljas endast om domen ”stöds av utredningen och i övrigt i allt väsentligt framstår som riktig”.

Av *andra stycket*, vilket i allt väsentligt motsvaras av 9 § tredje stycket första meningen UtlämningsL, framgår att Sverige i förhållande till vissa stater förbundit sig att acceptera domar som meddelats av domstolar i dessa stater, utan någon prövning av domen eller den eftersöktes skuld, om det inte i det särskilda fallet framgår att domslutet är uppenbart oriktigt. En prövning av domens korrekthet enligt första stycket behöver i dessa fall inte göras, utan domen, förutsatt att den meddelats av behörig domstol i den ansökande staten, presumeras vara korrekt. Skulle emellertid framgå att domen är uppenbart oriktig kullkastas presumtionen. Överenskommelse att godta domar föreligger mellan Sverige och andra stater som anslutit sig till 1957 års utlämningskonvention. Sådan överenskommelse finns vidare i flera av våra bilaterala utlämningsavtal, se avsnitt 3.8.

4 § *Utlämning för* lagföring *får beviljas, endast om framställningen grundas på ett beslut om häktning, vilket har meddelats av en behörig myndighet i den ansökande staten, och det föreligger sannolika skäl för att den eftersökte har begått gärningen. I fråga om gärning, för vilken utlämning kan ske enligt 2 § andra stycket, får dock framställningen i denna del grundas på annan utredning.*

När det följer av ett utlämningsavtal mellan Sverige och den ansökande staten, får utlämning för lagföring *dock beviljas enligt ett beslut om häktning, vilket har meddelats av en behörig domstol, om det inte i det särskilda fallet framgår att häktningsbeslutet är uppenbart oriktigt.*

I bestämmelsen, som behandlas i avsnitt 10.3.3, anges vilka krav som ska ställas på utredningen för beviljande av utlämning avseende lagföring.

Av första stycket, vilket väsentligen motsvarar 9 § andra stycket UtlämningsL, framgår att en framställning om utlämning för lagföring ska grundas på ett häktningsbeslut, meddelat av behörig myndighet i den ansökande staten. Sannolika skäl för den eftersöktes skuld måste vidare föreligga. För en sådan bedömning krävs som regel att utredningen åtminstone sammanfattningsvis redovisar den bevisning som föreligger. När det gäller accessoriska brott, för vilka häktning inte är alltid är möjlig, mot bakgrund av att de inte behöver nå upp till viss svårhetsgrad, krävs emellertid inte häktningsbeslut. Framställningen får här, vid behov, grundas på annan utredning. Sannolika skäl för den eftersöktes skuld krävs dock.

Av *andra stycket*, vilket i allt väsentligt motsvaras av 9 § tredje stycket första meningen UtlämningsL, framgår att Sverige i förhållande till vissa stater förbundit sig att acceptera häktningsbeslut som meddelats av domstolar i dessa stater, utan någon prövning av den eftersöktes skuld, om det inte i det särskilda fallet framgår att häktningsbeslutet är uppenbart oriktigt. En prövning av sannolika skäl för den eftersöktes skuld enligt första stycket behöver i dessa fall inte göras, utan häktningsbeslutet, förutsatt att det meddelats av behörig domstol i den ansökande staten, presumeras vara korrekt. Skulle emellertid framgå att häktningsbeslutet är uppenbart oriktigt kullkastas presumtionen. Överenskommelse att godta häktningsbeslut föreligger mellan Sverige och andra stater som anslutit sig till 1957 års utlämningskonvention. Sådan överenskommelse finns vidare i flera av våra bilaterala utlämningsavtal, se avsnitt 3.8.

Svensk medborgare

5 § *En eftersökt som är svensk medborgare får utlämnas för* lagföring *enligt denna lag, endast om möjligheterna till lagföring i Sverige bedöms vara avsevärt sämre än i den ansökande staten och*

1. denne vid tiden för gärningen sedan minst fem år stadigvarande har vistats i den ansökande staten och alltjämt har en anknytning dit,

2. enligt egen önskan är medborgare också i den ansökande staten, eller

3. den gärning för vilken utlämning begärs motsvarar brott, för vilket enligt svensk lag är föreskrivet fängelse i fyra år eller mer.

Har gärningen i sin helhet begåtts i Sverige, får utlämning beviljas, endast om gärningen innefattar medverkan till ett brott som begåtts utom riket eller om utlämning beviljas även för en annan gärning som begåtts utom riket.

Av 4 kap. 2 § 4 framgår att, som villkor för utlämning av en eftersökt som är svensk medborgare ska ställas att denne ska återföras till Sverige för verkställighet av en frihetsberövande påföljd i anledning av brottet, såvida inte den eftersökte samtycker till att verkställighet i stället sker i den ansökande staten.

I paragrafen, som behandlas i avsnitt 10.3.4, anges förutsättningarna för utlämning av svenska medborgare avseende lagföring. Förutom de specifika krav som anges i bestämmelsen måste givetvis övriga utlämningslagens förutsättningar för utlämning vara uppfyllda för att utlämning av en svensk medborgare ska få ske. Möjligheten att utlämna svenska medborgare är en nyordning och innebär en uppmjukning av UtlämningsL:s nuvarande absoluta förbud mot utlämning av egna medborgare.

Av *första stycket* framgår inledningsvis att utlämning för lagföring av svenska medborgare förutsätter att möjligheterna till lagföring i Sverige bedöms vara avsevärt sämre än i den ansökande staten, dvs. antingen att det över huvud taget inte skulle vara möjligt att genomföra en rättegång i Sverige eller att en rättegång i Sverige, med hänsyn till det processuella läget, skulle innebära betydligt sämre förutsättningar för lagföring. Det ankommer på åklagaren att utreda om det finns förutsättningar för utlämning från Sverige. Gäller saken utlämning av en svensk medborgare ligger det då även i åklagarens uppgift att göra en tillfredsställande utredning om möjligheterna till lagföring i Sverige. Denna åklagarens skyldighet framgår även av bestämmelsen i 5 kap. 3 §. I övrigt får det ankomma på parterna att i utlämningsärendet inför domstolen argumentera i saken.

I första stycket anges vidare tre alternativa förutsättningar av vilka någon måste vara för handen för att utlämning av svensk medborgare för lagföring ska få ske. *Antingen* ska den svenske medborgaren vid tiden för gärningen sedan minst fem år stadigvarande ha vistats i den ansökande staten och alltjämt vid tiden för utlämningen ha en anknytning dit (*punkten 1*), *eller* ska denne enligt egen önskan vara medborgare också i den ansökande staten (*punkten 2*), *eller* ska den gärning för vilken utlämning begärs motsvara brott, för vilket enligt svensk lag är föreskrivet fängelse i fyra år eller mer (*punkten 3*). Vid bedömningen enligt punkten 1, ska den omständigheten att den svenske medborgaren någon kortare tid, t.ex. för semester, vistats utanför den ansökande staten, inte ha någon betydelse för frågan om stadigvarande vistelse föreligger. Kravet att den eftersökte alltjämt ska ha en anknytning till den ansökande staten är avsett, att utesluta fall där den gärning för vilken utlämning begärs, ligger tämligen långt tillbaks i tiden och där den eftersökte vid tiden för utlämningen inte har kvar några band till den ansökande staten. Har den eftersökte sedan länge lämnat den ansökande staten och bosatt sig någon annanstans men ändå behållit kontakten med denna stat, exempelvis genom regelbundna besök dit, föreligger dock alltjämt en anknytning till staten i den mening som avses i punkten 1. Skulle anknytningen ha gått förlorad, i fall med en sedan länge begången gärning och preskription inte ha inträtt, kan dock möjlighet till utlämning föreligga med hänvisning till punkten 3, förutsatt att brottet är av angiven svårhetsgrad. När det gäller punkten 2 innebär, som framgår av lagtexten, den omständigheten att någon mot sin vilja alltjämt är medborgare i ett ursprungligt medborgarskapsland inte att utlämning kan beviljas med stöd av bestämmelsen. Frågan om såväl svenskt som

utländskt medborgarskap föreligger, bör avgöras utifrån förhållandena vid tidpunkten då beslutet om utlämning fattas. Hur förhållandena var vid tidpunkten då brottet begicks, är således ovidkommande. Skulle förhållandena i medborgarskapshänseende ändras efter att beslut om utlämning fattats, men innan detta vunnit laga kraft, finns givetvis möjlighet att överklaga beslutet, och på grund av de ändrade förhållandena få till stånd en ändring av det.

Av *andra stycket* framgår att, om gärningen i sin helhet begåtts i Sverige, får utlämning beviljas endast om den innefattar medverkan till ett brott som begåtts utanför Sverige eller om utlämning beviljas även för en gärning som begåtts utanför Sverige.

I paragrafens *tredje stycke* erinras om att det i 4 kap. 2 § punkten 4, se nedan, finns en bestämmelse om att, som villkor för utlämning av en eftersökt som är svensk medborgare ska ställas att denne ska återföras till Sverige för verkställighet av en frihetsberövande påföljd i anledning av brottet, såvida inte den eftersökte samtycker till att verkställighet i stället sker i den ansökande staten. Hur ett sådant samtycke lämnas framgår av 5 kap. 5 §. Av 4 kap. 3 § framgår vidare att utlämning av en svensk medborgare för lagföring endast får beviljas, om den ansökande staten lämnat tillfredsställande garantier för att ett sådant villkor om återförande kommer att följas. I kap. 8 finns bestämmelser som i sin tur reglerar hur ett överförande till Sverige av verkställighet av en frihetsberövande påföljd ska gå till, efter ett sådant återförande.

6 § *En eftersökt som är svensk medborgare får utlämnas för* verkställighet av en frihetsberövande påföljd *enligt denna lag, endast om denne samtycker till utlämning.*

Av bestämmelsen, som behandlas i avsnitt 10.3.4, framgår att utlämning av en svensk medborgare för straffverkställighet enbart får ske i den situationen att den eftersökte samtycker till utlämningen. På vilket sätt ett sådant samtycke lämnas framgår av 5 kap. 5 §. Övriga lagens förutsättningar för utlämning måste vidare givetvis vara uppfyllda för att utlämning ska få ske.

3 kap. Hinder mot utlämning

I kapitlet anges vilka omständigheter som utgör hinder mot utlämning. Bestämmelserna i 2–13 §§ anger grundläggande hinder, vars förekomst innebär att utlämning över huvud taget inte får beviljas.

Bestämmelserna i 1 § samt 14–16 §§ är att hänföra till viss gärning. Skulle utlämningsframställningen omfatta flera gärningar kan således tänkas att hinder att utlämna för någon av gärningarna föreligger enligt dessa bestämmelser, men att utlämningsframställningen kan bifallas beträffande övriga gärningar.

Straffmyndighet

1 § *Utlämning får inte beviljas för en gärning som den eftersökte begått, innan denne fyllt femton år.*

Enligt bestämmelsen, som behandlas i avsnitt 10.4.5, får utlämning inte beviljas, om den eftersökte vid tiden för gärningen inte hade fyllt femton år. Detta överensstämmer med den generella gräns för straffmyndighet som gäller enligt 1 kap. 6 § brottsbalken.

Europakonventionen

2 § *Utlämning får inte beviljas, om det skulle strida mot den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna eller de tilläggsprotokoll till konventionen som gäller som lag här i landet.*

Av bestämmelsen, som behandlas i avsnitt 10.4.1, framgår att utlämning inte får beviljas, om det skulle strida mot den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna eller de tilläggsprotokoll till konventionen som gäller som lag här i landet.

Den prövning som enligt UtlämningsL ankommer på Högsta domstolen är begränsad till de hinder mot utlämning som finns i UtlämningsL. Högsta domstolen har emellertid, trots vad som i UtlämningsL anges om omfattningen av Högsta domstolens prövning, ansett att det, i och med att Europakonventionen började gälla som lag i Sverige, ankommer på domstolen att även pröva frågan om den i ärendet föreliggande utredningen ger underlag för bedömningen, att det finns lagliga hinder mot utlämning också enligt bestämmelserna i Europakonventionen. Viss svensk rättspraxis på området finns således redan (se NJA 2002 s. 624, 2007 s. 574, 2007 not N 36, 2008 not N 53, 2009 not N 24, 2009 not N 27 och 2009 s. 280), jfr avsnitt 5.3.

Hinder mot utlämning enligt bestämmelsen kan främst tänkas föreligga, då den eftersökte efter en utlämning riskerar att utsättas för dödsstraff, tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, inte vara garanterad en rättvis rättegång eller att skiljas från sin familj i strid med rätten till skydd för privat- och familjeliv. Dessa med hänvisning till Europakonventionens artiklar tänkbara utlämningshinder, har även arbetats in i specifika bestämmelser i utlämningslagen, se 3–9 §§ nedan. Hinder mot utlämning kan således på grund av samma omständighet tänkas föreligga enligt såväl förevarande bestämmelse, vilken generellt hänvisar till Europakonventionen, som de särskilda bestämmelserna nedan om utlämningshinder vid risk för tortyr, dödsstraff etc. Bestämmelsen innebär emellertid att i ett utlämningsförfarande hänsyn alltid måste tas till den utveckling av Europakonventionen som kontinuerligt sker genom Europadomstolens tolkning och praxis. Det är således tänkbart att en artikel i Europakonventionen, som i nuläget inte anses ha speciell relevans för utlämning, genom Europadomstolens tolkning och praxisbildning, i framtiden får det.

Tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning

3 § *Utlämning får inte beviljas, om det finns risk för att den eftersökte i den ansökande staten, eller i annan stat till vilken det finns risk för att den eftersökte vidaresänds från den ansökande staten, kommer att bli utsatt för* tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

Av bestämmelsen, som behandlas i avsnitt 10.4.2, framgår att utlämning inte får beviljas om det finns risk för att den eftersökte efter en utlämning kommer att bli utsatt för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Det spelar därvid inte någon roll om risken för behandlingen föreligger i den ansökande staten eller i annan stat till vilken det finns risk att den eftersökte vidaresänds från den ansökande staten.

Kroppsstraff omfattas av begreppet ”omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning”. Finns risk för att den eftersökte kommer att utsättas för kroppsstraff får utlämning således inte ske enligt bestämmelsen. Vad som innefattas i begreppen ”tortyr” eller ”omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning” får avgöras med ledning av den praxis som föreligger från främst Europadomstolen men även från FN:s övervakningskommittéer (kopplade

till tortyrkonventionen och den internationella konventionen om de medborgerliga och politiska rättigheterna, *KMPR)*. Vad avser den risk som i varje enskilt fall måste föreligga, är det den individuella risken för att den eftersökte kommer att utsättas för åtgärden som är avgörande för om utlämningshinder kan anses föreligga. Det måste alltså av materialet framgå att det inte enbart är en allmän risk utan risken ska vara knuten till den eftersökte. När det gäller riskbedömningen och utredningen, se närmare avsnitt 10.4.1. Ledning får likaledes i detta hänseende i första hand hämtas i den praxis om vuxit fram genom Europadomstolens tillämpning av Europakonventionen. Men även FN:s övervakningskommittéers rättstillämpning kan tillmätas betydelse i sammanhanget.

Dödsstraff

4 § *Utlämning får inte beviljas, om den eftersökte riskerar att dömas till* dödsstraff *för det brott som utlämningen avser eller har dömts till sådant straff och det föreligger risk att straffet verkställs.*

Av 4 kap. 2 § 1 framgår att, om dödsstraff är föreskrivet enligt lagstiftningen i den ansökande staten för det brott som utlämningen avser, ska som villkor för utlämning uppställas, att sådant straff inte får utdömas eller verkställas, såvida det har utdömts.

I paragrafen, som behandlas i avsnitt 10.4.3 och till viss del motsvaras av 12 § första stycket punkten 3 UtlämningsL, föreskrivs i *första stycket* att utlämning inte får beviljas, om den eftersökte riskerar att dömas till *dödsstraff* för det brott som utlämningen avser eller har dömts till sådant straff. Finns emellertid inte någon risk för att dödsstraff verkställs, föreligger inte hinder mot utlämning.

I paragrafens *andra stycke* erinras om att det i 4 kap. 2 § punkten 1, se nedan, finns en bestämmelse om att, om dödsstraff är föreskrivet enligt lagstiftningen i den ansökande staten för det brott som utlämningen avser, som villkor för utlämningen ska uppställas, att sådant straff inte får utdömas eller verkställas, såvida det har utdömts.

Bedömningen att det inte finns någon risk för att ett dödsstraff verkställs, eller utdöms trots att det är föreskrivet enligt lagstiftningen i den ansökande staten, kan grundas på i princip vilket material som helst. Stadgas dödsstraff för det aktuella brottet, kan dock förutses att det i normalfallet, krävs någon form av ytterligare utredning från den ansökande staten, exempelvis av innebörd att straffet sedan länge inte förekommer i praxis eller på grund av ett formellt

moratorium, för att anse att risk för straffets utdömande eller verkställande inte föreligger. En sådan utredning måste givetvis värderas, för att bedöma om risken för dödsstraffets utdömande eller verkställande genom denna kan anses avvärjd. Skulle, om dödsstraff är föreskrivet för det brott som utlämningen avser i den ansökande staten, den ansökande staten på ett tillfredsställande sätt kunna visa att dödsstraff inte kommer att dömas ut, innebär det att den eftersökte inte kan anses riskera att dömas till dödsstraff för det för utlämningen aktuella brottet. Något hinder mot utlämning föreligger då inte på denna grund. Då utlämningen beviljas måste dock, mot bakgrund av att lagstiftningen i den ansökande staten likväl formellt föreskriver dödsstraff för brottet, i utlämningsbeslutet också uppställas villkor om att den eftersökte inte döms till dödsstraff eller att dödsstraff, om det mot förmodan likväl utdöms, inte kommer att verkställas. Vidare måste det föreligga någon sorts garanti från den ansökande staten om att detta villkor kommer att respekteras, se 4 kap. 3 §.

Förföljelse

5 § *Utlämning får inte beviljas av en eftersökt som på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande, nationalitet, religiös eller politisk uppfattning eller på grund av kön, sexuell läggning eller annan tillhörighet till en viss samhällsgrupp löper* risk att utsättas för förföljelse *i den ansökande staten. Utlämning får inte heller beviljas, om det finns risk för att den eftersökte vidaresänds från den ansökande staten till en stat, där denne riskerar sådan förföljelse.*

Förbud mot utlämning enligt första stycket gäller oberoende av om det är myndigheter i den ansökande staten, eller i stat till vilken den eftersökte riskerar att vidaresändas, som är direkt ansvariga för att den eftersökte riskerar att utsättas för angiven förföljelse eller om myndigheterna i dessa stater inte bedöms kunna erbjuda tillräckligt skydd mot förföljelse från enskilda.

Bestämmelsen, som behandlas i avsnitt 10.4.4, motsvarar väsentligen 7 § UtlämningsL. Syftet med bestämmelsen är att den ska harmoniera med möjligheterna till asyl enligt utlänningslagstiftningen. Den som har status av flykting ska således inte kunna utlämnas till sitt hemland eller till annat land, där denne riskerar att utsättas för allvarlig förföljelse. Bestämmelsen har därför anpassats till utlänningslagens (2005:716) flyktingbestämmelse och till den flyktingdefinition Genèvekonventionen angående flyktingars rättsliga ställning i dag omfattar. I stället för begreppet ”ras”, vilket utlänningslagens flyk-

tingdefinition alltjämt innehåller, har emellertid, liksom i regeringsformen, valts begreppet ”annat liknande förhållande”. Någon skillnad i sak mellan utlänningslagens och utlämningslagens flyktingdefinition är emellertid inte avsedd.

Humanitära skäl

6 § *Utlämning får inte beviljas, om det på grund av den eftersöktes ålder, hälsotillstånd, familjeliv eller övriga personliga förhållanden, av* humanitära skäl *vore uppenbart oskäligt att utlämna.*

I alla utlämningsärenden som rör den som är under arton år *ska särskilt beaktas vad hänsynen till den unges hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver.*

Avser framställningen utlämning för lagföring *och kan hinder mot utlämning enligt första stycket inte anses föreligga, om den eftersökte återförs till Sverige för verkställighet här i landet av en frihetsberövande påföljd i anledning av brottet, får utlämning dock beviljas, på villkor enligt 4 kap. 2 § 2 om att sådant återförande sker efter utlämning och lagföring i den ansökande staten.*

Bestämmelsen, som behandlas i avsnitt 10.4.5, motsvaras till viss del av 8 § UtlämningsL.

I *första stycket* anges att utlämning inte får beviljas, om det på grund av den eftersöktes ålder, hälsotillstånd, familjeliv eller övriga personliga förhållanden, av humanitära skäl vore uppenbart oskäligt att utlämna. I bedömningen av om det vore *uppenbart oskäligt* att utlämna, ligger att en avvägning ska göras mellan, å ena sidan, den eftersöktes personliga förhållanden och, å andra sidan, gärningens beskaffenhet och den ansökande statens intressen.

Som personliga förhållanden att särskilt beakta anges alltså den eftersöktes ålder, hälsotillstånd och familjeliv. Såväl hög som låg ålder kan tala för att utlämning bör vägras. Hänsynen till den eftersöktes familjeliv knyter an till Europakonventionens artikel 8. Viss hänsyn kan även tas till den eftersöktes familjemedlemmars personliga förhållanden genom att dessa vägs in som varande en del av den eftersöktes personliga förhållanden.

Av bestämmelsens *andra stycke* framgår att i alla utlämningsärenden som rör den som är under arton år ska särskilt beaktas vad hänsynen till den unges hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver. Bestämmelsen om barnets bästa ska alltså tillämpas, såväl i ärenden som rör utlämning av ett barn, dvs. den som vid utlämningstillfället är under arton år, som i sådana som rör utlämning av någon som är förälder till ett underårigt barn. De överväganden

som ska göras i ett ärende som rör ett barn ska alltså göras inom ramen för prövningen av om utlämning av hänsyn till humanitära skäl bör vägras. Beslut som rör ett barn bör föregås av ett underlag och utredning, varav omfattningen av och kontakterna mellan barn och förälder tydligt framgår. Sådant underlag bör, om det inte föreligger på annat sätt, införskaffas *ex officio*.

När det gäller eftersökta som är under arton är utgångspunkten även att dessa, i vart fall om de har en starkare anknytning till Sverige, ska lagföras i Sverige. När utlämningsframställningen avser en person som inte har fyllt arton år, åläggs åklagaren därför en skyldighet att utreda förutsättningarna för lagföring i Sverige, se 5 kap. 3 § nedan. Finns goda förutsättningar för svensk lagföring kan detta, när det gäller en person under arton år, leda till att åklagaren inleder en svensk förundersökning för den aktuella gärningen, vilket även kan innebära hinder mot utlämning enligt den i 15 § föreslagna hindersbestämmelsen gällande inledd förundersökning eller väckt åtal i Sverige, se nedan,

Av *tredje stycket* framgår att, om framställningen avser utlämning för lagföring och hinder mot utlämning enligt första stycket inte kan anses föreligga, om den eftersökte återförs till Sverige för verkställighet här i landet av en frihetsberövande påföljd i anledning av brottet, utlämning får beviljas, på villkor om att sådant återförande sker efter utlämning och lagföring i den ansökande staten, se 4 kap. 2 § punkten 2. Detta skulle kunna tänkas vara fallet, om den eftersökte har sin familj permanent bosatt i Sverige och förväntas bli dömd till ett långt straff i den ansökande staten. För att hinder mot utlämning enligt första stycket ska anses föreligga och en prövning enligt tredje stycket således bli aktuell bör dock, mot bakgrund av den avvägning som ska göras, krävas att det föreligger ytterligare någon ömmande personlig omständighet, som exempelvis allvarlig sjukdom. Villkor om återförande är således enbart tänkt att utnyttjas i de fall där alternativet till att bevilja utlämning med återförandevillkor är att helt avslå utlämningsframställningen.

Rättvis rättegång

7 § *Utlämning får inte beviljas, om det framgår att den eftersökte har dömts eller riskerar att dömas utan att grundläggande krav på en* rättvis rättegång *är tillgodosedda.*

Paragrafen, som behandlas i avsnitt 10.4.6, rör den eftersöktes rätt till en rättvis rättegång i den ansökande staten.

Utlämning får enligt bestämmelsen inte beviljas, om det framgår att den eftersökte har dömts eller riskerar att dömas utan att grundläggande krav på en rättvis rättegång är tillgodosedda. Rätten till en rättvis rättegång följer av såväl artikel 6 i Europakonventionen som av artikel 14 i KMPR. Viss ledning i fråga om vad begreppet innefattar kan således hämtas från Europadomstolens och MR-kommitténs (den kommitté som övervakar efterlevnaden av KMPR) praxisbildning. Som framgår av bestämmelsen föreligger emellertid endast hinder mot utlämning om det *framgår* att *grundläggande krav* på en rättvis rättegång åsidosatts eller riskerar att åsidosättas. Det kommer således inte i fråga att i alla detaljer skärskåda den ansökande statens rättsliga system och processordning, och att vägra utlämning vid varje avvikelse från vad svensk rätt mot bakgrund av krav på rättvis rättegång skulle acceptera. I stället ska en samlad bedömning av den ansökande statens rättsordning göras, varvid en kvalitativ bedömning av eventuella grundläggande brister i ordningen får göras. Endast mer fundamentala avvikelser från vad som kan karaktäriseras som en rättvis rättegång medför således att utlämning vägras enligt bestämmelsen. När det gäller riskbedömningen och utredningen, se närmare avsnitt 10.4.1.

Utevarodom

8 § *Utlämning får inte beviljas för verkställighet av en dom som meddelats utan att den eftersökte har varit personligen närvarande vid förhandling i saken inför domstol, om inte den eftersöktes rätt att försvara sig ändå kan anses ha blivit tillräckligt tillgodosedd.*

Utlämning får dock beviljas utan hinder av första stycket, på villkor enligt 4 kap. 2 § 3, att den eftersökte ska ha rätt till en förnyad förhandling i saken inför domstol, vid vilken dennes rätt att försvara sig blir tillräckligt tillgodosedd.

Paragrafen, som har behandlats i avsnitt 10.3.3, motsvaras väsentligen av 9 § tredje stycket andra meningen UtlämningsL. Bestämmelsen har emellertid, till skillnad från i UtlämningsL där den enbart gällde i förhållande till stater med vilka vi hade ingått överenskommelse om att i huvudsak acceptera domar eller häktningsbeslut, getts en generell tillämpning. Den rättspraxis som finns på området är alltså alltjämt relevant (se NJA 1984 s. 993, 1986 s. 262, 1989 s. 263,

1993 s. 18, 2000 s. 243, 2003 s. 318, 2003 s. 520 och 2008 N 18), jfr avsnitt 3.8.

Av *första stycket* framgår att utlämning inte får beviljas för verkställighet av en dom som meddelats utan att den eftersökte har varit personligen närvarande vid förhandling i saken inför domstol, om inte den eftersöktes rätt att försvara sig ändå kan anses ha blivit tillräckligt tillgodosedd.

Enligt *andra stycket* får utlämning emellertid, utan hinder av första stycket, beviljas på villkor att den eftersökte ska ha rätt till en förnyad förhandling i saken inför domstol, vid vilken dennes rätt att försvara sig blir tillräckligt tillgodosedd, se 4 kap. 2 § punkten 3. För att utlämning ska få beviljas krävs vidare i denna situation, att den ansökande staten lämnar tillfredsställande garantier för att villkoret om ny förhandling kommer att följas, se 4 kap. 3 §.

Extraordinär domstol

9 § *Utlämning får inte beviljas, om den eftersökte riskerar att ställas inför en domstol, vilken särskilt inrättats för att handlägga ett mål mot denne eller som annars inrättats för ett visst mål eller i övrigt är av extraordinärt slag. Utlämning får inte heller beviljas för verkställighet av en dom som meddelats av en sådan domstol.*

Som sådan extraordinär domstol som avses i första stycket ska inte anses domstol som inrättats med stöd från Förenta Nationerna eller annan domstol i enlighet med vad regeringen tillkännagivit.

Bestämmelsen, som behandlas i avsnitt 10.4.7, motsvaras till viss del av 12 § första stycket punkten 2 UtlämningsL.

I *första stycket* anges att utlämning inte får beviljas, om den eftersökte riskerar att ställas inför en domstol, vilken särskilt inrättats för att handlägga ett mål mot denne eller som annars inrättats för ett visst mål eller i övrigt är av extraordinärt slag. Utlämning får inte heller beviljas för verkställighet av en dom som meddelats av en sådan domstol.

Av *andra stycket* framgår att som sådan extraordinär domstol som avses i första stycket inte ska anses domstol som inrättats med stöd från FN eller annan domstol i enlighet med vad regeringen tillkännagivit. Som exempel på sådan domstol som inrättats med stöd från FN, och som således inte ska anses som extraordinär i bestämmelsens mening, kan nämnas de Extraordinära kamrarna i Kambodja (*Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia*, *ECCC*) och

specialdomstolen för Libanon (*Special Tribunal for Lebanon*, *STL*). För utlämning till annan extraordinär domstol, som inte inrättats med FN-stöd, krävs således att regeringen på förhand i ett särskilt beslut utpekat domstolen som undantagen från förbudet mot utlämning till extraordinär domstol.

Immunitet och privilegier

10 § *Utlämning får inte beviljas, om det skulle strida mot bestämmelser om immunitet och privilegier enligt lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall eller mot annan sådan lag.*

I paragrafen, som behandlas i avsnitt 10.4.8, anges att utlämning inte får beviljas om det skulle strida mot bestämmelser om immunitet och privilegier.

Villkor vid tidigare utlämning eller överlämnande

11 § *Utlämning får inte beviljas, om den enligt 2 kap. 8 § andra stycket brottsbalken skulle strida mot ett villkor som har uppställts vid utlämning eller överlämnande till Sverige.*

Enligt bestämmelsen, som behandlas i avsnitt 10.4.9, får utlämning inte beviljas, om den skulle strida mot ett villkor som avses i 2 kap. 8 § andra stycket brottsbalken som har uppställts vid föregående utlämning eller överlämnande av den eftersökte till Sverige.

Politiska och militära brott samt hänsyn till utrikes- och säkerhetspolitik

12 § Utlämning får inte beviljas, om regeringen avgett förklaring att utlämningsframställningen av hänsyn till rikets utrikes- eller säkerhetspolitik *eller att den avser* politiskt *eller* militärt brott *inte ska beviljas.*

Av bestämmelsen, som behandlas i avsnitt 10.4.10, 10.4.11 och 10.4.12, framgår att utlämning inte får beviljas, om regeringen avgett förklaring att utlämningsframställningen av hänsyn till rikets utrikes- eller säkerhetspolitik eller att den avser politiskt eller militärt brott inte ska beviljas.

Vad som ska anses som ett militärt eller politiskt brott eller vilka omständigheter som är att hänföra till den svenska utrikes- och säkerhetspolitiken, anges inte närmare i lagen. Regeringen ges således en diskretionär rätt att tolka begreppen, utifrån den för stunden rådande utrikes- och säkerhetspolitiska situationen. Vad som är att anse som politiskt eller militärt brott, eller huruvida utlämningsärendet har utrikes- eller säkerhetspolitiska implikationer, är således inte en fråga för domstolen. Denna har enbart att konstatera huruvida en giltig processförklaring från regeringen föreligger, i vilket fall alltså hinder mot utlämning föreligger och utlämningsframställningen ska avslås. Åklagarens skyldighet att i vissa situationer uppmärksamma regeringen på att det kan antas vara fråga om politiskt eller militärt brott, eller att det på annan grund kan finnas skäl för regeringen att avge processförklaring framgår av 5 kap. 3 §. Därvid kan viss ledning hämtas i den rättspraxis angående UtlämningsL:s avslagsgrund angående politiska brott som föreligger (se NJA 1972 s. 358, 1982 s. 520, 2008 s. 680, 2009 s. 280 och 557), jfr avsnitt 3.5. På vilket sätt en processförklaring kan avges behandlas i avsnitt 12.7.2 och framgår av 6 kap. 8 §.

Beslut om utlämning eller överlämnande till annan stat, tribunal eller internationell domstol

13 § *Utlämning får inte beviljas, om den eftersökte enligt 6 kap. 9 eller 10 § ska utlämnas eller överlämnas till en annan stat eller till en tribunal eller internationell domstol.*

Av bestämmelsen, som behandlas i avsnitt 10.4.15, framgår att utlämningsframställningen ska avslås, om den eftersökte ska utlämnas eller överlämnas till en annan stat än den som ansökt om utlämning, till en tribunal eller internationell domstol. Med tribunal avses en av de internationella tribunalerna för brott mot den humanitära rätten. Begreppet internationell domstol innefattar Specialdomstolen för Sierra Leone och Internationella brottmålsdomstolen. Frågan om konkurrerande framställningar behandlas i avsnitt 12.8.2 och 6 kap. 9 och 10 §§.

Hinder avseende viss gärning

Preskription

14 § *Utlämning för viss gärning får inte beviljas, om påföljd för gärningen skulle ha bortfallit på grund av preskription eller inte längre skulle kunna ha dömts ut enligt svensk lag, med beaktande även av rättsverkan av åtgärder som vidtagits i den ansökande staten, såvida motsvarande åtgärder hade vidtagits i Sverige inom ramen för en här pågående brottsutredning.*

Vid bedömningen enligt första stycket ska, lika med åtgärd som avses i 35 kap. 1 § första stycket brottsbalken, anses att den eftersökte erhållit del av framställning om utlämning för brottet.

Bestämmelsen, som behandlas i avsnitt 10.4.13 och delvis motsvaras av 10 § andra stycket UtlämningsL, reglerar frågan om svensk preskription som utlämningshinder.

Av *första stycket* framgår att utlämning för viss gärning inte får beviljas, om påföljd för gärningen skulle ha bortfallit på grund av preskription eller inte längre skulle kunna ha dömts ut enligt svensk lag. Gäller saken utlämning för straffverkställighet får således en bedömning göras av såväl åtals- som påföljdspreskription (jfr NJA 1992 s. 621). Som vidare framgår ska emellertid hänsyn tas till preskriptionsavbrytande åtgärder som vidtagits i den ansökande staten, såvida dessa åtgärder varit preskriptionsavbrytande, om de vidtagits i Sverige inom ramen för en här pågående brottsutredning. En bedömning måste således göras av huruvida de åtgärder som vidtagits i den andra staten kan jämställas med svenska preskriptionsavbrytande åtgärder.

Av *andra stycket* följer att vid bedömningen av huruvida svensk preskription ska anses ha inträtt, och hinder mot utlämning således ska anses föreligga, ska, lika med åtgärd som avses i 35 kap. 1 § första stycket brottsbalken, anses att den eftersökte erhållit del av framställning om utlämning för brottet. Det faktum att den eftersökte erhåller del av utlämningsframställningen ska alltså ses som en preskriptionshindrande åtgärd i utlämningssammanhang.

Inledd förundersökning eller väckt åtal

15 § *Utlämning för viss gärning får inte beviljas, om förundersökning har inletts eller åtal väckts i Sverige för gärningen och lagföringen därför inte bör ske i den ansökande staten, såvida inte Åklagarmyndigheten medger det.*

I bestämmelsen, som behandlas i avsnitt 10.4.14, anges att utlämning inte får beviljas, om förundersökning har inletts eller åtal väckts i Sverige för samma gärning som utlämningsframställningen avser och lagföringen därför inte bör ske i den ansökande staten, såvida inte Åklagarmyndigheten medger det. Avslag enligt bestämmelsen förutsätter alltså att det antingen redan har inletts en förundersökning eller finns ett väckt åtal när utlämningsframställningen inkommer, eller att en förundersökning inleds under utredningen av utlämningsfrågan, men innan beslut om utlämning har meddelats.

Av 10 kap. 1 § första stycket, vilken bestämmelse behandlas i avsnitt 10.4.14, framgår att, när en framställning om utlämning inkommit, *åtal* för samma gärning som omfattas av utlämningsframställningen inte får väckas, om inte framställningen avslagits. Något hinder mot att inleda *förundersökning* för samma gärning som omfattas av utlämningsframställningen finns emellertid inte. Det sagda innebär att, då åklagaren gör bedömningen att det finns intresse av att, i stället för att utlämna, lagföra den eftersökte i Sverige för den gärning som utlämningsframställningen avser, det ligger i åklagarens hand att, med tillämpning av bestämmelsen i 3 kap. 15 §, få till stånd ett avslag av utlämningsframställningen, så att svenskt åtal för brottet kan väckas. Har svensk förundersökning för brottet inletts då utlämningsframställningen inkommer, kan åklagaren alltså omgående se till att få frågan om utlämning prövad av tingsrätten, som med tillämpning av 3 kap. 15 § har att avslå utlämningsframställningen, eftersom åklagaren i den situationen inte medger att lagföringen i stället sker i den ansökande staten. Har svensk förundersökning ännu inte inletts då utlämningsframställningen inkommer, finns, som framgått, inget hinder mot att åklagaren inleder en sådan, och därefter på sätt som nyss beskrivits begär tingsrättens prövning av utlämningsframställningen. I den beskrivna situationen är det uppenbart att utlämning inte ska beviljas (se 6 kap. 3 §). Någon förhandling för prövning av utlämningsfrågan behöver således inte hållas, och tingsrätten är domför med en lagfaren domare (se 6 kap. 2 §). När framställningen prövats, och avslag meddelats, föreligger inte något hinder mot att väcka åtal för gärningen i Sverige.

Tidigare dom eller beslut

16 § *Utlämning för viss gärning får inte beviljas, om*

1. gärningen har prövats genom lagakraftvunnen dom i Sverige,

2. gärningen omfattas av nåd eller annat beslut enligt 12 kap. 9 § regeringsformen,

3. det enligt 20 kap. 7 § rättegångsbalken eller motsvarande bestämmelse i annan lag har meddelats beslut att inte åtala för gärningen, eller

4. gärningen har prövats genom lagakraftvunnen dom i en annan stat än den ansökande staten och gärningen har begåtts i den först nämnda staten eller denna stat har tillträtt den europeiska utlämningskonventionen den 13 december 1957 eller en överenskommelse som avses i 2 kap. 5 a § fjärde stycket brottsbalken eller denna stat har slutit särskilt avtal med Sverige om utlämning för brott, och

a. den eftersökte har frikänts från ansvar,

b. den eftersökte har förklarats skyldig till gärningen utan att påföljd har ådömts,

c. ådömd påföljd har verkställts i sin helhet eller verkställigheten pågår, eller

d. ådömd påföljd har bortfallit enligt lagen i den stat där domen meddelats.

Första stycket 4 gäller inte i fråga om gärning, som har begåtts i den ansökande staten eller mot denna stat eller menighet eller allmän inrättning i den staten, eller brott, som avses i 2 kap. 3 § 6 eller 7 brottsbalken, såvida inte lagföringen har skett på begäran av den ansökande staten eller efter det att den eftersökte har utlämnats från denna stat för lagföring.

I paragrafen, som behandlas i avsnitt 10.4.14 och i huvudsak motsvaras av 10 § första, tredje och fjärde stycket UtlämningsL, redogörs för ett antal hinder som innebär att utlämning avseende en viss gärning, som tidigare prövats genom en dom eller ett beslut, inte får beviljas.

Enligt *punkten 1* får utlämning inte beviljas, om den gärning som utlämningsframställningen avser, redan har prövats genom lagakraftvunnen dom i Sverige.

Av *punkten 2* framgår att ett beslut enligt 12 kap. 9 § regeringsformen utgör hinder mot att bevilja utlämning. Enligt den bestämmelsen får regeringen meddela såväl individuella nådebeslut som beslut om kollektiv amnesti samt besluta att vidare åtgärd för att utreda eller lagföra en brottslig gärning inte ska äga rum (abolition).

Enligt *punkten 3* utgör i Sverige meddelad åtalsunderlåtelse för samma gärning som utlämningsframställningen avser hinder mot utlämning. De beslut som omfattas är främst åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § rättegångsbalken. Åtalsunderlåtelse kan dock även beslutas med stöd av 16 och 17 §§ lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare. Möjlighet finns i vissa situationer

att återkalla en meddelad åtalsunderlåtelse (se främst 20 kap. 7 b § rättegångsbalken). Återkallas åtalsunderlåtelsen, innan beslut om utlämning fattas, föreligger inte längre något hinder mot utlämning enligt bestämmelsen.

Enligt *punkten 4* utgör i vissa fall även tidigare meddelade utländska domar hinder mot utlämning. Bestämmelsen motsvarar i allt väsentligt 10 § tredje stycket UtlämningsL.

Enligt *andra stycket* hindrar den utländska domen i vissa fall inte en utlämning. Bestämmelsen motsvarar 10 § fjärde stycket UtlämningsL.

4 kap. Särskilda villkor för utlämning

I kapitlet finns upptaget de särskilda villkor för utlämning, som ska uppställas i samband med att en utlämningsframställning beviljas. Sist i kapitlet finns intaget en bestämmelse som innebär att utlämning ska vägras, om den ansökande staten inte kan lämna garantier för att de för utlämningen angivna villkoren kommer att följas.

Specialitetsprincipen m.m.

1 § *För bifall till en framställning om utlämning ska uppställas villkor, att den eftersökte får lagföras eller straffas i den ansökande staten för annan gärning, än den som omfattas av utlämningen och som begåtts före utlämningen, eller får för sådan gärning vidareutlämnas till annan stat, endast om*

1. särskilt tillstånd enligt vad som anges i 7 kap. 10 eller 11 § lämnats,

2. den eftersökte frivilligt kvarstannat i den ansökande staten mer än 30 dagar efter att rättegång hållits eller utdömd påföljd verkställts avseende den gärning för vilken utlämning skett,

3. den eftersökte frivilligt återvänt till den ansökande staten efter att ha lämnat den,

4. den eftersökte, när det gäller ytterligare lagföring eller straffverkställighet i den ansökande staten, enligt 5 kap. 5 § lämnat sitt medgivande till det, eller

5. den eftersökte, när detta följer av ett utlämningsavtal mellan Sverige och den ansökande staten, efter att ha utlämnats, vid domstol eller annan behörig rättslig myndighet i den ansökande staten, har lämnat sitt medgivande till det.

Paragrafen, som behandlas i avsnitt 10.5.1 och till viss del motsvarar 12 § första stycket punkten 1 jämte 12 a § UtlämningsL, innehåller villkor om ytterligare lagföring och straffverkställighet efter en utlämning (den s.k. specialitetsprincipen) samt vidareutlämning.

Av bestämmelsen framgår att, om en framställning om utlämning bifalls, ska uppställas villkor, att den eftersökte får lagföras eller straffas i den ansökande staten för annan gärning, än den som omfattas av utlämningen och som begåtts före utlämningen, eller får för sådan gärning vidareutlämnas till annan stat, endast om någon av fem alternativa omständigheter är för handen.

Den första av dem framgår av *punkten 1* och innefattar att särskilt svenskt tillstånd lämnats i enlighet med det förfarande som beskrivs i 7 kap. 10 och 11 §§.

Den andra omständigheten framgår av *punkten 2* och innebär att den eftersökte frivilligt stannat kvar i den ansökande staten mer än 30 dagar efter att rättegång hållits eller utdömd påföljd verkställts avseende den gärning för vilken utlämning skett. Att kvarstannandet har varit *frivilligt* innebär att det inte får ha förelegat något hinder för den eftersökte att lämna den ansökande staten. Den eftersökte får således givetvis inte ha frihetsberövats i denna stat, men även sjukdom och hinder av mer praktisk natur (pengabrist eller hinder i kommunikationerna exempelvis) kan tänkas innebära att kvarstannandet inte har varit frivilligt. I förhållande till 12 § första stycket punkten 1 UtlämningsL, har tidsfristen kortats från 45 till 30 dagar. Då påföljd verkställts krävs inte, för att den angivna 30-dagarsfristen ska börja löpa, att straffet till fullo verkställts, utan det räcker att den eftersökte villkorligt frigivits.

Det tredje alternativet framgår av *punkten 3* och innebär att den eftersökte frivilligt återvänt till den ansökande staten efter att ha lämnat den.

Den fjärde omständigheten, som enbart har relevans för ytterligare lagföring eller straffverkställighet och alltså inte för vidareutlämning, framgår av *punkten 4* och innebär att den eftersökte i Sverige *inför* utlämningen, i enlighet med det förfarande som beskrivs i 5 kap. 5 §, medgivit att avstå från specialitetsprincipen skydd.

Det femte alternativet beskrivs i *punkten 5* och innefattar att den eftersökte, när detta följer av ett utlämningsavtal mellan Sverige och den ansökande staten, *efter* att ha utlämnats, vid domstol eller annan behörig rättslig myndighet i den ansökande staten, har lämnat sitt medgivande till det. Endast Sveriges utlämningsavtal med Kanada (SÖ 2001:42) utgör f.n. en sådan internationell överenskommelse som avses i bestämmelsen.

Övriga villkor

2 § *För bifall till en framställning om utlämning ska i tillämpliga delar uppställas villkor, att den eftersökte*

1. inte får dömas till dödsstraff, om sådant straff enligt lagstiftningen i den ansökande staten är föreskrivet för det brott som utlämningen avser, eller att sådant straff inte får verkställas, såvida det har utdömts,

2. ska återföras till Sverige för verkställighet här i landet av en frihetsberövande påföljd i anledning av brottet, om det är påkallat av humanitära skäl enligt 3 kap. 6 § tredje stycket,

3. ska ha rätt till en förnyad förhandling i saken inför domstol, vid vilken dennes rätt att försvara sig blir tillräckligt tillgodosedd, om utlämningsframställningen grundar sig på en utevarodom som utgör hinder mot utlämning enligt 3 kap. 8 § första stycket,

4. om denne är svensk medborgare, ska återföras till Sverige för verkställighet här i landet av en frihetsberövande påföljd i anledning av brottet, såvida inte den eftersökte samtycker till att verkställighet i stället sker i den ansökande staten, och

5. ska återföras till Sverige efter viss rättegångs avslutande eller viss straffverkställighet enligt 7 kap. 2 § fjärde stycket.

Bestämmelsen, som behandlas i avsnitt 10.5.2, anger de övriga villkor för utlämning som i olika situationer ska uppställas i samband med att utlämning beviljas.

Punkten 1 innebär att villkor ska ställas om att den eftersökte inte får dömas till dödsstraff, om sådant straff enligt lagstiftningen i den ansökande staten är föreskrivet för det brott som utlämningen avser, eller att sådant straff inte får verkställas, såvida det har utdömts (jfr hindersbestämmelsen i 3 kap. 4 §). Villkoret om att straffet inte får verkställas, träffar således såväl det fallet att dödsstraffet vid tiden för utlämningen inte har utdömts som det att en dödsdom föreligger vid denna tidpunkt.

Punkten 2 innebär att villkor ska ställas om att den eftersökte ska återföras till Sverige för verkställighet här i landet av en frihetsberövande påföljd i anledning av brottet, om det är påkallat av humanitära skäl enligt hindersbestämmelsen i 3 kap. 6 § tredje stycket.

Punkten 3 innebär att villkor ska ställas om att den eftersökte ska ha rätt till en förnyad förhandling i saken inför domstol, vid vilken dennes rätt att försvara sig blir tillräckligt tillgodosedd, om utlämningsframställningen grundar sig på en utevarodom som utgör hinder mot utlämning enligt hindersbestämmelsen i 3 kap. 8 § första stycket.

Punkten 4 innebär att villkor ska ställas om att den eftersökte, om denne är svensk medborgare, ska återföras till Sverige för verk-

ställighet här i landet av en frihetsberövande påföljd i anledning av brottet, såvida inte den eftersökte samtycker till att verkställighet i stället sker i den ansökande staten (jfr villkorsbestämmelsen avseende utlämning av svensk medborgare för lagföring i 2 kap. 5 §).

Punkten 5 innebär att villkor ska ställas om att den eftersökte ska återföras till Sverige efter viss rättegångs avslutande eller viss straffverkställighet, om det enligt 7 kap. 2 § fjärde stycket finns svenskt intresse av att lagföra den eftersökte eller låta denne avtjäna straff i Sverige för annan gärning än den som utlämningsframställningen avser.

Garanti att villkor kommer att följas

3 § *Utlämning får beviljas, endast om den ansökande staten lämnat tillfredsställande garantier för att de villkor som uppställs enligt 1 och 2 §§ kommer att följas.*

Bestämmelsen, som behandlas i avsnitt 10.5.3, innebär att utlämning får beviljas, endast om den ansökande staten lämnat tillfredsställande garantier för att de villkor som uppställs för utlämningen kommer att följas. Frånvaro av garantier, eller frånvaro av tillfredsställande garantier, ska alltså leda till att utlämningsframställningen avslås.

Garantierna ska således föreligga redan vid tidpunkten för rättens beslut. Det ankommer på åklagaren att vid behov, under utredningens gång och innan denne inger framställning om utlämning till rätten, i samråd med Justitiedepartementet, se till att sådana diplomatiska garantier inhämtas från den ansökande staten som kan komma att krävas. Rätten ska sedan i samband med prövningen av utlämningsframställningen avgöra om de lämnade garantierna är tillräckliga. En ”tillfredsställande garanti” kan vara utformad på olika sätt och behöver inte innebära att den ansökande staten kontaktats särskilt för att lämna en försäkran eller annan diplomatisk utfästelse om att ett specifikt villkor kommer att följas. Det kan således redan av de handlingar som den ansökande staten bifogat utlämningsframställningen, eller av denna stats konventions- eller avtalsbundenhet, på tillräckligt sätt framgå exempelvis att denna kommer att respektera specialitetsprincipen eller att dödsstraff, trots att lagstiftningen föreskriver sådant straff för det aktuella brottet, inte kommer att utdömas eller verkställas. Vilka sorts garantier som måste krävas är givetvis också beroende av vilken stat som står som ansökande, dess konventions- eller avtalsbundenhet och de allmänna förhållandena i denna

stat. Detta innebär exempelvis att en stat som är ansluten till 1957 års utlämningskonvention inte särskilt behöver lämna någon försäkran om att specialitetsprincipen kommer att respekteras, eftersom detta följer redan av dess konventionsbundenhet. Detsamma gäller de stater med vilka Sverige har gällande utlämningsavtal (f.n. Australien, Kanada och USA), eftersom en förpliktelse att respektera specialitetsprincipen följer redan av dessa avtal.

5 kap. Det inledande förfarandet

Kapitlet innehåller bestämmelser rörande det inledande utlämningsförfarandet, dvs. från det att utlämningsframställningen, eller en begäran om provisoriskt anhållande, inkommer, fram till dess att beslut i utlämningsfrågan fattas. I kapitlet finns också bestämmelser om tvångsmedel under detta skede av förfarandet.

Utlämningsframställningen

1 § *En framställning om utlämning ska göras skriftligen hos Justitiedepartementet.*

Till framställningen ska bifogas kopia av häktningsbeslut eller dom som åberopas eller, i fall som avses i 2 kap. 2 § andra stycket, annan utredning på vilken framställningen grundas. Om det inte framgår av nämnda handlingar, bör uppgifter lämnas om

1. den eftersöktes identitet och nationalitet,

2. den brottsliga gärningen, med angivande av tid och plats för denna, en beskrivning av omständigheterna kring gärningen och den eftersöktes delaktighet i den,

3. gärningens beskaffenhet i övrigt och dess rättsliga rubricering samt tillämpliga straffbestämmelser,

4. tillämpliga bestämmelser om preskription och preskriptionsavbrott,

5. när framställningen avser utlämning för verkställighet av en frihetsberövande påföljd, huruvida dels någon del av påföljden redan har verkställts, dels denna dömts ut i en sådan utevarodom som avses i 2 kap. 8 §, och

6. om möjligt, andra rättsliga konsekvenser av gärningen.

Paragrafen, som behandlas i avsnitt 12.3.2, anger hur en utlämningsframställning ska vara utformad, till vem den ska inges och vad den ska innehålla. Bestämmelsen motsvarar väsentligen 14 § UtlämningsL.

Av *första stycket* framgår att en framställning om utlämning ska göras skriftligen till Justitiedepartementet (Centralmyndigheten).

Några bestämmelser om hur framställningen får översändas eller på vilket språk den ska vara avfattad innehåller lagen inte. Det ankommer i stället på Justitiedepartementet att efter eget skön, och i eventuellt samråd med den ansökande staten, avgöra vilket språk och medel för översändande som ska accepteras i det enskilda fallet.

Enligt *andra stycket* ska framställningen åtföljas av kopia av häktningsbeslut eller dom som åberopas eller, när det gäller accessoriska brott, annan utredning på vilken framställningen grundas. Skulle det inte framgå av de bifogade dokumenten, bör uppgifter lämnas om den eftersöktes identitet och nationalitet, den brottsliga gärningen, med angivande av tid och plats för denna, en beskrivning av omständigheterna kring gärningen och den eftersöktes delaktighet i den, gärningens beskaffenhet i övrigt och dess rättsliga rubricering samt tillämpliga straffbestämmelser, tillämpliga bestämmelser om preskription och preskriptionsavbrott, när framställningen avser utlämning för verkställighet av en frihetsberövande påföljd, huruvida dels någon del av påföljden redan har verkställts, dels denna dömts ut i en s.k. utevarodom, och om möjligt, andra rättsliga konsekvenser av gärningen.

Om utlämningsframställningen är ofullständig, får Justitiedepartementet på sätt som befinns lämpligt upplysa den ansökande staten härom och ev. begära in de uppgifter eller dokument som saknas. Skulle framställningen, efter en eventuell komplettering, till form eller innehåll vara så bristfällig att den inte utan väsentlig olägenhet kan läggas till grund för en prövning av frågan om utlämning, får chefen för Justitiedepartementet enligt 6 kap. 1 § andra stycket, avslå utlämningsframställningen, innan denna överlämnats till Åklagarmyndigheten för utredning. Enligt 6 kap. 2 § andra stycket kan även rätten, efter att ärendet anhängiggjorts där, av samma skäl avslå utlämningsframställningen, under förutsättning att åklagaren först beretts tillfälle att komplettera den. När det gäller frågan om vad som ska anses utgöra väsentlig olägenhet hänvisas till kommentaren till 6 kap. 1 § andra stycket.

Utredningen

2 § *Om utlämningsframställningen inte avslås enligt 6 kap. 1 § andra stycket, ska denna lämnas över till Åklagarmyndigheten.*

Av bestämmelsen, som behandlas i avsnitt 12.4.2, framgår att Justitiedepartementet ska överlämna utlämningsframställningen till Åklagarmyndigheten, under förutsättning av dels att regeringen inte väljer att omedelbart avslå den på grund av att den anses omfatta politiskt eller militärt brott eller av andra skäl anser att framställningen av hänsyn till den svenska utrikes- eller säkerhetspolitiken bör avslås, dels att den inte är så ofullständig att chefen för Justitiedepartementet avslår den på denna grund.

3 § *Åklagaren ska utreda om det finns förutsättningar för utlämning från Sverige. När den eftersökte är svensk medborgare eller under arton år och utlämning begärs för lagföring, ska det dessutom utredas om lagföringen kan ske i Sverige. Om det under utredningen framkommer omständigheter som innebär att det kan antas vara fråga om politiskt eller militärt brott ska åklagaren utan dröjsmål informera Justitiedepartementet härom. Anser åklagaren att det på annan grund kan finnas skäl för regeringen att avge processförklaring enligt 3 kap. 12 §, ska åklagaren även informera Justitiedepartementet härom utan dröjsmål.*

Vid utredningen tillämpas bestämmelserna om förundersökning i brottmål, om inte annat sägs i denna lag.

Utredningen ska bedrivas skyndsamt.

I paragrafen, som behandlas i avsnitt 12.4.2, anges vad som gäller för åklagarens utredning med anledning av en framställning om utlämning. Bestämmelsen motsvarar delvis 16 § första stycket UtlämningsL.

Av *första stycket* framgår att utredningens syfte främst är att undersöka om det finns förutsättningar för utlämning, dvs. huruvida de grundläggande villkoren för utlämning enligt 2 kap. är uppfyllda och huruvida det föreligger något hinder mot utlämning enligt 3 kap. I detta ingår också att utreda om den eftersökte samtycker till utlämning eller medger att avstå från specialitetsprincipens skydd, se vidare 5 §, nedan. Det ingår också att klargöra om det finns skäl och förutsättningar att ställa upp något eller några av de särskilda villkor för utlämning som anges i 4 kap. 1 och 2 §§ och att vid behov, via Justitiedepartementet, inhämta garantier från den ansökande staten för att de villkor för utlämningen som rätten kan komma att ställa upp kommer att följas (se 4 kap. 3 § och kommentaren till den bestämmelsen). Av stycket framgår vidare att åklagaren, när utlämningsframställningen avser lagföring och den eftersökte antingen är svensk medborgare eller under arton år, särskilt ska utreda om gärningen i stället kan lagföras i Sverige. En förutsättning är naturligtvis att svensk jurisdiktion för gärningen

föreligger. I dessa fall kan det således bli aktuellt att i stället inleda en förundersökning i Sverige. Utlämningsframställningen kan då avslås med stöd av 3 kap. 15 § (se vidare kommentaren till denna bestämmelse).

Av första stycket framgår också att det ankommer på åklagaren att utan dröjsmål informera Justitiedepartementet, om det under utredningen framkommer omständigheter som innebär att det kan antas vara fråga om politiskt eller militärt brott, eller om åklagaren på annan grund (dvs. av hänsyn till den svenska utrikes- eller säkerhetspolitiken) anser att kan finnas skäl för regeringen att avge processförklaring enligt 3 kap. 12 §. När det gäller politiska brott kan viss ledning härvid fås av den rättspraxis som föreligger (se NJA 1972 s. 358, 1982 s. 520, 2008 s. 680, 2009 s. 280 och 557), jfr avsnitt 3.5.

Enligt *andra stycket* ska bestämmelserna om förundersökning i brottmål tillämpas om annat inte följer av lagen. Det är främst rättegångsbalkens regler som avses, men även bestämmelser i förundersökningskungörelsen (1947:948) och lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare kan bli tillämpliga. Hänvisningen innebär bl.a. att frågan om användande av tvångsmedel för utredning av om förutsättningar för utlämning föreligger följer rättegångsbalkens reglering i den mån lagen inte innefattar några särskilda bestämmelser (se även 23 kap. 16 § rättegångsbalken). Hänvisningen innebär också att den eftersökte har rätt till tolkning enligt vad som följer av rättegångsbalken.

Av *tredje stycket* framgår att utredningen ska bedrivas skyndsamt. Någon tidsfrist för när åklagaren ska lämna in sin framställning till rätten eller för rättens beslut om utlämning finns dock inte, i annat fall än inom ramen för det förenklade utlämningsförfarandet (se 9 kap. 6 §).

Offentlig försvarare

4 § *En offentlig försvarare ska förordnas, om den eftersökte begär det, är under arton år eller i övrigt bedöms vara i behov av en försvarare.*

I paragrafen, som behandlas i avsnitt 12.4.2, regleras den eftersöktes rätt till offentlig försvarare.

En offentlig försvarare ska alltid förordnas om den eftersökte begär det eller är under arton år. Rätten kan även i andra fall för-

ordna en försvarare om den eftersökte bedöms vara i behov av en sådan. Åklagaren ska enligt 23 kap. 5 § rättegångsbalken anmäla till tingsrätten om behov av försvarare föreligger.

I 6 kap. 11 § regleras kostnaderna för en offentlig försvarare.

Samtycke och medgivande

5 § *Den eftersökte ska, så snart det kan ske, tillfrågas om denne samtycker till att utlämnas och om denne medger att, utan att prövning om tillstånd enligt 7 kap. 10 § 1 görs, i den ansökande staten lagföras eller straffas för gärningar, vilka har begåtts före utlämningen men inte omfattas av utlämningsframställningen. Är den eftersökte svensk medborgare ska denne vidare tillfrågas om denne samtycker till att verkställighet av en frihetsberövande påföljd sker i den ansökande staten. Den eftersökte ska upplysas om innebörden av att samtycke och medgivande lämnas.*

Ett samtycke eller medgivande ska lämnas inför åklagare.

En återkallelse av ett samtycke ska beaktas, om den görs innan beslut i frågan om utlämning har meddelats. En återkallelse av ett medgivande ska beaktas, om den görs innan beslut om utlämning har verkställts.

I bestämmelsen föreskrivs hur samtycke till utlämning och medgivande till avstående från specialitetsprincipens skydd lämnas samt under vilka förutsättningar dessa kan återkallas. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 12.5.2.

Enligt *första stycket* ska den eftersökte, så snart det kan ske, tillfrågas om denne samtycker till att utlämnas. Samtidigt ska denne tillfrågas om medgivande, utan vidare svenskt tillstånd, lämnas till att i den ansökande staten lagföras eller straffas även för andra gärningar som har begåtts före utlämningen, men som inte omfattas av utlämningsframställningen. Är den eftersökte svensk medborgare, ska denne vidare tillfrågas om samtycke till att verkställighet av en frihetsberövande påföljd sker i den ansökande staten.

Ett samtycke till utlämning får konsekvenser för handläggningen av ärendet. Tingsrätten behöver inte hålla någon förhandling för prövning av utlämningsfrågan utan kan fatta beslut på handlingarna och är domför med en domare (se 6 kap. 3 § första stycket resp. 6 kap. 2 § tredje stycket) samt kan i vissa fall ett förenklat utlämningsförfarande användas (se 9 kap. 1 §). Beslutet om utlämning får vid samtycke inte heller överklagas (se 6 kap. 12 § andra stycket). För en svensk medborgare som begärs utlämnad för lagföring innebär ett samtycke till att verkställighet av en frihetsberövande påföljd sker i den ansökande staten, att något villkor om återförande

inte behöver uppställas (se 2 kap. 5 § och 4 kap. 2 § punkten 4 samt kommentaren till dessa bestämmelser). Gäller saken i stället utlämning för straffverkställighet, innebär en svensk medborgares samtycke en grundförutsättning för utlämning (se 2 kap. 6 § och kommentaren till denna bestämmelse).

Ett medgivande till att avstå från specialitetsprincipen innebär att, om den ansökande staten senare vill lagföra eller straffa den eftersökte för gärningar som begåtts före utlämningen och inte omfattades av utlämningsframställningen, det förfarande som beskrivs i 7 kap. 10 § punkten 1 inte behöver tillämpas, dvs. i huvudsak att förfrågan prövas som om den vore en ursprunglig ordinär utlämningsframställning.

Det är mot den angivna bakgrunden av stor vikt att den eftersökte har fullt klart för sig vad ett lämnat samtycke och medgivande får för konsekvenser. Av första stycket följer därför också att den eftersökte ska upplysas om innebörden av att samtycke och medgivande lämnas.

Av *andra stycket* framgår att ett samtycke eller medgivande ska lämnas till åklagaren. Det är då också på åklagaren det ankommer att upplysa den eftersökte om konsekvenserna vid samtycke och medgivande.

Enligt *tredje stycket* kan ett samtycke återkallas fram till dess beslut i utlämningsfrågan har meddelats. Ett medgivande till att avstå från specialitetsprincipens skydd kan återkallas till dess beslutet om utlämning har verkställts.

Tvångsmedel

När en utlämningsframställning gjorts

6 § *När en framställning om utlämning gjorts och det kan antas att förutsättningar för utlämning föreligger, ska den eftersökte anhållas av åklagaren, om det finns risk för att den eftersökte avviker eller på annat sätt undandrar sig en utlämning eller genom att undanröja bevis eller på något annat sätt försvårar utredningen av en gärning som omfattas av utlämningsframställningen.*

Den som inte har fyllt arton år får anhållas endast om det finns synnerliga skäl.

Om det finns skäl för anhållande enligt första eller andra stycket men det är tillräckligt att den eftersökte meddelas ett reseförbud eller att det föreskrivs en anmälningsskyldighet, ska en sådan åtgärd beslutas i stället för anhållande. I fall som avses i 24 kap. 4 § första stycket rättegångsbalken ska övervakning ersätta ett anhållande.

Om det finns skäl för anhållande enligt första eller andra stycket, får en polisman eller en tjänsteman vid Tullverket eller Kustbevakningen i brådskande fall även utan ett anhållningsbeslut gripa den eftersökte.

I paragrafen, som behandlas i avsnitt 12.6.2, regleras frihetsberövande av den eftersökte i den situationen att en framställning om utlämning inkommit.

Av *första stycket* framgår att den eftersökte som huvudregel ska anhållas, under förutsättning dock av *dels* att det kan antas att förutsättningar för utlämning föreligger, *dels* att det *antingen* föreligger flykt- *eller* kollusionsfara. Formuleringarna avseende risken för flykt och kollusion anknyter till rättegångsbalkens formulering i 24 kap. 1 §.

Eftersom en förutsättning för presumtionen om anhållande är att det kan antas att förutsättningar för utlämning föreligger, måste således en första preliminär bedömning göras av om lagens villkor för utlämning är uppfyllda och huruvida något hinder mot utlämning föreligger. Kan redan i detta skede konstateras exempelvis, att den eftersökte var under femton år då gärningen begicks, eller att det finns risk för att den eftersökte kommer att utsättas för tortyr i den ansökande staten efter en utlämning, föreligger således ingen presumtion för frihetsberövande. På samma sätt uppkommer ingen presumtion vid utlämning för lagföring, om det inte kan antas att det föreligger sannolika skäl för att den eftersökte har begått gärningen, och utlämningsavtal om att godkänna häktningsbeslut inte föreligger mellan Sverige och den ansökande staten. Vidare måste givetvis göras en bedömning av risken för att den eftersökte avviker eller försvårar utredningen av den gärning som utlämningsframställningen avser. Kollusionsfaran ska alltså hänföra sig till brottsutredningen i den andra staten men själva kollusionen kan givetvis tänkas ske i Sverige. Att det föreligger en risk av nu angivet slag är en förutsättning för att restriktioner ska kunna beslutas enligt 6 kap. 1 § häkteslagen (2010:11) och 24 kap. 5 a § rättegångsbalken.

Enligt *andra stycket* är presumtionen för anhållande den omvända när den eftersökte inte har fyllt arton år. För att anhållande ska få ske krävs i dessa fall att det finns synnerliga skäl. Med synnerliga skäl avses detsamma som vid tillämpningen av 23 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

Åklagaren ska enligt *tredje stycket* besluta om reseförbud eller anmälningsskyldighet, om en sådan åtgärd är tillräcklig för att undanröja grunden för ett anhållande, dvs. en omständighet som enligt

första och andra styckena i och för sig ska medföra att anhållande sker. I fall som avses i 24 kap. 4 § rättegångsbalken gäller att övervakning ska ersätta ett anhållande. Den angivna bestämmelsen, som är tillkommen med avseende på omständigheter av främst humanitärt slag, avser sådana situationer där det på grund av den eftersöktes ålder, hälsotillstånd eller någon annan liknande omständighet kan befaras att häktning skulle komma att medföra allvarligt men för dennes hälsa eller för den eftersöktes nyfödda barn. Ett anhållande får i sådana fall ske endast om det är uppenbart att en betryggande övervakning inte kan anordnas.

Av *fjärde stycket* framgår att en polisman eller en tjänsteman vid Tullverket eller Kustbevakningen i brådskande fall får gripa den som eftersöks även utan ett anhållningsbeslut.

7 § När någon har gripits, anhållits, meddelats reseförbud, anmälningsskyldighet eller övervakning, tillämpas, utöver vad som framgår av 6 §, samma regler som vid motsvarande åtgärd under en svensk förundersökning. I 14 § finns särskilda bestämmelser om tidsfrister för åklagarens framställning till rätten om häktning av den som anhållits i avvaktan på en framställning om utlämning och för rättens efterföljande förhandling i frågan.

För rättens beslut om häktning gäller de förutsättningar som enligt 6 § gäller för anhållande. Vad som sägs i rättegångsbalken om tid för väckande av åtal ska inte tillämpas.

Föreligger sådant tillfälligt hinder mot verkställighet som avses i 7 kap. 2 §, gäller rättens beslut om häktning inte under tid, då den eftersökte med anledning av misstanke om brottslig gärning som där avses är berövad friheten som anhållen eller häktad eller verkställer fängelsestraff eller annan frihetsberövande påföljd.

Ett beslut om anhållande eller häktning ska upphävas, om ett fortsatt frihetsberövande skulle vara oskäligt med hänsyn till den tid frihetsberövandet har pågått och den påföljd som har utdömts eller som kan komma att dömas ut, om den eftersökte döms för gärningen.

I paragrafen, som behandlas i avsnitt 12.6.2, regleras förfarandet sedan åklagaren, med stöd av bestämmelserna i 6 §, har beslutat om anhållande eller något annat tvångsmedel mot den eftersökte.

Enligt huvudregeln i *första stycket* ska samma regler tillämpas som när motsvarande åtgärd företas vid en svensk förundersökning. Det innebär att ett gripande ska föranleda en tillämpning av 24 kap. 8 och 22 §§ rättegångsbalken. Gripandet kan komma att leda till ett anhållande. När någon grips eller anhålls ska underrättelser ske enligt 24 kap. 9 och 21 a §§. I allmänhet kommer ett anhållande, om anhållandet inte upphävs enligt 24 kap. 10 §, att följas av en begäran om häktning enligt 24 kap. 11 och 12 §§. För rättens präv-

ning av häktningsfrågan kommer främst 24 kap. 5, 5 a, 13–16, 20 samt 22–24 §§ att tillämpas. Vidare kommer enligt 24 kap. 18 § omhäktningsförhandlingar att behöva hållas var fjortonde dag så länge utredningen pågår, om en sådan förhandling inte uppenbart skulle vara utan betydelse. Efter att beslut om utlämning fattats gäller en treveckorsfrist för prövning av personella tvångsmedel, se 7 kap. 3 §. För det fall den eftersökte är straffmyndig men underårig ska bestämmelserna i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare tillämpas, t.ex. i fråga om bedrivande av utredningen och om underrättelser och kallelser till nära anhöriga och socialnämnden. Bestämmelser om behandlingen av en frihetsberövad person finns i häkteslagen (2010:611).

I första stycket finns vidare en erinran om att det i 14 § finns särskilda bestämmelser om tidsfrister för åklagarens framställning till rätten om häktning av den som anhållits *i avvaktan på en framställning om utlämning* och för rättens efterföljande förhandling i frågan.

Av *andra stycket* framgår att förutsättningarna för att häkta den som har anhållits är desamma som de som enligt 6 § gäller för anhållande. Dessa skiljer sig därmed till viss del från de förutsättningar som anges i rättegångsbalken. Även i fråga om rättens beslut om reseförbud eller anmälningsskyldighet gäller de förutsättningar som anges i 6 §.

När det gäller frågan om vilken tingsrätt som är behörig att pröva frågorna om tvångsmedel kan, med stöd av 19 kap. 12 § rättegångsbalken, t.ex. 19 kap. 1 § tredje stycket eller 2 § samma balk komma att tillämpas. Som regel torde det enligt 19 kap. 2 § rättegångsbalken vara den tingsrätt där den eftersökte grips som är behörig. Hänvisningen till det allmänna förfarandet vid en svensk förundersökning är för tydlighets skull försett med undantaget att det som sägs om tid för väckande av åtal inte ska tillämpas.

Tredje stycket motsvaras av 16 § tredje stycket sista meningen UtlämningsL och innebär att, om det föreligger tillfälligt hinder mot verkställighet på grund av svenskt intresse av lagföring eller straffverkställighet enligt 7 kap. 2 §, gäller rättens beslut om häktning inte under tid, då den eftersökte med anledning av misstanke om det ”svenska” brottet är berövad friheten som anhållen eller häktad eller verkställer fängelsestraff eller annan frihetsberövande påföljd.

Enligt *fjärde stycket* ska ett beslut om anhållande eller häktning upphävas, om ett fortsatt frihetsberövande skulle vara oskäligt med hänsyn till den tid frihetsberövandet har pågått och den påföljd

som har utdömts eller som kan komma att dömas ut om den eftersökte döms för gärningen. Bestämmelsen kan bli tillämplig när en utlämningsframställning avseende verkställighet av en frihetsberövande påföljd avser endast en så kort strafftid att påföljden kan sägas vara avtjänad under ärendets behandling i Sverige. Det är också möjligt att med tillämpning av bestämmelsen upphäva ett frihetsberövande som har skett i ett ärende om utlämning för lagföring, om frihetsberövandet annars skulle bli oproportionerligt långt. Ett exempel på en sådan situation är att det finns en risk för att frihetsberövandet annars skulle bli längre än den påföljd som kan förväntas bli utdömd i den ansökande staten. Genom hänvisningen till förundersökningsreglerna i första stycket följer därutöver att ett tvångsmedelsbeslut alltid ska upphävas, om det inte längre finns skäl för åtgärden (se exempelvis 24 kap. 10 och 20 §§ rättegångsbalken). Uppkommer fråga om upphävande av ett tvångsmedelsbeslut, kan det finnas skäl för åklagaren att, via Justitiedepartementet, ta kontakt med den ansökande staten innan beslutet upphävs. I fråga om vem som får upphäva ett tvångsmedelsbeslut gäller rättegångsbalken. Av 24 kap. 20 § den balken följer att då något åtal inte väcks i ärendet är såväl rätten som åklagaren behörig att upphäva ett meddelat häktningsbeslut.

8 § *Innehåller en utlämningsframställning en ansökan om beslag tillämpas i den delen bestämmelserna i lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål.*

Om det påträffas sådana föremål som på grund av den uppgivna gärningen skulle kunna tas i beslag och överlämnas enligt 4 kap. 19 § lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål, får föremålen även utan en särskild ansökan tas i beslag genom beslut av åklagaren eller den som griper den eftersökte.

I samband med att den eftersökte frihetsberövas får husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning göras för att söka efter föremål som får tas i beslag. Förordnande om sådan tvångsåtgärd meddelas av åklagaren. Om det är fara i dröjsmål får en polisman eller en tjänsteman vid Tullverket eller Kustbevakningen göra husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning även utan ett sådant förordnande.

I paragrafen, som behandlas i avsnitt 12.6.2, regleras frågor om beslag, husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning i ett ärende om utlämning när en utlämningsframställning inkommit.

Om den ansökande staten har begärt att föremål ska tas i beslag, behandlas enligt *första stycket* begäran som om den vore en ansökan om beslag enligt lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål. Handläggningen sker då enligt den lagen. Därav följer att sådana

föremål beslagtas som skäligen kan antas ha betydelse för utredningen om gärningen, som kan antas vara frånhända någon genom brott eller som kan antas vara förverkade på grund av brott, om föremålen hade kunnat förverkas enligt svensk lag i en rättegång i Sverige och om det finns särskilda skäl att överlämna egendomen till den andra staten (4 kap. 19 §). Av 6 kap. 7 § första stycket framgår att rätten, när ett sådant beslag har ägt rum, om möjligt ska meddela beslut i fråga om överlämnande av det eller de föremål som beslagtagits i samband med att beslut i fråga om utlämning meddelas.

Om det i annat fall under behandlingen av ett ärende om utlämning påträffas föremål av det angivna slaget, som skulle kunna tas i beslag enligt 4 kap. 19 § lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål på grund av det uppgivna brottet, kan föremålen enligt *andra stycket* tas i beslag och överlämnas enligt samma bestämmelse, även utan att den ansökande staten har framställt någon sådan begäran. Beslutet om beslag får meddelas av åklagaren eller den som griper den eftersökte, t.ex. en tulltjänsteman. När beslag sker utan någon föregående begäran från den ansökande staten gäller enligt 6 kap. 7 § andra stycket att beslut i fråga om överlämnande av det eller de föremål som beslagtagits alltid ska ske i samband med att beslut i fråga om utlämning meddelas.

Enligt *tredje stycket* får det i samband med ett frihetsberövande göras husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning för eftersökande av sådana föremål som får tas i beslag. Bestämmelsens syfte är att tvångsåtgärden ska kunna göras i de fall den ansökande staten inte hinner kontaktas för att komma in med en ansökan. Det handlar således om husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning på initiativ av svensk myndighet.

Om husrannsakan, beslag eller något annat tvångsmedel skulle behövas för att utreda förutsättningarna för utlämning tillämpas, genom hänvisningen i 3 §, rättegångsbalkens bestämmelser om förundersökning i brottmål.

I avvaktan på en utlämningsframställning

9 § *Den som i en annan stat är misstänkt, tilltalad eller dömd för brott, vilket enligt denna lag kan föranleda utlämning, får på begäran av behörig myndighet i den andra staten eller med anledning av en där utfärdad efterlysning, omedelbart anhållas eller åläggas reseförbud eller anmälningsskyldighet av åklagare enligt vad som i allmänhet gäller i brottmål. Beslag får också ske i sådant*

fall. Att övervakning i vissa fall ska ersätta ett anhållande framgår av 24 kap. 4 § första stycket rättegångsbalken.

Om det finns skäl för anhållande enligt första stycket, får en polisman eller en tjänsteman vid Tullverket eller Kustbevakningen i brådskande fall även utan ett anhållningsbeslut gripa den eftersökte.

I samband med att den eftersökte frihetsberövas får husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning göras för att söka efter föremål som får tas i beslag. Förordnande om sådan tvångsåtgärd meddelas av åklagaren. Om det är fara i dröjsmål får en polisman eller en tjänsteman vid Tullverket eller Kustbevakningen göra husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning även utan ett sådant förordnande.

I paragrafen, som behandlas i avsnitt 12.6.3, regleras frihetsberövande av den eftersökte i den situationen att en framställning om utlämning ännu inte inkommit, men väl en begäran om provisoriskt anhållande föreligger eller en internationell efterlysning utfärdats. Bestämmelsens första stycket motsvarar i allt väsentligt 23 § första stycket UtlämningsL och någon ändring i sak i förhållande till UtlämningsL:s reglering i detta avseende är inte avsedd.

Av *första stycket* framgår att den som i en annan stat är misstänkt, tilltalad eller dömd för brott, vilket enligt lagen kan föranleda utlämning, på begäran av behörig myndighet i den andra staten eller med anledning av en där utfärdad efterlysning, omedelbart får anhållas eller åläggas reseförbud eller anmälningsskyldighet av åklagare enligt vad som i allmänhet gäller i brottmål. Beslag får också ske i sådant fall.

Ett utlämningsförfarande inleds normalt med att en internationellt efterlyst person påträffas i Sverige. Det förekommer också att en misstänkt person begärs provisoriskt anhållen genom en begäran som skickas direkt till Sverige. Några bestämmelser om på vilket sätt och till vem en sådan direkt begäran om provisoriskt anhållande som avses i första stycket ska ges in är inte intagna i lagen. Det ankommer i stället på den åklagare som beslutar om tvångsmedlet att kontrollera, att begäran utfärdats av behörig myndighet i den andra staten. Inte heller finns i lagen några bestämmelser om vilka uppgifter eller vilken dokumentation en direkt begäran eller en efterlysning ska innehålla. Som minimikrav bör i detta avseende givetvis ställas att det finns uppgifter om gärningsmannens identitet och nationalitet, den brottsliga gärningen, med angivande av tid och plats för denna, gärningens beskaffenhet i övrigt och dess rättsliga rubricering samt häktningsbeslut eller dom (jfr de uppgifter som en utlämningsframställning enligt 5 kap. 1 § bör innehålla).

Det ankommer på åklagaren att pröva om tillräckliga uppgifter och dokumentation finns för den provisoriska tvångsmedelsanvändningen.

Det är således rättegångsbalkens regler om förutsättningarna för de angivna provisoriska tvångsmedlen som ska tillämpas vid bedömning av utlämningsfrågan. För att tvångsmedel ska få åläggas, krävs dock, som framgår, att det aktuella brottet *kan föranleda utlämning*. Redan på detta stadium av utredningen måste således en preliminär bedömning göras av huruvida de grundläggande villkoren för utlämning föreligger och huruvida något hinder mot utlämning är förhanden. Kan exempelvis konstateras, att kravet på dubbel straffbarhet inte är uppfyllt eller att hinder mot utlämning föreligger på grund av lagens preskriptionsbestämmelse, kan således det aktuella brottet inte föranleda utlämning, och tvångsmedel får då inte heller beslutas.

Av hänvisningen till de allmänna brottmålsreglerna följer bl.a. att när omständigheterna är sådana att frihetsberövande skulle befaras medföra allvarligt men får sådant endast ske, om det är uppenbart att betryggande övervakning inte kan ordnas (24 kap. 4 § första stycket rättegångsbalken). I lagtexten har särskilt erinrats om detta.

Av *andra stycket* framgår att en tjänsteman vid Tullverket eller Kustbevakningen i brådskande fall, under förutsättning av att det finns skäl för anhållande enligt första stycket, även utan ett anhållningsbeslut får gripa de eftersökte.

Enligt *tredje stycket* får det i samband med ett frihetsberövande göras husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning för eftersökande av sådana föremål som får tas i beslag, se härvid kommentaren till 8 § tredje stycket.

10 § *När åklagaren enligt 9 § beslutat om anhållande ska denne inom den tid som anges i 24 kap. 12 § rättegångsbalken göra framställning till rätten om prövning av åtgärden och av de beslut om restriktioner enligt häkteslagen (2010:611) som kan föreligga. Rätten ska hålla förhandling i frågan inom den tid som anges i 24 kap. 13 § rättegångsbalken.*

När åklagaren enligt 9 § beslutat om reseförbud, anmälningsskyldighet eller övervakning, får den som är underkastad åtgärden begära rättens prövning av den. När en sådan begäran kommit in till rätten ska rätten hålla förhandling i frågan inom den tid som anges i 25 kap. 5 § rättegångsbalken.

För handläggningen vid rätten gäller vad som är föreskrivet om häktningsförhandling.

I paragrafen, som behandlas i avsnitt 12.6.3, regleras förfarandet sedan åklagaren, med stöd av bestämmelserna i 9 §, har beslutat om anhållande eller något annat tvångsmedel mot den eftersökte.

Av *första stycket* framgår att åklagarens beslut att anhålla den eftersökte inom viss tid ska underställas tingsrättens prövning. Eftersom den eftersökte i detta skede av utlämningsförfarandet, i avvaktan på att en utlämningsframställning inkommer, måste tillåtas vara frihetsberövad på de grunder och på det mer knapphändiga material som gäller för anhållande, kan emellertid inte krävas att åklagaren ger in en framställning om häktning till rätten. I stället föreskrivs att åklagaren inom den tid som anges i 24 kap. 12 § rättegångsbalken (dvs. enligt vad som gäller om häktningsframställning: utan dröjsmål och senast klockan tolv tredje dagen efter anhållningsbeslutet eller, om anhållningsbeslutet meddelats i den eftersöktes frånvaro, efter den då beslutet verkställdes) ska göra framställning till rätten om *prövning* av åtgärden. Rätten ska således inte pröva om skäl till häktning föreligger, utan prövningen gäller huruvida *anhållningsbeslutet* ska bestå. Har åklagaren beslutat om restriktioner, ska även dessa prövas av rätten. Rätten ska hålla förhandling i frågan inom den tid som gäller för häktningsförhandling enligt 24 kap. 13 § rättegångsbalken (dvs. utan dröjsmål och aldrig senare än fyra dygn efter det att den eftersökte greps eller anhållningsbeslutet verkställdes).

Har åklagaren med stöd av 9 § i stället för anhållande beslutat om reseförbud, anmälningsskyldighet eller övervakning, gäller enligt *andra stycket* att den som underkastats åtgärden får begära rättens prövning av den. Rätten ska i så fall hålla förhandling i frågan inom den tid som anges i 25 kap. 5 § rättegångsbalken (dvs. så snart det kan ske och som huvudregel senast på fjärde dagen efter att begäran om prövning inkom).

Enligt såväl första som andra stycket har rätten således att pröva om åklagarens tvångsmedelsbeslut är korrekt, enligt de förutsättningar som gäller för detta enligt 9 §. Som framgår av kommentaren till 9 § är det rättegångsbalkens regler om förutsättningarna för de angivna provisoriska tvångsmedlen som ska tillämpas vid bedömning av utlämningsfrågan. För att tvångsmedel ska få åläggas, krävs vidare att det aktuella brottet överhuvudtaget *kan föranleda utlämning*. Rätten måste således, liksom åklagaren vid sitt beslut, göra en preliminär bedömning av huruvida de grundläggande villkoren för utlämning föreligger och huruvida något hinder mot utlämning är förhanden. Gör rätten exempelvis bedömningen att kravet

på dubbel straffbarhet inte är uppfyllt eller att hinder mot utlämning föreligger på grund av lagens preskriptionsbestämmelse, ska åklagarens tvångsmedelsbeslut således hävas.

Enligt *tredje stycket* ska vid rättens handläggning av prövningen av de åtgärder som avses i bestämmelsen, gälla vad som föreskrivs om häktningsförhandling.

11 § *Om rätten, vid prövning enligt 10 §, beslutar att anhållandet, reseförbudet, anmälningsskyldigheten eller övervakningen ska bestå, eller ersätter ett av de angivna tvångsmedlen med ett annat av dem, ska rätten samtidigt bestämma inom viken tid den andra staten ska komma in med en framställning om utlämning. Denna tid får inte vara längre än fyrtio dagar från den dag då den eftersökte anhölls eller reseförbud, anmälningsskyldighet eller övervakning meddelades enligt 9 §.*

När åklagaren beslutat om reseförbud, anmälningsskyldighet eller övervakning, ska denne, om den person som underkastats åtgärden inte omedelbart begär rättens prövning av den, inom den tid som i 24 kap. 12 § rättegångsbalken anges för häktningsframställning, göra framställning till rätten om bestämmande av sådan tid som anges i första stycket för inkommande av utlämningsframställning. Rätten ska meddela beslut i frågan utan dröjsmål och senast på andra dagen efter den då åklagarens framställning inkom. Har den som är underkastad åtgärden begärt rättens prövning av den, behöver åklagaren inte göra någon särskild framställning om bestämmande av tid för utlämningsframställningens inkommande.

I bestämmelsen, som behandlas i avsnitt 12.6.3, regleras frågan om bestämmande av tid för den andra statens inkommande av en framställning om utlämning, i de fall då den eftersökte ålagts provisoriskt tvångsmedel.

Av *första stycket* framgår att rätten, om den vid prövningen enligt 10 §, beslutar att det av åklagaren enligt 9 § beslutade provisoriska tvångsmedlet ska bestå eller ersätter det med ett annat, samtidigt ska bestämma inom vilken tid den andra staten ska komma in med en framställning om utlämning. Den tid som därvid bestäms får inte vara längre än fyrtio dagar från den dag då den eftersökte anhölls eller reseförbud, anmälningsskyldighet eller övervakning meddelades enligt 9 §.

Är det av åklagaren enligt 9 § beslutade tvångsmedlet reseförbud, anmälningsskyldighet eller övervakning, kommer detta att underställas rättens prövning enbart, om den som underkastats tvångsmedlet begär det (se 10 §). Begärs inte någon sådan prövning, måste åklagaren därför enligt *andra stycket* göra särskild framställning till rätten om bestämmande av tid inom vilken den andra staten ska

inkomma med en utlämningsframställning. Åklagaren ska därvid göra sådan framställning, inom den tid som i 24 kap. 12 § rättegångsbalken anges för häktningsframställning (dvs. utan dröjsmål och senast klockan tolv tredje dagen efter att tvångsmedelsbeslutet meddelades). Rätten, som i denna situation inte behöver hålla någon förhandling, ska meddela beslut i frågan utan dröjsmål och senast på andra dagen efter den då åklagarens framställning inkom. Om den som är underkastad åtgärden begärt rättens prövning av den, behöver åklagaren givetvis inte göra någon särskild framställning om bestämmande av tid för utlämningsframställningens inkommande. Rätten ska ju då fastställa sådan tid i samband med prövningen av tvångsåtgärden. I klargörande syfte anges detta sist i andra stycket.

Eftersom den eftersökte i den situation som omfattas av bestämmelsen är ålagd tvångsmedel, bör givetvis en så kort tidsfrist som möjligt för inkommande av den andra statens utlämningsframställning sättas. Den yttersta frist om fyrtio dagar som anges bör endast användas då det framstår som nödvändigt. Det ankommer på åklagaren att vid behov, innan framställning om prövning av åtgärden eller bestämmande av tid för utlämningsframställningens inkommande görs, antingen genom direktkontakt med de behöriga myndigheterna i den andra staten eller via Justitiedepartementet, inhämta information om inom vilken tid den andra staten kan förväntas kunna inkomma med en utlämningsframställning.

12 § *Den som är underkastad tvångsmedel kan begära, att rätten ska hålla en ny förhandling för prövning av tvångsmedelsfrågan inom tre veckor från det att beslut i den frågan senast har meddelats.*

För överklagande av rättens beslut enligt 10 § gäller vad som är föreskrivet om beslut i vilket rätten prövat en fråga om häktning.

I bestämmelsen, som behandlas i avsnitt 12.6.3, regleras den eftersöktes rätt till omprövning och överklagande av frågan om tvångsmedel i avvaktan på att den andra staten ska inkomma med en utlämningsframställning.

Av *första stycket* framgår att den som underkastats provisoriskt tvångsmedel i avvaktan på en utlämningsframställning kan begära att rätten ska hålla en ny förhandling för prövning av tvångsmedelsfrågan inom tre veckor från det att beslut i den frågan senast har meddelats.

Enligt *andra stycket* gäller för överklagande av rättens beslut om tvångsmedel och restriktioner vad som är föreskrivet om beslut i vilket rätten prövat en fråga om häktning.

13 § *När rätten enligt 11 § har bestämt tid för utlämningsframställning, ska åklagaren genast underrätta Justitiedepartementet härom och om de tvångsmedel som föreligger.*

Justitiedepartementet ska underrätta den andra staten om beslut avseende tvångsåtgärd och inom vilken tid denna ska komma in med en framställning om utlämning.

Bestämmelsen, som behandlas i avsnitt 12.6.3, reglerar huvudsakligen frågan om kontakterna med den andra staten efter att rätten prövat frågan om provisoriskt tvångsmedel och fastställt tid för inkommande av utlämningsframställning.

Av *första stycket* framgår att åklagaren, när rätten enligt 11 § har bestämt tid för utlämningsframställning, genast ska underrätta Justitiedepartementet härom och om de tvångsmedel som föreligger.

Enligt *andra stycket* ankommer det på Justitiedepartementet att underrätta den andra staten om beslut avseende tvångsåtgärd och inom vilken tid denna ska komma in med en framställning om utlämning.

14 § *När en framställning om utlämning kommer in, ska Justitiedepartementet genast underrätta åklagaren härom. Sådan underrättelse ska även lämnas, om en framställning om utlämning inte kommer in inom utsatt tid.*

Har en framställning om utlämning av den som är anhållen eller underkastad reseförbud, anmälningsskyldighet eller övervakning inte gjorts inom den enligt 11 § bestämda tiden, ska åklagaren omedelbart häva anhållningsbeslutet eller beslutet om reseförbud, anmälningsskyldighet eller övervakning. Detsamma gäller när en framställning avslås enligt 6 kap. 1 § andra stycket. Om den anhållne i annat fall inte friges, ska åklagaren enligt vad som anges i 7 § göra framställning till rätten om häktning av den anhållne. Häktningsframställning ska därvid göras utan dröjsmål och senast på femte dagen efter den, då Åklagarmyndigheten fick del av utlämningsframställningen.

Görs inte häktningsframställning inom föreskriven tid, ska åklagaren omedelbart häva anhållningsbeslutet.

Rätten ska för prövning enligt 7 § hålla förhandling i häktningsfrågan utan dröjsmål och senast på andra dagen efter den, då åklagarens häktningsframställning inkom.

Paragrafen, som behandlas i avsnitt 12.6.3, reglerar förfarandet när någon ålagts provisoriskt tvångsmedel och den andra staten inkommer med en utlämningsframställning, eller inte i rätt tid inkommer med en sådan.

Av *första stycket* framgår att Justitiedepartementet genast ska underrätta åklagaren när den andra staten inkommer med en utläm-

ningsframställning, eller om någon framställning inte inkommer inom utsatt tid.

Enligt *andra stycket* ska åklagaren omedelbart häva tvångsmedelsbeslutet av den som är anhållen eller underkastad reseförbud, anmälningsskyldighet eller övervakning om utlämningsframställning inte gjorts inom den tid som bestämts av tingsrätten enligt 11 §. Detsamma gäller när en framställning på grund av sin bristfällighet avslås av chefen för Justitiedepartementet, eller på grund av att den innefattar politiskt eller militärt brott eller i övrigt av utrikes- eller säkerhetspolitiska skäl avslås av regeringen enligt 6 kap. 1 § andra stycket. Om den som är anhållen inte på annan grund friges, ska åklagaren i enlighet med vad som anges i 7 § göra framställning till rätten om häktning av den anhållne. Häktningsframställning ska därvid göras utan dröjsmål och senast på femte dagen efter den, då Åklagarmyndigheten fick del av utlämningsframställningen. Tidsfristen för häktningsframställningen ska alltså räknas från den dag då Åklagarmyndigheten *fick del av* utlämningsframställningen. Anledningen härtill är att det ankommer på Justitiedepartementet att göra en första granskning av om utlämningsframställningen är komplett och att vid behov översätta, eller begära att den ansökande staten ska översätta, relevanta handlingar och att det är omöjligt att på förhand avgöra hur lång tid dessa åtgärder tar i det enskilda fallet. Tidsfristen om fem dagar är satt utifrån antagandet att åklagaren behöver viss tid på sig att sätta sig in i det utländska materialet.

Enligt *tredje stycket* ska åklagaren omedelbart häva anhållningsbeslutet, om häktningsframställning inte görs inom den i andra stycket föreskrivna tiden.

För tingsrättens prövning av häktningsfrågan gäller enligt *fjärde stycket* att förhandling ska hållas utan dröjsmål och senast på andra dagen efter den, då åklagarens häktningsframställning inkom.

Är det provisoriskt ålagda tvångsmedlet anmälningsskyldighet, reseförbud eller övervakning, och hävs tvångsmedlet inte enligt andra stycket på grund av att den andra statens utlämningsframställning uteblir eller utlämningsframställningen avslås av regeringen eller chefen för Justitiedepartementet, ankommer det på åklagaren att i enlighet med 6 § ompröva tvångsmedelsanvändningen. En utlämningsframställning föreligger ju nu, och några särregler för dessa mindre ingripande tvångsmedel liknande dem vid provisoriskt anhållande, behövs således inte. Beslutar åklagaren om fortsatt tvångsmedelsanvändning gäller för det fortsatta förfarandet vad som sägs i 7 §.

6 kap. Beslutsförfarandet

Kapitlet innehåller bestämmelser om beslutsförfarandet i utlämningsärenden.

Beslutande myndighet

1 § *Tingsrätten beslutar på talan av åklagaren i frågan om utlämning.*

Regeringen får dock, innan åklagaren begärt rättens prövning, i stället för att avge en processförklaring enligt 3 kap. 12 § avslå en utlämningsframställning på de grunder som anges i den bestämmelsen. Chefen för Justitiedepartementet får vidare avslå en utlämningsframställning innan denna enligt 5 kap. 2 § överlämnas till Åklagarmyndigheten, om den till form eller innehåll är så bristfällig att den inte utan väsentlig olägenhet kan läggas till grund för en prövning av frågan om utlämning.

I fråga om tingsrättens behörighet tillämpas 19 kap. rättegångsbalken.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 12.2.2. Frågan om möjlighet för chefen för Justitiedepartementet att avslå en bristfällig utlämningsframställning behandlas emellertid i avsnitt 12.3.2.

Av *första stycket* framgår att beslut om utlämning prövas av tingsrätten på talan av åklagaren. Åklagaren ska i samband med sin framställning redovisa den utredning som har gjorts och de eventuella garantier som har inhämtats från den ansökande staten i ärendet. Åklagaren bör samtidigt givetvis redovisa sin uppfattning i utlämningsfrågan, t.ex. om det enligt dennes mening föreligger hinder mot utlämning, och om några särskilda villkor för utlämningen bör uppställas. Rätten ska självfallet få del av utlämningsframställningen och de handlingar som ligger till grund för denna. Även andra frågor som hör samman med utlämningsfrågan, såsom häktning och beslag, prövas av tingsrätten.

Enligt *andra stycket* får regeringen, innan åklagaren begärt rättens prövning, i stället för att avge en processförklaring enligt 3 kap. 12 § avslå en utlämningsframställning på de grunder som anges i den bestämmelsen. Gör regeringen således på ett tidigt stadium i utlämningsförfarandet bedömningen att framställningen av utrikes- eller säkerhetspolitiska skäl i vid mening (dvs. däri inkluderat att fråga är om politiskt eller militärt brott) bör avslås, har regeringen rätt att själv avslå den och åklagaren behöver inte ge in en framställning om utlämning till tingsrätten för avslag. När utlämningsärendet anhängiggjorts vid tingsrätt kan regeringen inte längre själv fatta beslut om att avslå utlämningsframställningen. I stället står

möjligheten att avge processförklaring enligt 3 kap. 12 § till buds, varefter det ankommer på rätten att konstatera att hinder föreligger och avslå utlämningsframställningen.

Av andra stycket framgår vidare att chefen för Justitiedepartementet får avslå en utlämningsframställning innan denna enligt 5 kap. 2 § överlämnas till Åklagarmyndigheten, om den till form eller innehåll är så bristfällig att den inte utan väsentlig olägenhet kan läggas till grund för en prövning av frågan om utlämning. Innebörden av vad som är en väsentlig olägenhet får bedömas från fall till fall. I sammanhanget måste påpekas att den ansökande staten i normalfallet bör ges möjlighet att inkomma med en komplettering, innan framställningen avslås med stöd av bestämmelsen och att det självklart ligger i denna stats intresse att så snart som möjligt tillhandahålla de uppgifter som från svensk sida anses behövas. Av 6 kap. 2 § andra stycket framgår att även tingsrätten får avslå en utlämningsframställning, om den är så bristfällig som anges i förevarande bestämmelse. En förutsättning för tingsrättens avslag på denna grund är emellertid att den ansökande staten genom åklagaren beretts tillfälle att inkomma med komplettering.

I fråga om tingsrättens behörighet tillämpas enligt *tredje stycket* 19 kap. rättegångsbalken. Det innebär att det i regel är den tingsrätt där den eftersökte grips som är behörig att pröva frågan om utlämning och därmed sammanhängande frågor, se 19 kap. 2 § rättegångsbalken.

Rättens prövning

2 § *Vid rättens handläggning tillämpas reglerna om domstols handläggning i brottmål, om annat inte sägs i denna lag. Handläggningen ska ske skyndsamt.*

Om utlämningsframställningen, trots att åklagaren beretts tillfälle att inkomma med komplettering, är så bristfällig som anges i 1 § andra stycket andra meningen, får rätten avslå denna.

Vid avgörande av saken ska tingsrätten bestå av tre lagfarna domare. I fall som avses i andra stycket, och när förhandling i övrigt enligt 3 § första stycket fjärde meningen inte behöver hållas, är tingsrätten dock, liksom vid annan handläggning än avgörande i sak, domför med en lagfaren domare.

Paragrafen, som behandlas i avsnitt 12.7.2, avser bl.a. rättens handläggning av utlämningsfrågan och domförhet.

Vid handläggningen i domstolen tillämpas enligt *första stycket* reglerna om brottmål, om inte annat sägs i utlämningslagen. Med det

avses i första hand de för brottmål gällande bestämmelserna i rättegångsbalken. Ärendet handläggs således som ett ärende enligt rättegångsbalken. För det fall den eftersökte är under arton år finns det flera bestämmelser i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare som i tillämpliga delar ska tillämpas vid handläggningen. Ett exempel är att den unges vårdnadshavare eller annan som svarar för den unges vård och fostran om möjligt ska höras i ärendet.

Rättens handläggning ska ske skyndsamt.

Av *andra stycket* framgår att rätten får avslå en utlämningsframställning, om den till form eller innehåll är så bristfällig, att den inte utan väsentlig olägenhet kan läggas till grund för en prövning av frågan om utlämning. En förutsättning för avslag på denna grund är att den ansökande staten genom åklagaren getts möjlighet att inkomma med komplettering. Som anförts i kommentaren till 1 § får frågan om vad som är en väsentlig olägenhet avgöras från fall till fall. Ett avslag av utlämningsframställningen på grund av att den är bristfällig kan, mot bakgrund av att någon prövning i sak av frågan om utlämning inte gjorts, närmast ses som ett avvisningsfall. Inget hindrar då den ansökande staten från att senare återkomma med en ny, fullständig utlämningsframställning.

Enligt *tredje stycket* ska tingsrätten vid avgörande av saken bestå av tre lagfarna domare. Vid avslag på grund av utlämningsframställningens bristfällighet och när förhandling i övrigt enligt 3 § första stycket fjärde meningen inte behöver hållas är tingsrätten dock, liksom vid annan handläggning än avgörande i sak, domför med en lagfaren domare. Hänvisningen till 3 § första stycket fjärde meningen innebär att tingsrätten är domför med en lagfaren domare dels när det är uppenbart att utlämning inte ska beviljas, dels när den eftersökte begär att ärendet ska avgöras på handlingarna eller denne har samtyckt till utlämning. För exempel på när det är uppenbart att utlämning inte ska beviljas, se kommentaren till 3 §.

3 § *Tingsrätten ska för prövning av frågan om utlämning hålla en förhandling. Är den eftersökte underkastad tvångsmedel ska förhandling hållas inom de frister som anges för respektive tvångsmedel i 45 kap. 14 § rättegångsbalken. Vid tillämpningen av bestämmelsen ska förhandling i utlämningsfrågan jämställas med huvudförhandling och dagen då åklagarens framställning om utlämning inkom till rätten, jämställas med dag för åtals väckande. En förhandling behöver dock inte hållas, om framställningen avslås enligt 2 § andra stycket, det är uppenbart att utlämning inte ska beviljas, den eftersökte begär*

att ärendet ska avgöras på handlingarna eller denne har samtyckt till utlämning.

Till förhandlingen ska åklagaren och den eftersökte kallas. Är den eftersökte anhållen eller häktad ska denne inställas.

Bestämmelsen, som behandlas i avsnitt 12.7.2, avser rättens prövning av utlämningsfrågan och därmed sammanhängande frågor.

Enligt *första stycket* ska tingsrätten hålla en förhandling för ärendets prövning. Någon förhandling behöver dock inte hållas om det är uppenbart att utlämning inte ska beviljas eller om den eftersökte har begärt att ärendet avgörs på handlingarna. Den eftersöktes önskemål bör i dessa fall i allmänhet tillmötesgås, men det är ytterst rätten som beslutar om behov av förhandling. Någon förhandling behöver inte heller hållas om den eftersökte samtycker till att utlämnas. Som exempel på att det är uppenbart att utlämning inte ska beviljas kan nämnas, att det kan konstateras att den eftersökte var under 15 år då gärningen begicks, regeringen avgett processförklaring eller svensk förundersökning inletts eller svenskt åtal väckts för samma gärning som den som utlämningsframställningen avser och åklagaren inte medger att utlämningen ges företräde.

Om förhandling ska hållas, och den eftersökte är underkastad tvångsmedel, ska förhandlingen vidare enligt första stycket hållas inom de frister som anges för respektive tvångsmedel i 45 kap. 14 § rättegångsbalken. Vid tillämpningen av bestämmelsen ska förhandling i utlämningsfrågan jämställas med huvudförhandling och dagen då åklagarens framställning om utlämning inkom till rätten, jämställas med dag för åtals väckande. Detta innebär att rätten, om den eftersökte är anhållen eller häktad, som huvudregel ska påbörja förhandling i utlämningsfrågan senast inom två veckor från den dag då åklagarens framställning inkom till rätten. I de fall då den eftersökte är ålagd reseförbud eller anmälningsskyldighet ska förhandling som huvudregel påbörjas senast inom en månad från denna dag. Det allmänna skyndsamhetskravet för handläggningen innebär att, i de fall den eftersökte inte är underkastad tvångsmedel, förhandling ska hållas så snart det är möjligt.

Till en förhandling ska enligt *andra stycket* åklagaren och den eftersökte kallas. Finns en offentlig försvarare förordnad ska denne kallas till förhandlingen. Den som är anhållen eller häktad ska inställas.

Tingsrätten ska avgöra frågan om utlämning genom beslut. Av reglerna i rättegångsbalken följer att ett sådant beslut ska motiveras.

4 § *Tingsrätten ska meddela beslut i frågan om utlämning inom den tid som anges i 30 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken. Vid tillämpning av bestämmelsen ska förhandling i utlämningsfrågan jämställas med huvudförhandling och beslut i frågan om utlämning jämställas med dom.*

I bestämmelsen, som behandlas i avsnitt 12.7.2, anges den tidsfrist som gäller för beslut i utlämningsfrågan.

Av bestämmelsen framgår att tingsrätten ska meddela beslut i frågan om utlämning inom den tid som anges i 30 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken. I förtydligande syfte anges att vid tillämpning av bestämmelsen ska förhandling i utlämningsfrågan jämställas med huvudförhandling och beslut i frågan om utlämning jämställas med dom. Detta innebär att, om förhandling hållits, och den eftersökte är häktad, beslut som huvudregel ska meddelas inom en vecka och i annat fall inom två veckor efter förhandlingens avslutande.

Det allmänna skyndsamhetskravet för handläggningen innebär att, i de fall då förhandling inte hållits, tingsrätten ska fatta beslut i utlämningsfrågan så snart det är möjligt.

5 § *Av 7 kap. framgår att rätten, när beslut fattas om att den eftersökte ska utlämnas, även ska fatta beslut i fråga om verkställighet av utlämningsbeslutet.*

Av 4 kap. framgår att ett beslut om att utlämna den eftersökte ska vara förenat med särskilda villkor i vissa fall.

I paragrafen, som behandlas i avsnitt 12.7.2, erinras om att rätten, när beslut fattas om att den eftersökte ska utlämnas, även ska fatta beslut i fråga om dels verkställighet av utlämningsbeslutet (se 7 kap.), dels med vilka särskilda villkor beslutet ska vara förenat (se 4 kap.).

Beslut i fråga om tvångsmedel och överlämnande av beslagtagna föremål

6 § *När beslut fattas om att den eftersökte ska utlämnas, ska prövas om beslut om tvångsmedel ska gälla till dess utlämningen har verkställts. Beslut om tvångsmedel kan meddelas även efter ett beslut om att den eftersökte ska utlämnas.*

I bestämmelsen, som behandlas i avsnitt 12.7.2, regleras fortsatt tvångsmedelsanvändning efter ett beslut om utlämning.

Av bestämmelsen framgår att om rätten beslutar att utlämning ska beviljas, ska den samtidigt pröva om ett meddelat tvångsmedelsbeslut ska gälla till dess utlämningen har verkställts. Ett be-

slut om tvångsmedel ska givetvis upphävas, om det inte längre finns skäl för beslutet (se 24 kap. 20 § andra stycket rättegångsbalken). Tvångsmedel får även beslutas i samband med ett beslut om utlämning, trots att tvångsmedel inte har använts tidigare i ärendet. I fråga om förutsättningar för att bevilja tvångsmedel gäller det som sägs i 5 kap. 6 och 7 §§.

I bestämmelsen anges vidare, att beslut i fråga om tvångsmedel får meddelas även efter att ett beslut om utlämning har meddelats. Även i detta fall gäller de förutsättningar för att bevilja tvångsmedel som anges i 5 kap. 6 och 7 §§.

Enligt 7 kap. 3 § kan den som ska utlämnas och av rätten har underkastats tvångsmedel, begära att en förhandling för prövning av tvångsmedelsfrågan ska äga rum i tingsrätten inom tre veckor från det att beslut i den frågan senast har meddelats.

7 § *Rätten ska, om möjligt, i samband med beslut i fråga om utlämning, meddela beslut i fråga om överlämnande av föremål som har tagits i beslag enligt 5 kap. 8 § första stycket.*

Beslut om överlämnande av föremål som har tagits i beslag enligt 5 kap. 8 § andra stycket ska alltid fattas i samband med beslut om utlämning. Beslutet får förenas med villkor som är påkallade med hänsyn till enskilds rätt eller som är nödvändiga från allmän synpunkt.

I paragrafen, som behandlas i avsnitt 12.6.2, regleras frågan om beslut avseende beslagtagen egendom.

Av *första stycket* framgår att beslut om överlämnande av egendom som beslagtagits i enlighet med en uttrycklig begäran från den ansökande staten om möjligt ska fattas av rätten i samband med beslutet om utlämning. Skulle det av någon anledning inte vara möjligt, kan beslut i den frågan fattas vid ett senare tillfälle.

Enligt *andra stycket* ska beslut om överlämnande av egendom som beslagtagits utan någon uttrycklig begäran från den ansökande staten alltid fattas i samband med beslutet om utlämning. Ett beslut om överlämnande av egendom får förenas med villkor som är påkallade med hänsyn till enskilds rätt eller som är nödvändiga från allmän synpunkt.

Processförklaring av regeringen

8 § *Regeringen kan avge sådan förklaring som anges i 3 kap. 12 § fram till dess att beslut om utlämning har verkställts. Processförklaringen avges till rätten genom åklagaren.*

Har beslut om utlämning meddelats, men ännu inte vunnit laga kraft, när processförklaring avges, ska högre rätt på begäran av åklagaren upphäva beslutet. Vad som gäller om beslutet vunnit laga kraft men ännu inte verkställts, när processförklaring avges, framgår av 7 kap. 9 § 3.

I bestämmelsen, som behandlas i avsnitt 12.7.2, regleras regeringens avgivande av processförklaring.

Av *första stycket* framgår att regeringen kan avge en processförklaring fram till dess att beslut om utlämning har verkställts, och att förklaringen avges till rätten genom åklagaren.

Enligt *andra stycket* ska, om beslut om utlämning meddelats, men ännu inte vunnit laga kraft när processförklaringen avges, högre rätt på begäran av åklagaren upphäva beslutet. I fråga om vad som gäller om beslutet vunnit laga kraft men ännu inte verkställts, när processförklaring avges, finns en hänvisning till 7 kap. 9 § punkten 3. Enligt denna bestämmelse ska i denna situation den domstol som har meddelat det lagakraftvunna beslutet på begäran av åklagaren upphäva det. Åklagaren ska därvid också enligt 7 kap. 8 § omedelbart häva ett eventuellt tvångsmedelsbeslut.

Konkurrerande framställningar

9 § *Om två eller flera stater, tribunaler eller internationella domstolar, samtidigt ansöker om utlämning eller om en eller flera stater, tribunaler eller internationella domstolar ansöker om utlämning samtidigt som en eller flera nordiska stater utfärdat en nordisk arresteringsorder eller en eller flera medlemsstater i Europeiska unionen har utfärdat en europeisk arresteringsorder beträffande samma person, ska ärendena, med undantag för sådana ärenden som anges i 10 §, prövas i ett sammanhang vid den tingsrätt som enligt 1 § har behörighet att handlägga det först inkomna ärendet.*

Inkommer en ny utlämningsframställning eller en ny nordisk eller europeisk arresteringsorder efter det att rätten beslutat om utlämning eller överlämnande men innan beslutet har vunnit laga kraft, får hovrätten eller, om ärendet överklagats dit, Högsta domstolen på yrkande av åklagaren besluta att tingsrätten ska pröva ärendena i ett sammanhang.

Prövningen av vilken av flera utlämningsframställningar eller nordiska eller europeiska arresteringsordrar som ska beviljas ska ske med särskild hänsyn till gärningarnas beskaffenhet och platsen där de ägt rum, de tidpunkter då respektive utlämningsframställning gjordes eller arresteringsorder utfärdades samt om de avser lagföring eller verkställighet av en frihetsberövande påföljd.

I paragrafen, som behandlas i avsnitt 12.8.2, regleras situationen då flera utlämningsframställningar inkommit beträffande samma person eller då det samtidigt som det inkommit en eller flera utlämningsframställningar utfärdats en nordisk eller europeisk arresteringsorder beträffande samma person

Första stycket anger att om två eller flera stater, tribunaler eller internationella domstolar, samtidigt ansöker om utlämning eller om en eller flera stater, tribunaler eller internationella domstolar ansöker om utlämning samtidigt som en eller flera nordiska stater utfärdat en nordisk arresteringsorder eller en eller flera medlemsstater i Europeiska unionen har utfärdat en europeisk arresteringsorder beträffande samma person, ska ärendena, med undantag för sådana ärenden som avser utlämning till tribunalen för f.d. Jugoslavien eller tribunalen för Rwanda eller överlämnande till Internationella brottmålsdomstolen, prövas i ett sammanhang vid den tingsrätt som enligt 1 § har behörighet att handlägga det först inkomna ärendet. I rättens beslut att bevilja utlämning eller överlämnande ligger att övriga framställningar avslås, se 3 kap. 13 §. Med ansökningar från tribunaler eller internationella domstolar avses ärenden om utlämning till Internationella brottmålsdomstolen för brott mot dess rättskipning och utlämning till Specialdomstolen för Sierra Leone. Andra tribunaler och internationella domstolar kan emellertid, om Sverige ingår avtal om att utlämna personer till dessa, tillkomma.

Har tingsrätten redan hunnit avgöra ett ärende när det inkommer ytterligare en utlämningsframställning eller en ny nordisk eller europeisk arresteringsorder beträffande samma person, får enligt *andra stycket* hovrätten eller, om ärendet överklagats dit, Högsta domstolen på yrkande av åklagaren besluta att ärendena ska prövas i ett sammanhang vid tingsrätten. En sådan sammanläggning får dock göras endast om det redan avgjorda ärendet utgör ett bifall till utlämningsframställningen eller arresteringsordern. En ytterligare förutsättning är att beslutet inte har vunnit laga kraft.

I *tredje stycket* anges vilka omständigheter domstolen särskilt ska beakta när den avgör vilken av framställningarna som ska bifallas. Därvid torde utlämning eller överlämnande för ett allvarligare brott i allmänhet ha företräde framför utlämning eller överlämnande för ett mindre allvarligt brott. Vid konkurrens mellan utlämning eller överlämnande för lagföring och utlämning eller överlämnande för straffverkställighet bör i allmänhet utlämning eller överlämnande för lagföring ha företräde, eftersom ett längre uppskov med lagföring kan

leda till att det uppstår svårigheter att genomföra rättegången. Uppräkningen i paragrafen är dock endast exemplifierande och även andra omständigheter kan inverka på bedömningen, t.ex. om utlämning eller överlämnande begärs för att pröva ansvarsfrågan för flera medverkande i samma rättegång. Det kan naturligtvis också vara så att ingen av de aktuella framställningarna ska bifallas.

10 § *Om det beträffande den eftersökte pågår ett ärende om utlämning för brott enligt lagen (1994:569) om Sveriges samarbete med de internationella tribunalerna för brott mot humanitär rätt eller om överlämnande enligt lagen (2002:329) om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen, ska prövningen av frågan om utlämning enligt denna lag anstå till dess beslut har meddelats i det andra ärendet.*

I paragrafen, som behandlas i avsnitt 12.8.2, regleras situationen då en och samma person dels begärs utlämnad i enlighet med utlämningslagen, dels begärs utlämnad till antingen tribunalen för f.d. Jugoslavien eller tribunalen för Rwanda eller överlämnad till Internationella brottmålsdomstolen.

Ärendet enligt utlämningslagen får i sådant fall vilandeförklaras enligt 32 kap. 5 § rättegångsbalken medan regeringen prövar det andra ärendet om utlämning eller överlämnande. Om det i ett sådant ärende beslutas att den eftersökte ska utlämnas till en tribunal eller överlämnas till Internationella brottmålsdomstolen, följer att utlämningsframställningen i utlämningsärendet enligt utlämningslagen ska avslås, se 3 kap. 13 §.

Kostnader för offentlig försvarare, vittne m.fl.

11 § *Kostnaderna för en offentlig försvarare, vittne eller annan som hörts i utlämningsärendet ska stanna på staten, om det inte finns särskilda skäl för att de ska återbetalas av den eftersökte.*

I bestämmelsen, som behandlas i avsnitt 12.4.2 och 12.7.2, föreskrivs att kostnaderna för en offentlig försvarare, vittne eller annan som hörts i utlämningsärendet ska betalas av allmänna medel, om det inte finns särskilda skäl för att de ska återbetalas av den eftersökte. Sådana skäl kan föreligga exempelvis om den eftersökte avvikit eller på annat sätt fördröjt ärendets hantering och därigenom orsakat merkostnader. Beslut om ersättning till offentlig försvarare meddelas alltid av rätten, oavsett om ärendet har avgjorts av rege-

ringen eller chefen för Justitiedepartementet enligt 6 kap. 1 § andra stycket.

Överklagande

12 § *För att hovrätten ska pröva tingsrättens beslut krävs prövningstillstånd, om beslutet innebär att ärendet avgörs eller utgör ett sådant beslut som får överklagas endast i samband med överklagande av ett slutligt beslut.*

Har utlämningsframställningen avslagits av regeringen eller chefen för Justitiedepartementet enligt 1 § andra stycket eller har utlämning inte beviljats på grund av att regeringen avgett processförklaring enligt 3 kap. 12 §, får beslutet inte överklagas. Har den eftersökte samtyckt till utlämning enligt 5 kap. 5 § får beslutet om utlämning inte heller överklagas.

I paragrafen, som behandlas i avsnitt 12.7.2, regleras möjligheterna att överklaga beslut i fråga om utlämning.

Av *första stycket* framgår att det krävs prövningstillstånd för att hovrätten ska pröva tingsrättens beslut i fråga om utlämning. De omständigheter som innebär att prövningstillstånd ska meddelas anges i 49 kap. 14 § rättegångsbalken. Tingsrättens beslut ska enligt 49 kap. 15 § samma balk innehålla en upplysning om att prövningstillstånd krävs. Kravet på prövningstillstånd gäller beslut i utlämningsfrågan eller andra beslut som innebär att ärendet avgörs samt beslut som bara får överklagas i samband med sådana slutliga beslut. För beslut i exempelvis tvångsmedelsfrågor gäller således överklaganderegelrna enligt rättegångsbalken. Detta följer av hänvisningen till reglerna om domstols handläggning i brottmål i 6 kap. 2 §. I 5 kap. 12 § andra stycket finns vidare en särskild bestämmelse om överklagande av rättens beslut i fråga om provisoriska tvångsmedel.

I *andra stycket* anges vissa beslut som inte får överklagas. Har utlämningsframställningen således avslagits av regeringen eller chefen för Justitiedepartementet enligt 1 § andra stycket eller har utlämning inte beviljats på grund av att regeringen avgett processförklaring enligt 3 kap. 12 §, får beslutet inte överklagas. Inte heller får beslutet om utlämning överklagas om den eftersökte samtyckt till utlämningen enligt 5 kap. 5 §.

7 kap. Verkställighet av beslut om utlämning och efterföljande beslut

Kapitlet innehåller bestämmelser om verkställigheten av ett beslut om utlämning. Det innehåller också bestämmelser om hanteringen av vissa andra frågor som kan uppkomma i tiden efter att ett utlämningsbeslut fattats.

Verkställighet

1 § *När beslut fattas om att den eftersökte ska utlämnas, ska rätten även bestämma inom vilken tid den ansökande staten ska hämta den som ska utlämnas. Tiden för avhämtande får, utom i fall som avses i 2 §, endast om det finns särskilda skäl för detta, sättas längre än en månad från det att den ansökande staten har fått del av beslutet.*

Inträffar efter rättens beslut omständigheter som ligger utanför de berörda staternas kontroll och som hindrar att den eftersökte avhämtas, om det därefter tillkommit starka humanitära skäl eller det annars finns synnerliga skäl härför, får rätten på framställning från åklagaren besluta att den eftersökte ska avhämtas vid viss senare tidpunkt. Har beslutet om utlämning vunnit laga kraft, prövar den domstol som har meddelat det lagakraftvunna beslutet frågan.

Paragrafen, som behandlas i avsnitt 12.9.2, innehåller de grundläggande bestämmelserna om verkställighet av ett beslut om utlämning. Första styckets andra mening motsvaras delvis av 20 § andra stycket UtlämningsL.

Av *första stycket* framgår att när beslut fattas om att den eftersökte ska utlämnas, ska rätten även bestämma inom vilken tid den ansökande staten ska hämta den som ska utlämnas. Verkställighet sker alltså genom att den ansökande staten avhämtar den eftersökte. Det står emellertid polismyndigheten, vilken är den myndighet som enligt 6 § är ansvarig för den praktiska verkställigheten av utlämningsbeslutet, fritt att i samråd med den ansökande staten och dess myndigheter bestämma platsen för avhämtandet. Verkställighet kan således i praktiken ske genom att polismyndigheten för den som ska utlämnas till den ansökande staten, där avhämtandet sker. Tiden för avhämtande får, utom när det enligt 2 § finns svenskt intresse av lagföring eller straffverkställighet, endast om det finns särskilda skäl för detta, sättas längre än en månad från det att den ansökande staten har fått del av beslutet. Som framgår är fristen om en månad den längsta frist som, om det inte finns särskilda skäl för ännu

längre frist, får sättas. I många fall torde en kortare frist kunna sättas. Det ankommer på åklagaren att inom ramen för sin utredning, via Justitiedepartementet, ta kontakt med den ansökande staten, och inhämta information om inom vilken tid denna har möjlighet att avhämta den eftersökte, om utlämning skulle komma att beviljas. Åklagaren får således förse rätten med fullgott beslutsunderlag i denna fråga. ”Särskilda skäl” för att sätta en längre frist än en månad kan exempelvis föreligga om den som ska utlämnas måste genomgå viss sjukhusvård i Sverige före utlämningen, eller om det redan i samband med att utlämningsbeslutet fattas kan konstateras att det finns störningar i kommunikationerna som kan antas komma att bestå under den tid som normalt ska gälla för avhämtandet. Finns svenskt intresse av lagföring eller straffverkställighet finns vidare möjlighet att från början sätta längre tid för verkställighet än en månad, se närmare 2 §.

När ett beslut om utlämning fattats och rätten i samband härmed beslutat inom vilken tid den ansökande staten ska hämta den eftersökte, kan det i avvaktan på verkställigheten inträffa omständigheter som innebär att verkställighet inte kan ske inom den bestämda tiden. Enligt *andra stycket* får rätten i denna situation på framställning från åklagaren besluta att den eftersökte ska avhämtas vid viss senare tidpunkt. Beslut om verkställighet vid senare tidpunkt än som ursprungligen bestämts, får fattas om det *efter* rättens beslut inträffat omständigheter som ligger utanför de berörda staternas kontroll och som hindrar att den eftersökte avhämtas (exempelvis omfattande strejker eller andra svåra störningar i kommunikationerna), tillkommit starka humanitära skäl (den eftersökte har exempelvis blivit svårt sjuk) eller det annars finns synnerliga skäl härför. Hänvisningen till synnerliga skäl innebär således en allmän möjlighet att, om det av någon anledning finns mycket starka skäl härför, besluta att verkställigheten ska ske vid viss senare tidpunkt. Har beslutet om utlämning vunnit laga kraft, prövar den domstol som har meddelat det lagakraftvunna beslutet frågan om verkställighet vid viss senare tidpunkt.

Som framgår av skrivningen i första stycket jämförd med andra stycket, ska rätten i samband med utlämningsbeslutet fastställa en *tidsfrist* inom vilken den eftersökte ska avhämtas, medan rätten, vid ett senare beslut om att skjuta upp verkställigheten, ska fastställa en *tidpunkt*, exempelvis en viss dag, vid vilken den eftersökte ska avhämtas. Skulle det alltjämt föreligga hinder mot verkställighet vid den tidpunkt som rätten bestämt enligt andra stycket finns inget

som hindrar att åklagaren på nytt, efter kontakter med den ansökande staten, begär att tingsrätten ska fastställa ännu en ny tidpunkt för verkställighet.

2 § *Är den eftersökte i Sverige åtalad för annan brottslig gärning än den utlämningsframställningen avser, för vilken är föreskrivet fängelse, eller har förundersökning mot denne inletts för sådan gärning, prövar rätten om verkställighet av utlämningsbeslutet får ske, innan åtal för gärningen har prövats slutligt eller åtalet eller förundersökningen har lagts ned.*

Är den eftersökte i Sverige dömd till fängelse eller annan frihetsberövande påföljd för annan brottslig gärning, prövar rätten om verkställighet av utlämningsbeslutet får ske, innan den eftersökte villkorligt frigivits från fängelsestraffet, påföljden helt verkställts eller slutligt beslut har fattats om att flytta över verkställigheten av påföljden till den ansökande staten.

Vid avgörande av frågan om verkställighet av utlämningsbeslutet får ske enligt första och andra stycket ska hänsyn tas till samtliga omständigheter och särskilt beaktas

1. brottets svårhetsgrad enligt såväl svensk rätt som lagstiftningen i den ansökande staten,

2. om något väsentligt allmänt eller enskilt intresse, i den mening som avses i 20 kap. 7 § och 23 kap. 4 a § rättegångsbalken, skulle åsidosättas, om den eftersökte utlämnades, trots att åtal väckts eller en förundersökning pågår,

3. om den eftersökte är anhållen, gripen eller häktad, och

4. förväntad tid för åtals väckande eller slutlig prövning av åtalet.

Utan hinder av vad som sägs i första och andra stycket får rätten besluta att utlämning får ske på villkor, att den eftersökte efter viss rättegångs avslutande eller viss straffverkställighet i den ansökande staten återförs till Sverige.

Paragrafen, som behandlas i avsnitt 12.10.3, reglerar frågan om tillfälliga hinder mot utlämning vid svenskt intresse av att lagföra eller straffa den eftersökte för annan gärning än den som utlämningsframställningen avser. Bestämmelsen motsvaras till viss del av 11 § UtlämningsL. Viss ändring i sak har emellertid gjorts i förhållande till UtlämningsL:s reglering.

Enligt *första stycket* ska rätten, om den eftersökte i Sverige är åtalad för annan brottslig gärning än den utlämningsframställningen avser och för vilken är föreskrivet fängelse, eller om förundersökning mot denne har inletts för sådan gärning, pröva om verkställighet av utlämningsbeslutet får ske, innan åtal för gärningen har prövats slutligt eller åtalet eller förundersökningen har lagts ned. Ett alternativ till att uppskjuta verkställigheten är att på det sätt som anges i fjärde stycket utlämna den eftersökte med krav på återförande.

Enligt *andra stycket* ska rätten, om den eftersökte i Sverige är dömd till fängelse eller annan frihetsberövande påföljd för annan brottslig gärning än den som utlämningsframställningen avser, pröva om verkställighet av utlämningsbeslutet får ske, innan den eftersökte villkorligt frigivits från fängelsestraffet, påföljden helt verkställts eller slutligt beslut har fattats om att flytta över verkställigheten av påföljden till den ansökande staten. Ett alternativ till att uppskjuta verkställigheten är även här att på det sätt som anges i fjärde stycket utlämna den eftersökte med krav på återförande.

I *tredje stycket* anges vilka omständigheter som rätten ska beakta vid den intresseavvägning mellan det svenska och utländska intresset som alltså måste ske enligt såväl första som andra stycket. Hänsyn ska därvid tas till samtliga omständigheter men särskilt ska beaktas *brottets svårhetsgrad* enligt såväl svensk rätt som lagstiftningen i den ansökande staten, om något *väsentligt allmänt eller enskilt intresse*, i den mening som avses i 20 kap. 7 § och 23 kap. 4 a § rättegångsbalken, *skulle åsidosättas*, om den eftersökte utlämnades, trots att åtal väckts eller en förundersökning pågår, om den eftersökte är *anhållen*, *gripen eller häktad*, och *förväntad tid* för *åtals väckande* eller *slutlig prövning av åtalet*. Vad gäller de omständigheter som rätten har att beakta vid intresseavvägningen ankommer det på åklagaren i utlämningsärendet att förse rätten med en redovisning av det pågående svenska brottmålsärendet, så att rätten har ett fullgott beslutsunderlag vid prövningen i denna del.

Av *fjärde stycket* framgår att rätten alltid, trots det svenska intresset av lagföring eller straffverkställighet, har möjlighet att utlämna den eftersökte på villkor om återförande till Sverige efter viss rättegångs avslutande eller viss straffverkställighet i den ansökande staten. För villkorets uppställande se 4 kap. 2 § punkten 5. Inget hindrar att den eftersökte med stöd av bestämmelsen utlämnas i syfte att den ansökande staten ska kunna slutföra en förundersökning mot den eftersökte och därefter eventuellt inleda en rättegång mot denne. I beslutet måste närmare anges efter vilken rättegångs avslutande eller vilken straffverkställighet i den ansökande staten som den eftersökte senast ska återföras. Det ankommer härvid på åklagaren att förse rätten med ett fullgott beslutsunderlag. För att utlämningen ska kunna beviljas måste den ansökande staten också, i enlighet med 4 kap. 3 §, lämna tillfredsställande garantier för att villkoret om återförande kommer att respekteras.

3 § *Den som ska utlämnas och har underkastats tvångsmedel av rätten kan begära att en förhandling för prövning av tvångsmedelsfrågan ska äga rum i tingsrätten, inom tre veckor från det att beslut i den frågan senast har meddelats.*

I bestämmelsen, som behandlas i avsnitt 12.9.2, regleras frågan om omprövning av personella tvångsmedel i avvaktan på verkställighet av ett lagakraftvunnet beslut om utlämning. Bestämmelsen motsvaras väsentligen av 16 § sjätte stycket UtlämningsL (vilken bestämmelse är tillämplig även efter att beslut om utlämning meddelats av regeringen).

Bestämmelsen innebär att den som ska utlämnas och är underkastad tvångsmedel som beslutats av rätten kan begära att en förhandling för prövning av tvångsmedelsfrågan ska äga rum inom tre veckor från det att beslut i den frågan senast har meddelats. Bestämmelsen utesluter givetvis inte att frågan om omprövning väcks senare än tre veckor efter föregående beslut. En förhandling ska i sådant fall äga rum snarast. Förhandlingen äger rum inför tingsrätten även i de fall det är en högre rätt som har meddelat det lagakraftvunna beslutet om utlämning. Att den eftersökte har rätt att få frågan om tvångsmedel omprövad inom tre veckor från det senaste tvångsmedelsbeslutet innebär att i en del fall kommer verkställighet i enlighet med vad som bestämts enligt 1 § första stycket inte ha hunnit ske innan treveckorsfristens löpt ut, utan en omprövning av tvångsmedelsfrågan kan, på begäran av den enskilde, således behöva göras efter tre veckor.

4 § *Om den som ska utlämnas avger en förklaring om att denne avstår från överklagande och medger att beslutet om utlämning får verkställas, får verkställighet ske utan hinder av att beslutet inte har vunnit laga kraft. I fråga om en sådan förklaring tillämpas 4 och 6–8 §§ lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m.*

I paragrafen, som behandlas i avsnitt 12.9.2, föreskrivs att den som ska utlämnas kan påskynda verkställigheten av utlämningsbeslutet genom att avge en nöjdförklaring enligt 4 och 6–8 §§ lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m. En sådan förklaring ska lämnas innan beslutet om utlämning har vunnit laga kraft. Av 8 § i den angivna lagen följer att en nöjdförklaring inte kan återtas och att ett överklagande från den som ska utlämnas förfaller genom nöjdförklaringen.

5 § *Sedan rättens beslut i utlämningsärendet vunnit laga kraft eller omfattas av 4 §, ska ärendet av åklagaren överlämnas till Justitiedepartementet. Justitiedepartementet ska underrätta den ansökande staten om rättens beslut.*

I bestämmelsen, som behandlas i avsnitt 12.9.2, regleras ansvaret för kommunikationen av utlämningsbeslutet med den ansökande staten.

Bestämmelsen föreskriver att åklagaren, när rättens beslut i utlämningsärendet vunnit laga kraft eller den som ska utlämnas avgett nöjdförklaring, ska överlämna ärendet till Justitiedepartementet. Det ankommer sedan på Justitiedepartementet att underrätta den ansökande staten om beslutet.

6 § *Ett beslut om utlämning verkställs av polismyndigheten. Om den som ska utlämnas är på fri fot, får denne, såvida det är nödvändigt för att utlämningen ska kunna genomföras, omhändertas och tas i förvar av polismyndigheten, dock längst under fyrtioåtta timmar.*

I paragrafen, som behandlas i avsnitt 12.9.2, regleras den praktiska verkställigheten av utlämningsbeslutet. Bestämmelsen motsvarar 20 § tredje stycket UtlämningsL.

Av paragrafen framgår att utlämningsbeslut verkställs genom polismyndighetens försorg. Vidare framgår att om den som ska utlämnas är på fri fot får denne omhändertas och tas i förvar av polismyndigheten under högst fyrtioåtta timmar. Förvarstagande förutsätter att en sådan åtgärd bedöms vara nödvändig för att utlämningen ska kunna genomföras. Möjligheten att ta någon i förvar bör givetvis tillämpas med återhållsamhet. Det finns i det hänseendet anledning att erinra om den proportionalitetsprincip som gäller enligt 8 § polislagen (1984:387).

7 § *Om den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna i anledning av ett där anhängiggjort mål riktar en begäran till Sverige om att verkställigheten av ett beslut om utlämning ska avbrytas, ska inhibition meddelas, såvida inte synnerliga skäl talar mot detta.*

Om i annat fall än som avses i första stycket ett internationellt organ, som har behörighet att pröva klagomål från enskilda, begär att verkställigheten ska avbrytas, får inhibition meddelas, såvida det är lämpligt med hänsyn till de tvångsmedel som föreligger, den förväntade tiden för prövning av klagomålet och andra omständigheter.

Inhibition enligt första eller andra stycket meddelas av rätten på talan av åklagaren. Har beslutet om utlämning vunnit laga kraft, prövar den domstol som har meddelat det lagakraftvunna beslutet frågan om inhibition.

I bestämmelsen, som behandlas i avsnitt 12.9.2, regleras möjligheterna till inhibition av ett utlämningsbeslut om antingen Europadomstolen eller exempelvis någon av FN:s övervakningskommittéer riktar en begäran till Sverige om att verkställigheten av beslutet ska avbrytas.

Enligt *första stycket ska* inhibition meddelas, såvida inte synnerliga skäl talar mot detta, om *Europadomstolen* i anledning av ett där anhängiggjort mål begär att verkställigheten av ett beslut om utlämning ska avbrytas. När det gäller begäran om inhibition från Europadomstolen finns således en stark presumtion för att inhibition ska meddelas. Möjligheten att frångå presumtionen är avsedd att tolkas ytterst restriktivt.

Enligt *andra stycket får* inhibition meddelas, såvida det är lämpligt med hänsyn till de tvångsmedel som föreligger, den förväntade tiden för prövning av klagomålet och andra omständigheter, om ett internationellt organ, som har behörighet att pröva klagomål från enskilda, begär att verkställigheten ska avbrytas. De internationella organ som avses i bestämmelsen är främst FN:s övervakningskommittéer kopplade till tortyrkonventionen och *KMPR*. Någon presumtion för inhibition finns således inte när begäran kommer från något av dessa organ, utan det lämpliga i att verkställigheten avbryts får prövas från fall till fall, med hänsyn till bl.a. de föreliggande tvångsmedlen och organets handläggningstider. Hänsyn kan givetvis vid denna bedömning även tas till vari den enskildes klagomål till det internationella organet består.

Av *tredje stycket* framgår att inhibition meddelas av rätten på talan av åklagaren. Det ligger i sakens natur att åklagaren, om något av de organ som avses i första eller andra stycket begär i en kommunikation till Sverige som stat, att verkställigheten av utlämningsbeslutet ska avbrytas, alltid ska föra saken vidare till domstolens prövning. Åklagaren, som alltså bör få del av begäran genom Regeringskansliets försorg, tillåts således inte själv att göra bedömningen att inhibition inte bör meddelas och att med anledning därav underlåta att föra talan i saken vid rätten. Har beslutet om utlämning vunnit laga kraft, prövar den domstol som har meddelat det lagakraftvunna beslutet frågan om inhibition.

8 § *Om den som ska utlämnas är underkastad tvångsmedel och denne inte avhämtas inom den tid som bestämts enligt 1 § första stycket eller, när rätten har fattat ett beslut enligt 1 § andra stycket, inom tio dagar från den beslutade tidpunkten, ska åklagaren omedelbart häva tvångsmedelsbeslutet. Detsamma gäller om den ansökande staten återkallar utlämningsframställningen, rege-*

ringen avger sådan förklaring som anges i 3 kap. 12 § eller ett internationellt organ, som har behörighet att pröva klagomål från enskilda, funnit att beslutet i det enskilda ärendet strider mot ett svenskt konventionsåtagande.

I paragrafen, som behandlas i avsnitt 12.9.2, anges vad som gäller för tvångsmedelsbeslut, då ett beslut om utlämning inte verkställs inom den tid som anges i 1 §, den ansökande staten återkallar utlämningsframställningen, regeringen avger processförklaring eller antingen Europadomstolen eller annat internationellt organ, som har behörighet att pröva klagomål från enskilda, funnit att beslutet strider mot ett svenskt konventionsåtagande.

Av bestämmelsen framgår att om den eftersökte är ålagd något personellt tvångsmedel, ska tvångsmedelsbeslutet omedelbart hävas av åklagaren om verkställigheten inte sker inom den tidsfrist som rätten bestämt enligt 1 § första stycket. Om ett beslut om att skjuta upp verkställigheten har fattats enligt 1 § andra stycket, ska tvångsmedelsbeslutet upphävas, såvida verkställighet inte har skett inom tio dagar från den senare tidpunkt som rätten beslutat. Det innebär att om ny tidpunkt för avhämtande bestämts exempelvis till den 10 oktober, ska avhämtning senast ha skett den 20 oktober. I annat fall ska tvångsmedelsbeslutet hävas. Även när en utlämningsframställning återkallas, regeringen i detta sena skede av utlämningsförfarandet avger processförklaring enligt 3 kap. 12 § eller ett internationellt organ, som har behörighet att pröva klagomål från enskilda, funnit att beslutet strider mot ett svenskt konventionsåtagande, ska ett tvångsmedelsbeslut upphävas. Som framgår av kommentaren till 7 § är det främst Europadomstolen och FN:s övervakningskommittéer kopplade till tortyrkonventionen och *KMPR* som avses med ”internationellt organ”.

9 § *Den domstol som har meddelat ett lagakraftvunnet beslut om utlämning ska på begäran av åklagaren upphäva beslutet, om*

1. den som ska utlämnas, av annan anledning än att denne håller sig undan, inte har avhämtats inom tio dagar från den tidpunkt som bestämts enligt 1 § första eller andra stycket,

2. den ansökande staten återkallar utlämningsframställningen,

3. regeringen avger sådan förklaring som anges i 3 kap. 12 §, eller

4. ett internationellt organ, som har behörighet att pröva klagomål från enskilda, funnit att beslutet i det enskilda ärendet strider mot ett svenskt konventionsåtagande.

I paragrafen, som behandlas i avsnitt 12.9.2, anges vad som ska gälla för ett lagakraftvunnet beslut om utlämning när verkställighet inte sker, utlämningsframställningen återkallas, regeringen efter beslutet avger processförklaring eller ett internationellt organ, som har behörighet att pröva klagomål från enskilda, funnit att beslutet i det enskilda ärendet strider mot ett svenskt konventionsåtagande.

Av *första punkten* framgår att ett meddelat beslut om utlämning ska upphävas, om den ansökande staten inte i rätt tid ser till att verkställighet av beslutet sker. Den ansökande statens ges emellertid viss respit innan beslutet upphävs, genom att beslutet ska upphävas först när den eftersökte inte avhämtats inom tio dagar från den tidpunkt som bestämts enligt 1 § första eller andra stycket. Har viss tidsfrist för avhämtande bestämts enligt 1 § första stycket får tio dagar således räknas från tidsfristens slut. Ett upphävande ska dock inte ske om anledningen till att beslutet inte kan verkställas är att den som ska utlämnas håller sig undan.

Ett beslut om utlämning ska enligt *andra punkten* också upphävas, om den ansökande staten återkallar den utlämningsframställning som låg till grund för beslutet.

Av *tredje punkten* framgår att utlämningsbeslutet ska upphävas om regeringen i detta sena skede av utlämningsförfarandet avger processförklaring enligt 3 kap. 12 §. Som framgår av 6 kap. 8 § har regeringen möjlighet att avge sådan förklaring ända fram till dess att beslutet om utlämning har verkställts. Anledningen härtill är att det utrikes- och säkerhetspolitiska läget kan skifta snabbt och att det därför i tiden mellan utlämningsbeslutet och verkställigheten kan ha inträffat omständigheter som motiverat regeringen att hindra utlämningen.

Enligt *fjärde punkten* ska ett utlämningsbeslut upphävas, om ett internationellt organ, som har behörighet att pröva klagomål från enskilda, funnit att beslutet i det enskilda ärendet strider mot ett svenskt konventionsåtagande. Som anges i 7 och 8 §§ är det främst Europadomstolen och FN:s övervakningskommittéer kopplade till tortyrkonventionen och *KMPR* som avses med ”internationellt organ”.

Beslut om upphävande fattas i samtliga fall av den domstol som har meddelat det lagakraftvunna beslutet om utlämning, efter framställning därom av åklagaren.

Tillstånd till utvidgad utlämning och vidareutlämning till annan stat utanför Europeiska unionen än Island eller Norge

10 § *Om utlämning har skett enligt denna lag och den ansökande staten inkommer med en framställning om tillstånd*

1. att lagföra eller straffa den som har utlämnats även för gärningar som har begåtts före utlämningen men som inte omfattades av utlämningsframställningen, eller

2. att till en annan stat utanför Europeiska unionen än Island eller Norge, utlämna den som har utlämnats från Sverige,

prövas ärendet med tillämpning av 2–6 kap. Behörig tingsrätt är den som prövade frågan om utlämning.

Vad som i 2–6 kap. sägs om tvångsmedel och frister ska inte tillämpas i de fall som avses i första stycket. Offentlig försvarare ska förordnas för den som har utlämnats. Den som har utlämnats ska ges tillfälle att yttra sig över framställningen. Tingsrätten prövar om det finns skäl att hålla en muntlig förhandling.

I bestämmelsen, som behandlas i avsnitt 14.1.2, regleras frågor om lagföring och straff i den ansökande staten för andra gärningar än dem som omfattades av utlämningsframställningen (s.k. utvidgad utlämning) och vidareutlämning till annan stat utanför EU än Island eller Norge, av personer som har utlämnats från Sverige enligt utlämningslagen. Den person som avses med beslutet finns i dessa fall alltså inte längre kvar i Sverige.

Av *första stycket* framgår att om utlämning har skett enligt utlämningslagen och den ansökande staten inkommer med en framställning om tillstånd att antingen lagföra eller straffa den som har utlämnats även för gärningar som har begåtts före utlämningen men som inte omfattades av utlämningsframställningen, eller att till en annan stat utanför Europeiska unionen än Island eller Norge, utlämna den som har utlämnats från Sverige, ska ärendet prövas med tillämpning av 2–6 kap. Prövningen sker således huvudsakligen enligt de regler som gäller för en ursprunglig utlämningsframställning. Behörig tingsrätt vid prövningen är den som prövade frågan om utlämning.

Eftersom den som har utlämnats normalt befinner sig i den andra staten, är bestämmelserna om tvångsmedel och frister i utlämningslagen enligt *andra stycket* inte tillämpliga. Offentlig försvarare ska förordnas för den som har utlämnats. Rätten behöver inte hålla någon förhandling, men om en sådan äger rum ska den som har utlämnats vid förhandlingen företrädas av den offentlige försvararen. Den som har utlämnats har inte någon rätt att personligen närvara

vid förhandlingen men ska ges tillfälle att yttra sig över framställningen.

Förevarande bestämmelse ska tillämpas också i den situationen, att den ansökande staten efter att ha fått en utlämningsframställning beviljad, men innan utlämningen har verkställts, inkommer med en ny utlämningsframställning. Den sist inkomna utlämningsframställningen får då behandlas som en begäran om tillstånd till att få lagföra eller straffa den som har utlämnats för annan gärning, än den som omfattas av den första utlämningsframställningen.

Tillstånd till vidareutlämning till stat i Europeiska unionen, Island eller Norge

11 § *Om utlämning har skett enligt denna lag och den ansökande staten inkommer med en framställning om tillstånd att till en medlemsstat i Europeiska unionen, Island eller Norge, utlämna den som har utlämnats från Sverige prövas ärendet av tingsrätten med tillämpning av 6 kap. 8 § lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder. Behörig tingsrätt är den som prövade frågan om utlämning.*

I bestämmelsen, som behandlas i avsnitt 14.1.2, regleras den situationen att den ansökande staten begär tillstånd att få vidareutlämna den som har utlämnats till en stat i EU, Island eller Norge. Den person förfrågan avser befinner sig alltså i ett sådant fall inte längre i Sverige.

Av bestämmelsen framgår att frågan om tillstånd till vidareutlämning i denna situation ska prövas med tillämpning av 6 kap. 8 § EAOL och att prövningen ska göras vid den tingsrätt som prövade det föregående utlämningsärendet. Åklagarens utredning och rättens prövning ska alltså i dessa fall huvudsakligen ske med tillämpning av bestämmelserna som enligt 2–5 kap. EAOL gäller vid utredningen och prövningen av en arresteringsorder. De bestämmelser som avser tvångsmedel och frister blir emellertid inte tillämpliga. Rätten behöver inte heller hålla någon förhandling, men om en sådan äger rum ska den som har utlämnats vid förhandlingen företrädas av den offentlige försvarare som har förordnats. Den som har utlämnats har ingen rätt att personligen närvara vid förhandlingen men ska ges tillfälle att yttra sig över framställningen.

I förevarande fall behöver således någon arresteringsorder inte ha utfärdats. Den stat som nu vill ha personen utlämnad till sig har ju väntat sig till den stat som Sverige ursprungligen utlämnat till och

framställt önskemål om utlämning. Situationen kan alltså exempelvis vara sådan att Sverige utlämnat någon till Brasilien och att Brasilien sedan begär tillstånd att vidareutlämna personen till Frankrike. En prövning av huruvida svenskt tillstånd att vidareutlämna till Frankrike ska ges, ska alltså inte behöva göras enligt den omfattande prövning i fråga om bl.a. dubbel straffbarhet och krav på bevisning i skuldfrågan som ska göras enligt utlämningslagens bestämmelser. I stället räcker alltså att prövningen görs *med tillämpning av* bestämmelserna om överlämnande enligt EAOL, varvid någon prövning av den franska domens eller häktningsbeslutets riktighet, mot bakgrund av principen om ömsesidigt erkännande, på vilken EAOL bygger, inte ska göras. Eftersom framställningen om tillstånd till vidareutlämning inte grundas på någon arresteringsorder, får de uppgifter som behövs för prövningen i stället hämtas ur denna framställning.

8 kap. Överförande av verkställighet av en frihetsberövande påföljd till Sverige

Kapitlet innehåller bestämmelser om överförande av verkställighet av en frihetsberövande påföljd till Sverige, i de fall då den eftersökte utlämnats på villkor om återförande till Sverige för straffverkställighet här enligt 4 kap. 2 § punkten 2 eller 4. Samtliga bestämmelser i kapitlet behandlas i avsnitt 13.3. Bestämmelserna har sin förebild i bestämmelserna i 7 kap. EAOL (2–8 §§).

1 § *När någon som har utlämnats från Sverige ska återföras i enlighet med ett sådant villkor som avses i 4 kap. 2 § 2 eller 4, ska den ansvariga myndigheten i Sverige besluta om överförande av verkställigheten.*

Om återförandet sker, innan den ansvariga myndigheten har fattat sitt beslut, får den myndigheten besluta att den som har återförts ska tas i förvar av polismyndigheten i avvaktan på beslutet. Den som har återförts får annars tas i förvar, om det behövs för att verkställigheten av påföljden ska kunna påbörjas i Sverige.

Om rätten i samband med att utlämning beviljas uppställer ett villkor om att den som utlämnas ska återföras till Sverige för verkställighet här av en frihetsberövande påföljd som kan komma att dömas ut (4 kap. 2 § punkten 2 eller 4), bör den ansökande staten i samband med att den underrättas om utlämningsbeslutet även underrättas om att Justitiedepartementet (Centralmyndigheten) ska kon-

taktas, såvida den som har utlämnats döms till en sådan påföljd och när återförandet i så fall kan äga rum. Bestämmelser härom föreslås i utlämningsförordningen (2 kap. 6 §). Justitiedepartementet kan då, när information inkommer från den ansökande staten, underrätta den myndighet i Sverige som har ansvar för verkställighet av den påföljd som har dömts ut, och denna kan i samråd med myndigheterna i den ansökande staten komma överens om hur och när den dömde ska återföras till Sverige. Enligt 7 § bestämmer regeringen vilka myndigheter som är ansvariga myndigheter i Sverige enligt förevarande kapitel. Bestämmelser om ansvariga myndigheter föreslås i 2 kap. 10 § utlämningsförordningen.

Enligt *första stycket* ska den ansvariga myndigheten besluta om överförande av verkställigheten till Sverige. I allmänhet bör ett sådant beslut kunna fattas redan innan personen återförs till Sverige, förutsatt att den ansvariga myndigheten har tillgång till de uppgifter som behövs för beslutet. Om det inte är möjligt att fatta beslutet innan personen återförs, kan det ske efter det att personen har återförts till Sverige. En sådan anledning kan vara att viss utredning har saknats. Myndigheten får då kontakta den ansökande staten och dess ansvariga myndigheter antingen via Justitiedepartementet, eller direkt, om det är möjligt i det enskilda fallet, och begära kompletterande information. Den ansvariga myndighetens prövning ska inte omfatta huruvida det finns förutsättningar för att återföra den som har överlämnats för verkställighet i Sverige. Inte heller har det någon betydelse om den som återförs har ändrat sig i fråga om att verkställa påföljden i Sverige; domstolens beslut om återförande gäller härvidlag alltjämt.

Enligt *andra stycket* får den ansvariga myndigheten, i de fall återförandet sker innan den ansvariga myndigheten har fattat sitt beslut, besluta att den som har återförts ska tas i förvar av polismyndigheten i avvaktan på beslutet. Den som har återförts får annars tas i förvar, om det behövs för att verkställigheten av påföljden ska kunna påbörjas i Sverige. Beslut om förvar får alltså meddelas i avvaktan på den ansvariga myndighetens beslut, om det behövs för att verkställighet av påföljden ska kunna påbörjas i Sverige. Den ansvariga myndigheten bör i förevarande situation kunna besluta att den som återförs ska tas i förvar så snart denne kommer till Sverige. Förvaret upphör så snart den ansvariga myndigheten har beslutat om verkställighet i Sverige. Då ska enligt 3 § påföljden normalt befordras till verkställighet omedelbart, om inte myndigheten har beslutat något annat (se kommentaren till 3 §). Om någon

omedelbar verkställighet inte sker, gäller därefter allmänna regler om befordran av dom till verkställighet, dvs. bestämmelser i lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m.

2 § *Om det i ett fall som avses i 1 § krävs för att verkställigheten av en påföljd ska kunna ske i Sverige, får den ansvariga myndigheten, när den beslutar om överförande av verkställigheten av påföljden till Sverige,*

1. själv meddela de närmare föreskrifter som behövs, eller

2. överlämna åt åklagare att göra en framställning hos tingsrätten om att ny påföljd ska bestämmas.

I fall som avses i första stycket 2 ska rätten i ny dom bestämma en frihetsberövande påföljd som motsvarar den utländska påföljden, särskilt i fråga om dess art och längd. Vid bestämmandet av påföljdens längd ska även frihetsberövanden som föregått domen beaktas. Den nya påföljden får inte vara strängare än den utländska påföljden. Rättens prövning ska inte omfatta frågan om den som döms har begått gärningen och hur denna ska bedömas. För rättens handläggning ska i tillämpliga delar gälla rättegångsbalkens bestämmelser om rättegången i brottmål. Dock ska i fråga om frihetsberövanden i stället tillämpas bestämmelserna om förvar i 1 §.

Enligt paragrafen får den myndighet som har ansvaret för verkställigheten i Sverige, om det krävs för att verkställighet ska kunna ske, antingen själv meddela de närmare föreskrifter som behövs för att påföljden ska kunna verkställas i Sverige eller överlämna åt åklagaren att göra framställning hos rätten om att ny påföljd ska bestämmas (omvandling av påföljd). I vissa fall torde verkställighet kunna överföras till Sverige utan att det meddelas närmare föreskrifter eller att det sker en omvandling av påföljden. Närmare föreskrifter, som åsyftas i *första stycket första punkten*, torde behöva meddelas om det till den utländska påföljden finns en motsvarighet i svensk lag, men där den utländska påföljden inte direkt låter sig verkställas i någon av de verkställighetsformer som förekommer enligt svensk lag. Det kan t.ex. krävas föreskrifter om att ett straff på ungdomsfängelse som har meddelats i en annan stat ska verkställas som sluten ungdomsvård i Sverige. En sådan föreskrift meddelas då av den myndighet som enligt 7 § är ansvarig myndighet för verkställighet i Sverige av sluten ungdomsvård. Om den utländska påföljden saknar motsvarighet i svensk lag, kan enligt *andra punkten* omvandling av påföljd bli nödvändig. Exempelvis kan det i andra stater förekomma påföljdsformer för psykiskt störda lagöverträdare, som inte utan omvandling kan verkställas i Sverige.

I *andra stycket* anges det närmare förfarandet vid omvandling av påföljd. Av särskild betydelse för prövningen är påföljdens art och

längd. I det förra begreppet ligger bl.a. hur ingripande den utländska påföljden är. Med påföljdens längd avses främst frågan om hur lång verkställighetstid det utländska straffet innefattar, med beaktande av när villkorlig frigivning kan antas ske. Den nya påföljden får inte vara strängare än den utländska påföljden. Frihetsberövanden som föregått domen ska tillgodoräknas vid bestämmande av längden på den nya påföljden. Härmed avses frihetsberövanden, som enligt den utländska domen ska tillgodoräknas den dömde samt de frihetsberövanden som har ägt rum därefter i den andra staten och i Sverige, t.ex. förvar som har beslutats enligt 1 § samt förvar i ärendet om omvandling av påföljd. Vid bedömningen kan, som framgår av bestämmelsen, även andra omständigheter beaktas. Prövningen ska dock inte omfatta frågan om personen har begått gärningen och hur gärningen ska bedömas (jfr 29 kap. 2 § andra stycket 1 rättegångsbalken). För rättens handläggning gäller i tillämpliga delar rättegångsbalkens regler, t.ex. i fråga om möjligheten att överklaga domen (se prop. 1972:98 s. 115). Däremot ska inte rättegångsbalkens bestämmelser om anhållande och häktning tillämpas. Under ärendet angående omvandling av påföljd torde den berörda personen i allmänhet vara förvarstagen enligt 1 §.

3 § *När verkställighet enligt 1 § ska ske i Sverige utan att ny påföljd bestäms ska den ansvariga myndigheten, om det inte finns särskilda skäl däremot, besluta att verkställigheten ska påbörjas genast.*

Har en ny påföljd bestämts enligt 2 § första stycket 2, ska verkställigheten av den nya påföljden påbörjas så snart domen vunnit laga kraft, om inte rätten beslutar något annat.

Enligt bestämmelsen ska en påföljd som överförs till Sverige befordras till verkställighet omedelbart. Bestämmelsen är ett undantag från vad om föreskrivs i bl.a. lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m. Enligt den lagen ska en dom omedelbart verkställas i vissa där angivna fall (9 §). Förvar som har meddelats enligt 1 § omfattas dock inte av de fallen.

Enligt *första stycket* ska verkställigheten som regel påbörjas genast, när beslut om överförande av verkställighet har meddelats enligt 1 §, utan att det har föreskrivits att omvandling av påföljd ska ske. Den ansvariga myndigheten i Sverige ska i samband med beslutet om överförande besluta huruvida påföljden ska börja verkställas omedelbart. Endast om det finns särskilda skäl ska någon omedelbar verkställighet inte ske. I ett sådant fall kommer allmänna regler om befordran av en dom till verkställighet att gälla. Med ”särskilda

skäl” kan t.ex. avses omständigheter, som med tillämpning av 12 § lagen om beräkning av strafftid m.m. hade kunnat leda till ett uppskov med verkställigheten. Det bör dock i allmänhet finnas skäl, att tillämpa möjligheten att inte påbörja verkställigheten omedelbart med stor restriktivitet.

Har en ny påföljd bestämts enligt 2 § första stycket 2, ska enligt *andra stycket* verkställigheten av den nya påföljden påbörjas, så snart domen vunnit laga kraft, om inte rätten beslutar något annat. I allmänhet bör en ny påföljd som har meddelats genom ärendet angående omvandling av påföljd gå i verkställighet så snart domen vunnit laga kraft. Domstolen bör dock, i undantagsfall, kunna förordna att omedelbar verkställighet inte ska ske, se kommentaren till första stycket.

4 § *När verkställighet enligt 1 § ska ske i Sverige utan att ny påföljd bestäms tillämpas 24 § andra stycket, 25 och 38 §§ lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom* (internationella verkställighetslagen). *Förvar som meddelats enligt 1 § ska anses som tid under vilken den utdömda påföljden verkställts i anstalt.*

Vid verkställighet av påföljd som har bestämts enligt 2 § första stycket 2 tillämpas 24 § första och andra styckena och 38 § internationella verkställighetslagen.

I paragrafen hänvisas till vissa bestämmelser i lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom (internationella verkställighetslagen, IVL) som gäller i fråga om verkställighet i Sverige av en påföljd som har överförts hit enligt 1 §.

Enligt *första stycket* kan beslut om bl.a. nåd eller amnesti som fattas i domslandet innebära att verkställigheten i Sverige ska upphöra (24 § andra stycket IVL). Vidare gäller att domen i huvudsak ska verkställas som om den var en svensk brottmålsdom (25 § första stycket IVL). Förvar som meddelats enligt 1 § i detta kapitel ska anses som tid under vilken den utdömda påföljden verkställts i anstalt och ska alltså avräknas från den påföljden. Enligt 38 § IVL får den dömde inte åtalas på nytt för en gärning som omfattas av den överförda påföljden.

Vid verkställighet av påföljd som har bestämts enligt 2 § första stycket 2 gäller enligt *andra stycket*, med en mindre avvikelse, i huvudsak motsvarande bestämmelser i IVL, som enligt det föregående stycket gäller när omvandling av påföljd inte sker.

5 § *Offentligt biträde ska förordnas för den som i fall som avses i 1 och 2 §§ tas i förvar, om det inte måste antas att den förvarstagne inte behöver ett biträde.*

Enligt bestämmelsen bör offentligt biträde förordnas för den som tas i förvar i ett ärende om överförande eller under den tid omvandling av påföljd pågår. Om det kan antas att behov av biträde saknas, bör ett sådant dock inte förordnas. Ett sådant fall kan vara att förvaret förväntas bli kortvarigt, t.ex. över en helg, eller om den förvarstagne avstår från ett biträde och förvaret inte kan antas komma att dra ut på tiden.

6 § *Beslut enligt 2 § första stycket 1 och 3 § första stycket samt om förvar i fall som avses i 1 och 2 §§ får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Sådana beslut gäller dock omedelbart, om inte annat förordnas. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätt.*

Enligt paragrafen får vissa beslut som de ansvariga myndigheterna fattar enligt detta kapitel överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Ett sådant beslut gäller omedelbart om inte annat förordnas. Prövningstillstånd gäller vid överklagande till kammarrätt. Själva beslutet om överförande av verkställigheten kan dock inte överklagas. Detta beslut är ju enbart en praktisk och omedelbar konsekvens av domstolens föregående beslut att utlämna på villkor om återförande.

7 § *Regeringen bestämmer vilka myndigheter som är ansvariga myndigheter i Sverige enligt 1–6 §§.*

I paragrafen bemyndigas regeringen att i förordning ange vilka myndigheter som är ansvariga för verkställigheten i Sverige av de påföljder som överförs med stöd av bestämmelserna i kapitlet (se 2 kap. 10 § utlämningsförordningen).

9 kap. Förenklat utlämningsförfarande till följd av en internationell överenskommelse

I kapitlet finns bestämmelser om tillämpning av ett förenklat utlämningsförfarande, i de fall den eftersökte samtycker till att utlämnas och detta följer av ett utlämningsavtal mellan Sverige och den ansökande staten. Bestämmelserna tar sin utgångspunkt i det

tredje tilläggsprotokollet till 1957 års utlämningskonvention (*tilläggsprotokollet*, se bilaga 2) och kapitlet innehåller de bestämmelser som ett tillträde till tilläggsprotokollet kräver. Bestämmelserna har emellertid getts en generell tillämpning och Sverige kan således ingå avtal om att tillämpa ett förenklat utlämningsförfarande även med andra stater, varvid kapitlets bestämmelser ska tillämpas även i förhållande till denna stat. Samtliga bestämmelser i kapitlet behandlas i avsnitt 15.3.2.

1 § *När det följer av ett utlämningsavtal mellan Sverige och den ansökande staten, får utlämning prövas i ett förenklat förfarande enligt bestämmelserna i detta kapitel, såvida den eftersökte har samtyckt till utlämningen.*

I paragrafen, som delvis motsvarar artikel 1 i tilläggsprotokollet, anges de grundläggande förutsättningarna för att det förenklade förfarandet enligt kapitlet ska kunna tillämpas.

Enligt bestämmelsen förutsätter en tillämpning av det förenklade förfarandet dels att ett förenklat förfarande följer av ett utlämningsavtal (bi- eller multilateralt) mellan Sverige och den ansökande staten, dels att den eftersökte samtycker till att utlämnas.

De materiella förutsättningarna för utlämning påverkas inte av det förenklade förfarandet. Vidare ska de förfaranderegler som inte påverkas av tilläggsprotokollets bestämmelser tillämpas även vid det förenklade förfarandet.

2 § *En begäran om utlämning enligt det förenklade förfarandet ska innehålla de uppgifter som anges i 5 kap. 1 § andra stycket 1–6 och därutöver uppgifter om*

1. den myndighet som begärt anhållande, om sådan begäran framställts, och

2. förekomsten av en sådan dom eller ett sådant beslut som avses i 2 kap. 3 § andra stycket respektive 4 § andra stycket, med i förekommande fall angivande av det i den slutliga domen utdömda straffet, och en bekräftelse på att personen är eftersökt för utlämning.

Ytterligare uppgifter får begäras, om det behövs för att beslut om utlämning ska kunna fattas.

Paragrafen motsvarar delvis artikel 2 i tilläggsprotokollet.

I *första stycket* anges vilka uppgifter som ska vara tillräckliga för att beslut ska kunna fattas om utlämning enligt det förenklade förfarandet efter samtycke. Uppgifterna motsvarar i huvudsak de uppgifter som enligt 5 kap. 1 § andra stycket bör finnas med i en ordinär utlämningsframställning. Av *första punkten* framgår, att uppgift dock även ska finnas med om den myndighet som begärt an-

hållande, om sådan begäran framställts. I *andra punkten* anges, att det är tillräckligt att uppgift om förekomst av häktningsbeslut eller motsvarande lämnas. Någon kopia av dokumentet behöver således inte företes.

Formkrav avseende en begäran om utlämning enligt det förenklade förfarandet saknas. Det innebär att informationen kan lämnas på olika sätt. I praktiken torde dock utlämningsbegäran normalt manifesteras genom en begäran om provisoriskt anhållande enligt 5 kap. 9 § eller en formell framställning om utlämning enligt 5 kap. 1 §. Tillräckliga uppgifter kan dock i normalfallet förväntas finnas redan i en internationell efterlysning (jfr 5 kap. 9 §). Uppgifterna kan också göras tillgängliga på annat sätt.

I överensstämmelse med tilläggsprotokollet har i *andra stycket* införts en regel om att ytterligare upplysningar kan begäras, om det anses behövligt.

3 § *Om begäran innehåller de uppgifter som avses i 2 §, behöver en framställning om utlämning enligt 5 kap. 1 § inte göras. Om en sådan framställning kommit in, får det förenklade förfarandet ändå tillämpas, såvida förutsättningarna i övrigt är uppfyllda.*

Paragrafen har delvis sin motsvarighet i artiklarna 2.1 och 2.3 i tilläggsprotokollet.

För tydlighets skull anges i den första meningen, att någon framställning enligt 5 kap. 1 § inte behöver göras enligt det förenklade förfarandet. Till grund för det fortsatta förfarandet kan man således nöja sig med de uppgifter som anges i 2 §.

Vidare anges att det förenklade förfarandet ska kunna tillämpas, även om samtycke lämnas efter det att en formell framställning enligt 5 kap. 1 § gjorts. Detta innefattar också situationer då den eftersökte inte är frihetsberövad. Det förenklade förfarandet ska således tillämpas så snart det finns förutsättningar för det.

4 § *När den eftersökte enligt 5 kap. 5 § tillfrågas om samtycke och medgivande, ska åklagaren även upplysa denne om vilken innebörd sådant samtycke och medgivande har för det förenklade förfarandet enligt detta kapitel.*

Lämnar den eftersökte sådant samtycke eller medgivande som avses i 5 kap. 5 § första stycket, ska den ansökande staten så snart som möjligt underrättas härom. Är den eftersökte anhållen eller underkastad reseförbud, anmälningsskyldighet eller övervakning och samtycker denne inte, ska den ansökande staten underrättas härom inom tio dagar från det att beslutet om tvångsmedel meddelades. Det förenklade förfarandet får dock tillämpas, om samtycke senare lämnas.

För återkallelse av samtycke eller medgivande gäller vad som föreskrivs i 5 kap. 5 § tredje stycket. Den ansökande staten ska omedelbart underrättas om återkallelse sker.

Underrättelse om samtycke eller medgivande eller om återkallelse av samtycke eller medgivande, lämnas till den ansökande staten av Justitiedepartementet efter uppgift från åklagare.

Paragrafen har ingen direkt motsvarighet i tilläggsprotokollet, men motsvarande bestämmelser finns delvis i artiklarna 6 och 10.

Enligt 5 kap. 5 § ska åklagaren i samtliga utlämningsärenden tillfråga den eftersökte om denne samtycker till att utlämnas, och om denne medger att, utan att prövning om särskilt tillstånd enligt 7 kap. 10 § 1 görs, i den ansökande staten lagföras eller straffas för gärningar som har begåtts före utlämningen men som inte omfattas av utlämningsframställningen. Åklagaren ska i samband med tillfrågandet upplysa den eftersökte om innebörden av att samtycke och medgivande lämnas. I *första stycket* anges, att åklagaren ska upplysa den eftersökte om vilken innebörd sådant samtycke och medgivande har för det förenklade förfarandet. Verkan av ett samtycke till utlämningen innebär i förhållandet till annan stat som tillträtt tilläggsprotokollet, bl.a. att det förenklade förfarandet kan tillämpas. För följderna av ett avstående från specialitetsprincipen, se kommentaren till 5 kap. 5 §.

I *andra stycket* anges, att den ansökande staten så snart som möjligt ska underrättas om ett samtycke eller ett medgivande. Om samtycke inte lämnas, ska den ansökande staten, om den eftersökte är anhållen eller underkastad reseförbud, anmälningsskyldighet eller övervakning, underrättas om bristen på samtycke inom tio dagar från tvångsmedelsbeslutet. Om den eftersökte på ett tidigt stadium uttryckligen deklarerar att samtycke inte kommer att lämnas, ska dock underrättelse om detta givetvis ske så snart som möjligt därefter. I förtydligande syfte anges att det förenklade förfarandet kan tillämpas, även om samtycke lämnas efter tiodagarsfristen.

Enligt 5 kap. 5 § tredje stycket ska en återkallelse av ett lämnat samtycke godtas, om den görs innan beslut i frågan om utlämning har meddelats, och en återkallelse av ett avstående från det skydd specialitetsprincipen ger, godtas om detta sker innan beslutet om utlämning verkställts. I *tredje stycket* av förevarande paragraf anges, att den ansökande staten omedelbart ska underrättas om återkallelse sker. Bestämmelsen om omedelbar underrättelse om återkallelse medför, att den ansökande staten kan förbereda en formell utlämningsframställning om ett lämnat samtycke återkallas.

Av *fjärde stycket* framgår att underrättelse om samtycke eller medgivande eller om återkallelse av samtycke eller medgivande, ska lämnas till den ansökande staten av Justitiedepartementet efter uppgift från åklagare. Eftersom kontakterna med den ansökande staten ska gå genom Justitiedepartementet, ankommer det således på åklagaren att i förekommande fall informera Justitiedepartementet om förekomst av samtycken eller medgivanden, liksom återkallelser av tidigare lämnade samtycken eller medgivanden. Även om återkallelsen av medgivande sker sedan den eftersökte överlämnats till polismyndigheten för verkställighet, ankommer det på åklagaren att underrätta Justitiedepartementet om detta.

5 § *Rätten ska bestämma sådan tid som avses i 5 kap. 11 §, inom vilken den ansökande staten ska komma in med en framställning om utlämning, endast för det fall den eftersökte inte samtycker till att utlämnas eller om denne återkallat ett tidigare lämnat samtycke.*

Om den eftersökte återkallar ett tidigare lämnat samtycke, ska åklagaren göra framställning till rätten om bestämmande av sådan tid som avses i första stycket utan dröjsmål och senast på andra dagen efter återkallelsen. Den tid som förflyter från den ansökande statens underrättelse om samtycke till återkallelsen ska inte beaktas, när rätten bestämmer tidsfristen för framställning om utlämning.

Sista meningen i bestämmelsens andra stycke motsvarar artikel 4.5 tredje meningen i tilläggsprotokollet.

Enligt 5 kap. 11 § första stycket ska rätten, om den vid prövning av åklagarens tvångsmedelsbeslut beslutar att detta ska bestå eller ersätter ett av tvångsmedlen med ett annat, samtidigt bestämma inom vilken tid den andra staten ska komma in med en framställning om utlämning. Gör rätten inte någon prövning av åklagarens tvångsmedelsbeslut (i de fall åklagaren beslutat om reseförbud, anmälningsskyldighet eller övervakning och den eftersökte inte begär rättens prövning av åtgärden), ska rätten enligt 5 kap. 11 § andra stycket på särskild framställning från åklagaren bestämma sådan tid.

Det förenklade förfarandet bygger på att någon framställning om utlämning inte ska behöva göras, om den eftersökte samtycker till utlämningen. Av *första stycket* framgår att rätten således endast behöver fastställa frist för inkommande av utlämningsframställning, i de fall då den eftersökte inte samtycker till att utlämnas eller om denne återkallar ett tidigare lämnat samtycke. Uteblivet medgivande

eller återkallelse av medgivande har i sig ingen inverkan på det förenklade förfarandet.

Av *andra stycket* framgår, att om den eftersökte återkallar ett tidigare lämnat samtycke, ska åklagaren göra framställning till rätten om bestämmande av tid, inom vilken den andra staten ska komma in med en utlämningsframställning, nämligen utan dröjsmål och senast på andra dagen efter återkallelsen. Den tid som förflyter från den ansökande statens underrättelse om samtycke till återkallelsen ska därvid inte beaktas, när rätten bestämmer tidsfristen för framställning om utlämning. Bestämmelsen medför således, att den tid som den ansökande staten har på sig att inkomma med en ny fullständig utlämningsframställning förlängs, i de fall den eftersökte först samtyckt och därefter återkallat sitt samtycke. Syftet med bestämmelsen är undvika att en återkallelse försvårar ett ordinärt utlämningsförfarande. Den ansökande staten får alltså vid en återkallelse lika lång tid på sig för att göra en vanlig framställning om utlämning, som denna stat hade vid den tidpunkt, då den mottog underrättelsen om den eftersöktes samtycke. På så vis kan inte den eftersökte sabotera förfarandet genom att först samtycka och sedan återkalla samtycket, vilket hade kunnat medföra att den längsta frist om fyrtio dagar som kan ges för inkommande av utlämningsframställning enligt 5 kap. 11 § löpt ut.

6 § *Har den eftersökte samtyckt till utlämningen, ska åklagaren skyndsamt ge in en framställning om utlämning till tingsrätten. Åklagaren ska därvid, och vid utredningen enligt 5 kap. 3 §, beakta den tidsfrist som gäller för tingsrätten enligt andra stycket.*

Beslut i utlämningsfrågan ska meddelas inom tjugo dagar från det att samtycke lämnats. Den ansökande staten ska omedelbart underrättas om beslutet av Justitiedepartementet efter uppgift från åklagaren.

Innebär rättens beslut att utlämning inte kan äga rum med tillämpning av det förenklade förfarandet, ska rätten fastställa en tidsfrist enligt 5 kap. 11 §, inom vilken ny framställning om utlämning kan göras.

Bestämmelsens andra stycke har delvis sin motsvarighet i tilläggsprotokollets artikel 7. Tredje stycket motsvarar i huvudsak artikel 6.2 i tilläggsprotokollet.

Om samtycke lämnas, ska åklagaren enligt *första stycket*, sedan denne verkställt den i 5 kap. 3 § angivna utredningen, skyndsamt ge in framställning om utlämning till tingsrätten för beslut i utlämningsfrågan. Åklagaren ska därvid, och vid utredningen enligt 5 kap. 3 §, beakta den tidsfrist som gäller för tingsrätten enligt andra stycket.

I *andra stycket* anges den tid inom vilken beslut om utlämning ska fattas. Detta är en längsta tidsfrist och beslut ska naturligtvis fattas så snart det är möjligt. Vid prövning av utlämningsfrågan ska tingsrätten pröva dels om det föreligger förutsättningar för utlämning enligt det förenklade förfarandet, dels om förutsättningar i övrigt och om något hinder mot utlämning enligt utlämningslagens bestämmelser föreligger. Den ansökande staten ska omedelbart underrättas om beslutet av Justitiedepartementet efter uppgift från åklagaren.

I *tredje stycket* regleras den situationen att rätten, trots den enskildes samtycke till utlämningen, kommer fram till att utlämning enligt just det förenklade förfarandet inte kan äga rum. Är rätten förvissad om att det skulle föreligga ett hinder mot utlämning även enligt det ordinära förfarandet är bestämmelsen inte tillämplig. Så är exempelvis fallet om rätten kommer fram till att det föreligger hinder mot utlämning på grund av att det aktuella brottet är preskriberat (se 3 kap. 14 §) eller på grund av att den eftersökte inte var straffmyndig då brottet begicks (se 3 kap. 1 §). Är det däremot fråga om något mindre absolut utlämningshinder – rätten anser exempelvis, att det finnas skäl att tro att domen är uppenbart oriktig (se 2 kap. 3 § andra stycket) – är det tänkbart, att den brist som utlämningsframställningen lider av skulle kunna avhjälpas genom en ordinär utlämningsframställning, där de dokument som åberopas biläggs. Den ansökande staten ska då ges tillfälle att återkomma med en ordinär utlämningsframställning. Är den eftersökte ålagd provisoriskt tvångsmedel, måste en tidsfrist för inkommande av en sådan utlämningsframställning fastställas. Om en utlämningsframställning redan inkommit eller om den eftersökte inte är ålagd något tvångsmedel, ska det däremot inte fastställas någon tidsfrist.

7 § *Vid beslut om utlämning ska vid tillämpning av 7 kap. 1 § första stycket om tid för hämtning av den eftersökte tiden inte sättas längre än tio dagar från det att den ansökande staten har fått del av beslutet, om det inte föreligger särskilda skäl.*

Paragrafen motsvarar artikel 9 i tilläggsprotokollet.

Om det beslutas om utlämning enligt det förenklade förfarandet, är målsättningen att det fysiska överlämnandet av personen ska ske inom tio dagar från den dag underrättelsen om beslutet om utlämning lämnades. Denna tidsgräns är dock inte absolut. Vad avser verkställigheten i övrigt tillämpas bestämmelserna härom i det ordinära förfarandet. Skulle exempelvis inträffa omständigheter som

ligger utanför de berörda staternas kontroll som hindrar att den eftersökte avhämtas, kan således senare tidpunkt för avhämtande bestämmas enligt 7 kap. 1 § andra stycket.

8 § *Beslut om utlämning med tillämpning av det förenklade förfarande som avses i detta kapitel får inte överklagas.*

Bestämmelsen, som inte motsvarar någon artikel i tilläggsprotokollet, innebär att varken ett beslut om att utlämna någon i enlighet med det förenklade förfarandet eller ett beslut enligt 6 § tredje stycket, om att utlämning inte kan äga rum med tillämpning av det förenklade förfarandet, kan överklagas.

10 kap. Övriga bestämmelser

Rättegångshinder och förbud mot åtal i vissa fall

1 § *När framställning om utlämning inkommit, får åtal för samma gärning som omfattas av utlämningsframställningen inte väckas, om inte framställningen avslagits.*

Beviljas utlämning sedan åtal väckts, ska detta förhållande anses utgöra rättegångshinder i brottmålet.

Bestämmelsen, som behandlas i avsnitt 10.4.14, motsvarar 25 § UtlämningsL.

I *första stycket* anges att svenskt åtal inte får väckas för samma gärning som utlämningsframställningen avser, förrän framställningen har avslagits (jfr kommentaren till 3 kap. 15 §, vilken bestämmelse i vissa fall innebär hinder mot utlämning om svensk förundersökning inletts eller svenskt åtal väckts för samma gärning som utlämningsframställningen avser).

Enligt *andra stycket* innebär bifall till en framställning om utlämning, avseende samma gärning för vilken svenskt åtal väckts, rättegångshinder i det svenska brottmålet.

Återförande av personer som har utlämnats till Sverige

2 § *Har utlämning till Sverige skett för rättegång här i landet, på villkor att den som utlämnats senare återförs till den andra staten, ska polismyndigheten på den ort där rättegången har ägt rum se till att den som har utlämnats återförs.*

Om den som ska återföras försätts på fri fot i den rättegång som föranlett utlämningen, ska denne omedelbart tas i förvar av polismyndigheten i avvaktan på att återförandet genomförs. Tagande i förvar ska dock inte ske, om det saknas risk för att återförandet inte kan genomföras, även om den som ska återföras är på fri fot.

Kan återförande inte ske inom två veckor från förvarstagandet, ska frågan om fortsatt förvar underställas allmän förvaltningsdomstol. Den som ska återföras kan därefter begära att domstolen prövar frågan om fortsatt förvar inom två veckor från det att beslut i frågan senast har meddelats. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätt.

Ett beslut om förvar ska upphävas, om ett fortsatt förvarstagande skulle vara oskäligt med hänsyn till den tid det har pågått och med beaktande också av den andra statens intresse. Den som ska återföras får endast om det finns särskilda skäl hållas i förvar under längre tid än en månad.

I paragrafen, som behandlas i avsnitt 17.3, regleras den situationen att någon har utlämnats *till* Sverige på villkor om återförande till den andra staten. Paragrafen motsvarar väsentligen 26 a § UtlämningsL. I förhållande till UtlämningsL:s reglering har emellertid lagts till utökade möjligheter till förvarstagande av den eftersökte i samband med återförandet till den andra staten.

Av *första stycket* framgår, att om någon har utlämnats till Sverige för rättegång här i landet, på villkor att personen senare återförs till den andra staten, ska polismyndigheten på den ort där rättegången har ägt rum se till att den som har utlämnats återförs.

Enligt *andra stycket* gäller att, om den som ska återföras försätts på fri fot i den rättegång som föranlett utlämningen, exempelvis på grund av att denne frikänns vid den svenska rättegången, ska denne omedelbart tas i förvar av polismyndigheten i avvaktan på att återförandet genomförs. Försätts den som ska återföras på fri fot, föreligger således en presumtion för att denne ska omhändertas och tas i förvar i väntan på återförandet. Tagande i förvar ska dock inte ske, om det saknas risk för att återförandet inte kan genomföras, även om den som ska återföras är på fri fot. Det finns härvid anledning att erinra om den proportionalitetsprincip som gäller enligt 8 § polislagen (1984:387).

Av *tredje stycket* följer att, om återförande inte ske inom två veckor från förvarstagandet, ska frågan om fortsatt förvar underställas allmän förvaltningsdomstol. Rätten ska därvid ange en frist vid vilken återförandet senast ska äga rum. Därefter kan den som ska återföras begära att domstolen prövar frågan om fortsatt förvar inom två veckor från det att beslut i frågan senast har meddelats. Omprövning kan således behöva ske varannan vecka, varvid ny frist för

återförandet får fastställas. Vid överklagande till kammarrätt krävs prövningstillstånd.

I *fjärde stycket* föreskrivs en proportionalitetsprincip och en yttersta gräns för det fortsatta förvarstagandet. Ett beslut om förvar ska således upphävas, om ett fortsatt förvarstagande skulle vara oskäligt med hänsyn till den tid det har pågått och med beaktande också av den andra statens intresse. Den som ska återföras får endast om det finns särskilda skäl hållas i förvar under längre tid än en månad. Särskilda skäl för att hålla den som ska återföras i förvar under längre tid än en månad kan exempelvis föreligga, om transport till den andra staten i praktiken omöjliggörs genom omfattande strejker eller andra svåra störningar i kommunikationerna. Skulle anledningen till att återförandet inte kan äga rum vara att hänföra till att den andra staten inte medverkar till ett snart återförande innebär det, med tillämpning av den angivna proportionalitetsprincipen, att förvarstagandet ska hävas. Skulle den andra staten uttryckligen ange, att villkoret om återförande inte längre gäller, innebär även det givetvis att förvarstagandet ska hävas.

Tillstånd till transport genom Sverige

3 § *Rikspolisstyrelsen får, efter begäran härom från ansökande stat, lämna tillstånd till transport genom Sverige och därmed förenade villkor avseende någon som utlämnas från en stat till annan, om det inte finns synnerliga skäl däremot.*

Polismyndigheten ska se till att genomresan enligt första stycket genomförs och får, om det är nödvändigt för att transporten ska kunna genomföras, omhänderta och ta i förvar den som utlämnas, dock längst under fyrtioåtta timmar.

I paragrafen, som behandlas i avsnitt 14.2.2, regleras frågan om transport genom Sverige av en person som utlämnas från en stat till en annan (s.k. transitering). Paragrafen motsvarar väsentligen 26 § första och andra stycket UtlämningsL. I förhållande till UtlämningsL:s reglering har emellertid beslutanderätten i fråga om transitering överförts från chefen för Justitiedepartementet till Rikspolisstyrelsen.

Av *första stycket* framgår att Rikspolisstyrelsen, efter begäran härom från ansökande stat, får lämna tillstånd till transport genom Sverige och därmed förenade villkor avseende någon som utlämnas från en stat till annan, om det inte finns synnerliga skäl däremot.

Med synnerliga skäl avses närmast fall då det skulle framstå som stötande att medge transitering av en svensk medborgare.

Enligt *andra stycket* ska polismyndigheten se till att genomresan genomförs. Om det är nödvändigt för att transporten ska kunna genomföras, får polismyndigheten omhänderta och ta i förvar den som utlämnas, dock längst under fyrtioåtta timmar. Möjligheten att ta någon i förvar bör givetvis tillämpas med återhållsamhet. Det finns härvid anledning att erinra om den proportionalitetsprincip som gäller enligt 8 § polislagen (1984:387).

4 § *Om det vid en transport som avses i 3 § sker en oplanerad mellanlandning i Sverige, ska tillstånd till transport genom Sverige begäras, såvida transporten inte fortsätter inom tjugofyra timmar från landningen. Begäran om tillstånd till transport ska göras inom nittiosex timmar från landningen.*

Polismyndigheten får, om det är nödvändigt för att transporten ska kunna genomföras, omhänderta och ta i förvar den som utlämnas, dock längst till dess en begäran om tillstånd till transport har prövats. Om tillstånd till transport inte begärs inom den tid som anges i första stycket, ska den transporterade personen omedelbart friges.

Om tillstånd till transport meddelas, gäller därefter bestämmelserna i 3 § andra stycket. Tidsfristen ska räknas från det att tillstånd meddelats.

Paragrafen, som behandlas i avsnitt 14.2.2, reglerar oplanerade mellanlandningar i Sverige vid transitering. Bestämmelsen motsvarar 26 b § första–tredje styckena UtlämningsL. I förhållande till bestämmelserna i UtlämningsL har endast språkliga ändringar gjorts och någon ändring i sak är inte avsedd, annat än vad som följer av att hänvisningen till 3 § innebär att tillstånd till transporten ska begäras hos Rikspolisstyrelsen i stället för hos chefen för Justitiedepartementet.

5 § *När fråga om transport enligt 3 eller 4 § avser någon som utlämnas till en medlemsstat i Europeiska unionen, Island eller Norge tillämpas i stället 8 kap. 2 § lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder.*

Paragrafen, som behandlas i avsnitt 14.2.2, gäller transitering genom Sverige vid utlämning från ett land utanför Norden och EU till någon av EU-staterna eller de nordiska staterna samt oplanerade mellanlandningar vid sådan transitering. Bestämmelsen motsvarar 26 § tredje stycket jämte 26 b § fjärde stycket UtlämningsL. Ändringarna i förhållande till UtlämningsL:s bestämmelser är endast redaktionella och någon ändring i sak är inte avsedd.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. *Denna lag träder i kraft den*
2. *Genom lagen upphävs lagen (1957:668) om utlämning för brott.*
3. *Lagen tillämpas inte vid handläggningen av ett ärende om utlämning enligt lagen (1957:668) om utlämning för brott, om ärendet har inletts före ikraftträdandet.*
4. *Har någon utlämnats från Sverige och begärs tillstånd till en åtgärd som avses i 7 kap. 10 eller 11 §, ska de bestämmelserna tillämpas. En sådan begäran prövas av Stockholms tingsrätt.*

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser behandlas i avsnitt 19.2.

I *punkten 1* anges dagen för ikraftträdande; utredningen har i allmänmotiveringen (se avsnitt 19.2) föreslagit den 1 januari 2014 som tidigaste tidpunkt.

Enligt *punkten 2* upphävs samtidigt UtlämningsL.

Av *punkten 3* följer att UtlämningsL:s bestämmelser ska tillämpas på utlämningsframställningar som kommer in före den nya lagens ikraftträdande. Avgörande är om handläggningen i någon form har påbörjats i Sverige, exempelvis genom att personen har gripits eller anhållits i Sverige. Samma sak gäller om en begäran om utlämning har mottagits, utan att personen har frihetsberövats. Endast en Interpol-efterlysning eller registrering i ett register för efterlysning innebär emellertid inte att ett ärende om utlämning kan anses ha inletts före ikraftträdandet av lagen.

Om det efter den nya lagens ikraftträdande inkommer en begäran om åtgärder som motsvarar utvidgad utlämning eller vidareutlämning enligt 7 kap. 10 eller 11 §, följer av *punkten 4* att dessa bestämmelser ska tillämpas. Genom en särskild forumregel görs Stockholms tingsrätt behörig att pröva dessa frågor.

Slutligen, när det gäller ikraftträdandet av 9 kap., vilket kapitel är beroende av att det berörda tilläggsprotokollet ratificerats, har förutsatts, att så också skett vid lagens ikraftträdande. I annat fall får i övergångsbestämmelserna förordnas, att 9 kap. träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

20.2 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

3 kap.

5 § Rätten ska, om inte annat följer av andra stycket eller 5 a § andra stycket, bestå av minst fem ledamöter vid prövning av själva saken i

1. mål där prövningstillstånd har beviljats av Högsta domstolen,

2. mål där Högsta domstolen är första domstolsinstans,
3. mål där talan har väckts i hovrätt och överklagande har skett till Högsta domstolen,
4. mål som har överklagats av Justitiekanslern eller av en justitieombudsman, *och*
5. ärenden om resning, återställande av försutten tid eller klagan över domvilla, om prövningen inte är enkel.

Om en framställning i ett mål där Högsta domstolen är första domstolsinstans inte innefattar laga skäl för talan eller det annars är uppenbart att talan är ogrundad, får rätten bestå av tre eller fyra ledamöter när dom i målet meddelas utan att stämning har utfärdats.

När Högsta domstolen avger ett sådant yttrande som avses i 2 § lagen (1974:579) om handläggningen av nådeärenden ska rätten bestå av minst tre ledamöter.

Ändringen består i upphävandet av första styckets *sjätte punkt*, vilket är föranlett av att prövningstillstånd för Högsta domstolens prövning av utlämningsärenden framgent kommer att krävas. Högsta domstolens sammansättning vid prövning av själva saken i ett utlämningsärende framgår då redan av punkten 1 och någon särskild sammansättningsregel för prövning av utlämningsärenden behövs således inte.

20.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m.

9 §[1] Om någon, som i Sverige har dömts till fängelse, ska överföras till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av domen, ska som villkor uppställas att han eller hon dels inte får åtalas eller straffas för något annat brott som begåtts före överförandet, dels inte får vidareöverlämnas eller vidareutlämnas till en stat utanför Norden. Det gäller dock inte om den dömde har samtyckt till åtgärden eller haft möjlighet att lämna den mottagande nordiska staten men inte gjort detta inom 45 dagar efter sitt slutliga frigivande eller har återvänt dit efter att ha lämnat landet.

På framställning av den mottagande nordiska staten kan avsteg från villkoret beviljas. Om framställningen gäller åtal eller straff för något annat brott som begåtts före överförandet, ska 5 kap. 7 § lagen (0000:00) om överlämnande från Sverige enligt en nordisk arresteringsorder tillämpas. Prövningen ska även omfatta om ett överlämnande för gärningen hade kunnat beviljas enligt 2 kap. 5 § 1–3 samma lag. Om framställningen gäller vidareöverlämnande eller vidareutlämning till en stat utanför Norden, ska 6 kap.

[1] Ändringar gjorda i lydelse enligt prop. 2010/11:158.

8 § lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder eller *7 kap. 10 § lagen (0000:00) om utlämning* tillämpas. Behörig tingsrätt vid prövning enligt *dessa lagar* är Stockholms tingsrätt.

Första och andra styckena gäller inte om den dömde enligt vad därom är föreskrivet ska utvisas från Sverige och därvid får befordras till den andra staten.

Ändringen i *andra stycket* är föranledd av att UtlämningsL upphävs och ersätts med lagen om utlämning och att frågan om vidareutlämning således ska prövas med tillämpning av bestämmelserna i den nya lagen. Regleringen i lagen om utlämning innebär, när det gäller vidareutlämning, att frågan ska prövas av tingsrätten i stället för av regeringen enligt i huvudsak samma bestämmelser som ett ursprungligt ärende om utlämning (se avsnitt 14.1.2). Genom den särskilda forumregeln är Stockholms tingsrätt behörig att pröva frågan.

20.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1970:375) om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling

13 §[2] Om någon ska utlämnas enligt denna lag ska som villkor uppställas att han eller hon dels inte får åtalas eller straffas för något annat brott som begåtts före utlämningen, dels inte får vidareöverlämnas eller vidareutlämnas till en stat utanför Norden. Det gäller dock inte om den som utlämnas har samtyckt till åtgärden eller haft möjlighet att lämna den mottagande nordiska staten men inte gjort detta inom 45 dagar efter sitt slutliga frigivande eller har återvänt dit efter att ha lämnat landet.

På framställning av den mottagande nordiska staten kan avsteg från villkoret beviljas. Om framställningen gäller åtal eller straff för något annat brott som begåtts före överförandet, ska 5 kap. 7 § lagen (0000:00) om överlämnande från Sverige enligt en nordisk arresteringsorder tillämpas. Prövningen ska även omfatta om ett överlämnande för gärningen hade kunnat beviljas enligt 2 kap. 5 § 1–3 samma lag. Om framställningen gäller vidareöverlämnande eller vidareutlämning till en stat utanför Norden, ska 6 kap. 8 § lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder eller *7 kap. 10 § lagen (0000:00) om utlämning* tillämpas. Behörig tingsrätt vid prövning enligt *dessa lagar* är Stockholms tingsrätt.

[2] Ändringar gjorda i lydelse enligt prop. 2010/11:158.

Ändringen i *andra stycket* är föranledd av att UtlämningsL upphävs och ersätts med lagen om utlämning och att frågan om vidareutlämning således ska prövas med tillämpning av bestämmelserna i den nya lagen. Se vidare författningskommentaren till förslaget om ändring i lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m.

20.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom

34 § På begäran av behörig myndighet i främmande stat, i vilken efter framställning enligt 26 § verkställighet *ska* ske av påföljd som ådömts någon vilken vid överförandet till den främmande staten var berövad friheten, kan *ges tillstånd* att den dömde, utan hinder av tillämpliga bestämmelser i artikel 9 i brottmålsdomskonventionen eller motsvarande bestämmelser i annan överenskommelse som Sverige ingått med den främmande staten eller av utfästelse som avses i 33 §, får åtalas, dömas eller berövas friheten i den främmande staten för verkställighet av påföljd eller tvångsåtgärd eller underkastas annan inskränkning i sin personliga frihet med anledning av brott som begåtts före hans överförande till den främmande staten och som ej omfattas av framställningen om verkställighet.

Frågan om tillstånd enligt första stycket prövas med tillämpning av 7 kap. 10 § lagen (0000:00) om utlämning eller 6 kap. 8 § lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder. Behörig tingsrätt är därvid Stockholms tingsrätt. Trots att hinder mot utlämning eller överlämnande skulle föreligga enligt de angivna bestämmelserna, får tillstånd lämnas om hinder endast är förhanden på grund av straffets längd.

Ändringarna behandlas i avsnitt 18.2.2. Paragrafen innehåller bestämmelser om hanteringen av en mottagande stats begäran om tillstånd att lagföra en person som har överförts från Sverige till den andra staten för verkställighet av en frihetsberövande påföljd, för brott som har begåtts före personens överförande och som inte omfattades av överförandeframställningen.

Ändringarna innebär att förfarandet i det beskrivna fallet motsvarar det som gäller enligt den nya lagen om utlämning resp. EAOL. Om en begäran om tillstånd till ytterligare lagföring inkommer från den mottagande staten, ska detta således behandlas med tillämpning av de bestämmelser i utlämningslagen resp. EAOL som gäller en framställning om tillstånd till utvidgad utlämning resp. utvidgat överlämnande (se avsnitt 14.1.2). Av detta följer att frågan ska

prövas av tingsrätt och inte av regeringen. Eftersom den ursprungliga överförandefrågan inte behöver ha prövats av allmän domstol, görs genom en särskild forumregel Stockholms tingsrätt behörig att pröva frågorna. Vad gäller regeln om att tillstånd får lämnas, trots att hinder mot utlämning eller överlämnande skulle föreligga på grund av straffets längd, följer detta redan av paragrafens nuvarande lydelse vid regeringens prövning. Någon ändring i sak i detta avseende är således inte avsedd.

20.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga

21 a §[3] Beslut om vård med stöd av denna lag hindrar inte beslut om

1. avvisning eller utvisning enligt utlänningslagen (2005:716),
2. utvisning enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll,
3. utlämning enligt *lagen (0000:00) om utlämning*,
4. överlämnande enligt lagen (0000:00) om överlämnande från Sverige enligt en nordisk arresteringsorder,
5. utlämning enligt lagen (1970:375) om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling,
6. utlämning enligt lagen (1994:569) om Sveriges samarbete med de internationella tribunalerna för brott mot internationell humanitär rätt,
7. överlämnande enligt lagen (2002:329) om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen,
8. överlämnande enligt lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder, eller
9. utlämning enligt lagen (2006:615) om samarbete med Specialdomstolen för Sierra Leone.

Vård med stöd av denna lag upphör när ett beslut enligt första stycket 1–9 har verkställts.

Ändringen i *punkten 3* innebär endast att UtlämningsL ersätts med lagen om utlämning.

[3] Ändringar gjorda i lydelse enligt prop. 2010/11:158.

20.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård

29 §[4] Har beträffande någon som vårdas enligt denna lag beslut meddelats om

1. avvisning eller utvisning enligt utlänningslagen (2005:716),
2. utvisning enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll,
3. utlämning enligt *lagen (0000:00) om utlämning*,
4. överlämnande enligt lagen (0000:00) om överlämnande från Sverige enligt en nordisk arresteringsorder,
5. utlämning enligt lagen (1970:375) om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling,
6. utlämning enligt lagen (1994:569) om Sveriges samarbete med de internationella tribunalerna för brott mot internationell humanitär rätt,
7. överlämnande enligt lagen (2002:329) om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen,
8. överlämnande enligt lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder, eller
9. utlämning enligt lagen (2006:615) om samarbete med Specialdomstolen för Sierra Leone,

får trots tvångsvården verkställighet av beslutet ske, om det begärs av den myndighet som ska verkställa beslutet och chefsöverläkaren finner att patientens tillstånd tillåter att beslutet verkställs. Tvångsvården upphör i sådant fall när beslutet har verkställts.

I fråga om en patient som är utlänning upphör tvångsvården vid verkställighet av ett beslut om hemsändande som har meddelats med stöd av 23 kap. 2 § utlänningslagen.

Ändringen i *punkten 3* innebär endast att UtlämningsL ersätts med lagen om utlämning.

20.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:569) om Sveriges samarbete med de internationella tribunalerna för brott mot internationell humanitär rätt

En första ändring innebär ett upphävande av lagens *8 a §*, gällande beslut vid konkurrerande framställningar, och behandlas i avsnitt 18.1.3. Upphävandet är föranlett av att tingsrätten i de flesta fall vid konkurrerande utlämnings- eller överlämnandeframställningar framgent kommer att pröva frågan vilken av dessa som ska prioriteras (se avsnitt 12.8.2). Om det emellertid samtidigt pågår ett ärende

[4] Ändringar gjorda i lydelse enligt prop. 2010/11:158.

om utlämning för brott enligt antingen förevarande lag eller om överlämnande enligt lagen (2002:329) om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen, ska tingsrättens prövning av frågan om utlämning skjutas upp i avvaktan på regeringens prövning. Vidare får utlämning inte beviljas, om det har beslutats att den eftersökte ska utlämnas eller överlämnas till en annan stat eller till en tribunal eller internationell domstol (se avsnitt 10.4.15). Någon särskild bestämmelse om beslut vid konkurrerande framställningar behövs därför inte i förevarande lag.

6 § Den som är misstänkt, tilltalad eller dömd för brott, vilket enligt denna lag kan föranleda utlämning till en tribunal, får på begäran av tribunalen, eller på grund av efterlysning som har utfärdats på grund av beslut av tribunalen, omedelbart anhållas eller åläggas reseförbud eller anmälningsskyldighet av en åklagare enligt vad som i allmänhet gäller i brottmål. Beslag får också ske i sådant fall. Anhållande *ska* ske om det inte är uppenbart att skäl för anhållande saknas.

Tvångsmedel enligt första stycket får användas utan att särskild utredning har lämnats till stöd för att den som avses med ansökan har begått det uppgivna brottet.

Om det beslutas om tvångsmedel enligt första stycket, *ska 5 kap. 10–14 §§ lagen (0000:00) om utlämning tillämpas. Tidsfristen för ingivande av en ansökan om utlämning ska dock bestämmas av chefen för Justitiedepartementet.*

Ändringen i 6 § *första stycket* är enbart språklig. Ändringarna i tredje stycket behandlas i avsnitt 18.1.3.

Ändringarna i *tredje stycket* innebär, att reglerna i den nya lagen om utlämning i fråga om förfarandet för tvångsmedel i avvaktan på en utlämningsframställning ska tillämpas, även när begäran om provisoriskt tvångsmedel kommer från en tribunal. Eftersom regeringen i detta fall kommer att fatta själva utlämningsbeslutet, ska emellertid tidsfristen för tribunalen för ingivande av en ansökan om utlämning bestämmas av chefen för Justitiedepartementet och inte av allmän domstol.

7 § I fråga om utlämning till tribunalen gäller *10 kap. 1 och 2 §§ lagen (0000:00) om utlämning.*

Ändringen, som behandlas i avsnitt 18.1.3, är föranledd av att UtlämningsL upphävs och ersätts med lagen om utlämning. Hänvisningen till 10 kap. 2 § lagen om utlämning, innebär att den nya lagens utökade möjligheter till förvarstagande i samband med att någon,

som har utlämnats till Sverige på villkor om återförande, ska återföras, gäller även vid ett återförande till en tribunal.

20.9 Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete

8 §[5] En person som har omhändertagits enligt 6 § får tas i förvar av en svensk polismyndighet under högst sex timmar, tid mellan midnatt och klockan nio på morgonen oräknad. Därefter ska personen omedelbart friges, om det inte har kommit in en begäran om en åtgärd som avses i

1. *5 kap. 9 § lagen (0000:00) om utlämning*,
2. 1 kap. 2 § lagen (0000:00) om överlämnande från Sverige enligt en nordisk arresteringsorder,
3. 25 c eller 25 d § lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom,
4. 5 a eller 5 b § lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m.,
5. 8 § lagen (1970:375) om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling, om framställningen kommer från en dansk myndighet,
6. 6 § lagen (1994:569) om Sveriges samarbete med de internationella tribunalerna för brott mot internationell humanitär rätt,
7. 6 § lagen (2002:329) om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen, eller
8. 1 kap. 3 § lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder.

En svensk polisman får, i avvaktan på en framställning om sådan åtgärd som avses i 4 kap. 19 § lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål, ta i beslag föremål som har omhändertagits enligt 7 § enligt de förutsättningar som gäller för en motsvarande åtgärd enligt rättegångsbalken eller annan lag eller författning.

Ändringen i *punkten 1* innebär endast att UtlämningsL ersätts med lagen om utlämning.

[5] Ändringar gjorda i lydelse enligt prop. 2010/11:158.

20.10 Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:1219) om internationellt tullsamarbete

3 kap.

5 §[6] En person som har omhändertagits enligt 3 § får tas i förvar och placeras i häkte eller polisarrest under högst sex timmar, tid mellan midnatt och klockan nio på morgonen oräknad. Därefter ska personen omedelbart friges, om det inte har kommit in en sådan begäran om åtgärd som avses i

1. *5 kap. 9 § lagen (0000:00) om utlämning*,
2. 1 kap. 2 § lagen (0000:00) om överlämnande från Sverige enligt en nordisk arresteringsorder,
3. 6 § lagen (1994:569) om Sveriges samarbete med de internationella tribunalerna för brott mot internationell humanitär rätt,
4. 6 § lagen (2002:329) om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen, eller
5. 1 kap. 3 § lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder.

En behörig svensk tjänsteman får, i avvaktan på en framställning om en åtgärd enligt 4 kap. 19 § lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål på begäran av främmande stat, ta i beslag föremål som har omhändertagits enligt 4 § enligt de förutsättningar som gäller för en motsvarande åtgärd enligt rättegångsbalken eller annan lag eller författning.

Ändringen i *punkten 1* innebär endast att UtlämningsL ersätts med lagen om utlämning.

20.11 Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:329) om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen

En första ändring är ett upphävandet av *12 §*, gällande beslut vid konkurrerande framställningar, som behandlas i avsnitt 18.1.3. Upphävandet är föranlett av att tingsrätten i de flesta fall vid konkurrerande utlämnings- eller överlämnandeframställningar framgent kommer att pröva frågan vilken av dessa som ska prioriteras (se avsnitt 12.8.2). Om det emellertid samtidigt pågår ett ärende om överlämnande enligt förevarande lag eller om utlämning för brott enligt lagen (1994:569) om Sveriges samarbete med de internationella tribunalerna för brott mot humanitär rätt, ska tingsrättens prövning av frågan om utlämning skjutas upp i avvaktan på regeringens prövning. Vidare får utlämning inte beviljas, om det har beslutats att

[6] Ändringar gjorda i lydelse enligt prop. 2010/11:158.

den eftersökte ska utlämnas eller överlämnas till en annan stat eller till en tribunal eller internationell domstol (se avsnitt 10.4.15). Någon särskild bestämmelse om beslut vid konkurrerande framställningar behövs därför inte i förevarande lag.

4 § För en ansökan om överlämnande till Internationella brottmålsdomstolen tillämpas bestämmelserna i *5 kap. 1 § lagen (0000:00) om utlämning. I ansökan behöver uppgift dock inte lämnas om preskription och preskriptionsavbrott*.

Innan regeringen meddelar beslut i anledning av framställningen, *ska* yttrande avges av Riksåklagaren. Till grund för sitt yttrande *ska* Riksåklagaren låta verkställa nödvändig utredning enligt vad som gäller vid förundersökning i brottmål. Om det finns särskilda skäl, *ska* regeringen inhämta ett yttrande från Högsta domstolen innan den avgör ärendet.

Ändringarna i paragrafens *första stycke* behandlas i avsnitt 18.1.3. Övriga ändringar är språkliga.

Ändringarna i *första stycket* är föranledda av att UtlämningsL upphävs och ersätts med lagen om utlämning. För en ansökan om överlämnande till Internationella brottmålsdomstolen (IBD) ska således i stället tillämpas bestämmelserna som gäller för en utlämningsframställning enligt den nya lagen. I förtydligande syfte anges, att en ansökan från IBD inte behöver innehålla uppgifter i fråga om tillämpliga bestämmelser om preskription och preskriptionsavbrott.

6 § Den som är misstänkt, tilltalad eller dömd för brott, vilket enligt denna lag kan föranleda ett överlämnande till Internationella brottmålsdomstolen, får på begäran av domstolen, eller på grund av efterlysning som har utfärdats på grund av beslut av domstolen, omedelbart anhållas eller åläggas reseförbud eller anmälningsskyldighet av en åklagare enligt vad som i allmänhet gäller i brottmål. Beslag får också ske i sådant fall. Anhållande *ska* ske om det inte är uppenbart att skäl för anhållande saknas.

Tvångsmedel enligt första stycket får användas utan att särskild utredning har lämnats till stöd för att den som avses med ansökan har begått det uppgivna brottet.

Om det beslutas om tvångsmedel enligt första stycket, *ska 5 kap. 10–14 §§ lagen (0000:00) om utlämning tillämpas.* Tidsfristen för ingivande av en ansökan om överlämnande *ska* dock *bestämmas av chefen för Justitiedepartementet och sättas till* 60 dagar från den dag personen anhölls eller reseförbud eller anmälningsskyldighet meddelades.

Ändringen i *första stycket* är språklig. Ändringarna i tredje stycket behandlas i avsnitt 18.1.3.

Ändringarna i *tredje stycket* innebär, att reglerna i den nya lagen om utlämning i fråga om förfarandet för tvångsmedel i avvaktan på en utlämningsframställning ska tillämpas även när begäran om provisoriskt tvångsmedel kommer från IBD. Eftersom regeringen i detta fall kommer att fatta själva överlämnandebeslutet, ska emellertid tidsfristen för IBD:s ingivande av en ansökan om överlämnande bestämmas av chefen för Justitiedepartementet och inte av allmän domstol. Den gällande tidsfristen om 60 dagar föreslås inte ändrad.

10 §[7] Regeringen får på Internationella brottmålsdomstolens begäran medge att den som har överlämnats till domstolen får ställas till ansvar vid domstolen för annan gärning som begåtts före överlämnandet än den för vilken överlämnandet skett.

Inkommer Internationella brottmålsdomstolen med en begäran om att överföra den som har överlämnats till domstolen till annan stat för lagföring ska 7 kap. 10 och 11 §§ lagen (0000:00) om utlämning tillämpas. Behörig tingsrätt är därvid Stockholms tingsrätt.

Lämnas inte medgivande enligt andra stycket, ska regeringen begära att den till Internationella brottmålsdomstolen överlämnade personen återförs till Sverige.

Ändringen, som behandlas i avsnitt 18.1.3, innebär att om IBD inkommer med begäran om tillstånd att överföra den som har utlämnats till domstolen till annan stat för lagföring, ska bestämmelserna om tillstånd till vidareutlämning i den nya lagen om utlämning tillämpas (se avsnitt 14.1.2). Av detta följer att frågan ska prövas av tingsrätt, enligt i huvudsak samma bestämmelser som ett ursprungligt ärende om utlämning eller överlämnande. Eftersom den ursprungliga överförandefrågan till IBD inte behöver ha prövats av allmän domstol, görs genom bestämmelsen Stockholms tingsrätt ensamt behörig att pröva frågan.

11 § Om någon som har överförts av Internationella brottmålsdomstolen till Sverige för rättegång här i landet *ska* återföras till domstolen, tillämpas bestämmelserna i *10 kap. 2 § lagen (0000:00) om utlämning.*

Ändringen, som behandlas i avsnitt 18.1.3 och är föranledd av att UtlämningsL upphävs och ersätts med lagen om utlämning, innebär att den nya lagens utökade möjligheter till förvarstagande gäller även vid återförande till IBD, i samband med att någon ska återföras, som har utlämnats till Sverige på villkor om sådant återförande.

[7] Ändringar gjorda i lydelse enligt prop. 2010/11:158.

21 § I fråga om utlämning eller rättslig hjälp till Internationella brottmålsdomstolen med anledning av utredning om eller lagföring för brott som riktats mot domstolens rättskipning, tillämpas de bestämmelser om utlämning i *lagen (0000:00) om utlämning* och om rättslig hjälp i lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål och i annan lag eller författning, som gäller för en motsvarande begäran från en annan stat. Särskilda bestämmelser som gäller rättslig hjälp till en stat som är medlem i Europeiska unionen eller till Norge eller Island *ska* dock inte tillämpas.

Ändringen i *första meningen*, som behandlas i avsnitt 18.1.3 och är föranledd av att UtlämningsL upphävs och ersätts med lagen om utlämning, innebär att den nya lagens förfarande vid utlämning till en annan stat ska gälla, även när det gäller utlämning till IBD för brott mot domstolens rättskipning. Ändringen i *sista meningen* är enbart språklig.

20.12 Förslaget till lag om ändring i lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder

2 kap.

5 §[8] Överlämnande för viss gärning får inte beviljas om

1. gärningen omfattas av nåd eller ett annat beslut enligt 12 kap. 9 § regeringsformen,
2. det enligt 20 kap. 7 § rättegångsbalken eller motsvarande bestämmelse i annan lag har meddelats beslut att inte åtala för gärningen,
3. gärningen har prövats genom lagakraftvunnen dom i en medlemsstat i Europeiska unionen, Island eller Norge och, vid fällande dom, påföljden har avtjänats eller är under verkställighet eller inte längre kan verkställas enligt lagstiftningen i domslandet,
4. gärningen har prövats genom lagakraftvunnen dom i en annan stat än som anges i 3 och om detta enligt *3 kap. 16 § första stycket 4 eller andra stycket lagen (0000:00) om utlämning* hade utgjort ett hinder mot utlämning av den eftersökte,
5. förundersökning har inletts eller åtal väckts i Sverige för gärningen och förundersökningsledaren eller, när åtal har väckts, handläggande åklagare i det ärendet motsätter sig att lagföringen sker i den utfärdande medlemsstaten,
6. påföljd för gärningen har bortfallit på grund av preskription eller inte längre kan dömas ut enligt svensk lag och gärningen helt eller delvis har ägt rum i Sverige eller den eftersökte är svensk medborgare, eller
7. gärningen helt eller delvis har ägt rum i Sverige och inte motsvarar brott enligt svensk lag.

[8] Ändringar gjorda i lydelse enligt prop. 2010/11:158.

Ändringen i *punkten 4* innebär enbart att UtlämningsL ersätts med lagen om utlämning och de relevanta bestämmelserna däri.

5 kap.

4 §[9] Om två eller flera medlemsstater har utfärdat arresteringsorder eller en eller flera av dessa stater har utfärdat arresteringsorder samt en eller flera nordiska stater har utfärdat nordisk arresteringsorder *eller en eller flera andra stater, tribunaler eller internationella domstolar ansökt om utlämning* beträffande samma person, ska ärendena, *med undantag för sådana ärenden som anges i 5 §*, prövas i ett sammanhang vid den tingsrätt som ska handlägga det först inkomna ärendet.

Inkommer en ny arresteringsorder *eller utlämningsframställning* efter rättens beslut om överlämnande *eller utlämning* men innan beslutet har vunnit laga kraft, får hovrätten eller, om ärendet överklagats dit, Högsta domstolen på yrkande av åklagaren besluta att tingsrätten ska pröva ärendena i ett sammanhang.

Prövningen av vilken av flera arresteringsorder *eller utlämningsframställningar* som ska beviljas ska ske med särskild hänsyn till gärningarnas beskaffenhet och platsen där de ägt rum, de tidpunkter då *respektive* arresteringsorder utfärdades *eller utlämningsframställning gjordes* samt om de avser lagföring eller verkställighet av en frihetsberövande påföljd.

Ändringarna i bestämmelsen är föranledda av att tingsrätten i den nya lagen om utlämning vid konkurrerande utlämnings- och överlämnandeframställningar föreslås pröva ärendena i ett sammanhang och att därvid avgöra vilken av flera utlämningsframställningar eller nordiska eller europeiska arresteringsordrar som ska beviljas (se avsnitt 12.8.2). För att uppnå kongruens måste således motsvarande reglering införas i EAOL. Jfr i övrigt författningskommentaren till 6 kap. 9 § förslaget till lag (0000:00) om utlämning.

5 § Om det beträffande den eftersökte pågår ett ärende om utlämning för brott *enligt lagen (1994:569) om Sveriges samarbete med de internationella tribunalerna för brott mot humanitär rätt* eller om överlämnande enligt lagen (2002:329) om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen, *ska* prövningen av frågan om överlämnande enligt denna lag anstå till dess beslut har meddelats i det andra ärendet.

Ändringen i paragrafen är föranledd av att regeringen framgent föreslås pröva enbart sådana ärenden om utlämning eller överlämnande som gäller utlämning till Jugoslavientribunalen eller Rwandatribunalen och överlämnande till IBD. Behov av vilandeförklaring kommer således, mot bakgrund av ändringen i 4 § ovan, framgent

[9] Ändringar gjorda i lydelse enligt prop. 2010/11:158.

endast att finnas för dessa ärenden. Jfr i övrigt författningskommentaren till 6 kap. 10 § förslaget till lag (0000:00) om utlämning.

6 kap.
9 §[10] En framställning om rätt att till en stat utanför Europeiska unionen, Island eller Norge utlämna den som tidigare har överlämnats från Sverige till en medlemsstat i Europeiska unionen prövas med tillämpning av *7 kap. 10 § lagen (0000:00) om utlämning.*

Ändringen är föranledd av att UtlämningsL upphävs och ersätts med lagen om utlämning och att frågan om vidareutlämning således ska prövas med tillämpning av bestämmelserna i den nya lagen.

20.13 Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:615) om samarbete med Specialdomstolen för Sierra Leone

3 § I fråga om utlämning till specialdomstolen tillämpas *lagen (0000:00) om utlämning*, om inte annat framgår av denna lag. Bestämmelserna i *2 kap. 3 och 4 §§, 3 kap. 8 §, 6 kap. 11 § och 10 kap. 3–5 §§ lagen om utlämning ska* inte tillämpas.

Utlämning till specialdomstolen får ske även om utlämning inte skulle vara möjlig vid en tillämpning av *2 kap. 2, 5 eller 6 § eller 3 kap. 14 § lagen om utlämning*.

Ett beslut om häktning eller en dom som specialdomstolen har meddelat i behörig ordning *ska* godtas som grund för ett beslut om utlämning, om det inte framgår att häktningsbeslutet eller domslutet är uppenbart oriktigt.

Ändringarna i *första* och *andra* stycket, som är föranledda av att UtlämningsL upphävs och ersätts med lagen om utlämning, behandlas i avsnitt 18.1.3.

Ändringen i *första stycket* innebär att den nya lagens förfarande vid utlämning till en annan stat ska gälla även när det gäller utlämning till Specialdomstolen för Sierra Leone (SSL). Frågan om utlämning till SSL ska således prövas av allmän domstol och inte av regeringen. Vid utlämning till SSL ska dock den nya lagens bestämmelser i fråga om krav på utredningen, hinder mot utlämning vid utevarodom, kostnaderna för offentlig försvarare, vittne eller annan som hörts i ärendet och tillstånd till transitering inte tillämpas. Att motsvarande bestämmelser i den nuvarande UtlämningsL inte ska

[10] Ändringar gjorda i lydelse enligt prop. 2010/11:158.

tillämpas vid utlämning till SSL följer redan av den nuvarande ordningen.

Av ändringen i *andra stycket* framgår att vid utlämning till SSL får utlämning ske, även om utlämning inte skulle vara möjlig vid en tillämpning av den nya lagens villkors- och hindersbestämmelser gällande dubbel straffbarhet, svenska medborgare och svensk preskription. Att utlämning till SSL får ske, trots att hinder på grund av de nu angivna förhållandena enligt den nuvarande UtlämningsL föreligger, följer redan av den nuvarande ordningen.

Ändringen i *tredje stycket* är enbart språklig.

20.14 Förslaget till lag om ändring i lagen (0000:00) om överlämnande från Sverige enligt en nordisk arresteringsorder

2 kap.

5 §[11] Överlämnande för viss gärning får inte beviljas om

1. gärningen har ägt rum innan den eftersökte fyllt femton år,
2. gärningen omfattas av nåd eller annat beslut enligt 12 kap. 9 § regeringsformen,
3. gärningen har prövats genom lagakraftvunnen dom i en nordisk stat eller i en medlemsstat i Europeiska unionen och, vid fällande dom, påföljden har avtjänats eller är under verkställighet eller inte längre kan verkställas enligt lagstiftningen i domslandet,
4. gärningen har prövats genom lagakraftvunnen dom i en annan stat än som anges i 3 och om detta enligt *3 kap. 16 § första stycket 4 eller andra stycket lagen (0000:00) om utlämning* hade utgjort ett hinder mot utlämning av den eftersökte,
5. det enligt 20 kap. 7 § rättegångsbalken eller motsvarande bestämmelse i annan lag har meddelats beslut att inte åtala för gärningen,
6. förundersökning har inletts eller åtal väckts i Sverige för gärningen och förundersökningsledaren eller, när åtal har väckts, handläggande åklagare i det ärendet motsätter sig att lagföringen sker i den utfärdande staten, eller
7. gärningen i sin helhet har ägt rum i Sverige och inte motsvarar brott enligt svensk lag.

Ändringen i *punkten 4* innebär enbart att UtlämningsL ersätts med lagen om utlämning och de nya bestämmelserna däri.

[11] Ändringar gjorda i lydelse enligt prop. 2010/11:158.

4 kap.

6 §[12] Om två eller flera nordiska stater har utfärdat en nordisk arresteringsorder eller en eller flera av dessa stater har utfärdat en nordisk arresteringsorder samt en eller flera medlemsstater i Europeiska unionen har utfärdat en europeisk arresteringsorder *eller en eller flera andra stater, tribunaler eller internationella domstolar ansökt om utlämning* beträffande samma person, ska ärendena, *med undantag för sådana ärenden som anges i 7 §,* prövas i ett sammanhang vid den tingsrätt som enligt 1 § har behörighet att handlägga det först inkomna ärendet.

Inkommer en ny nordisk eller europeisk arresteringsorder *eller utlämningsframställning* efter det att rätten beslutat om överlämnande *eller utlämning* men innan beslutet har vunnit laga kraft, får hovrätten eller, om ärendet överklagats dit, Högsta domstolen på yrkande av åklagaren besluta att tingsrätten ska pröva ärendena i ett sammanhang.

Prövningen av vilken av flera arresteringsordrar *eller utlämningsframställningar* som ska beviljas ska göras med särskild hänsyn till gärningarnas beskaffenhet och platsen där de ägt rum, de tidpunkter då respektive arresteringsorder utfärdades *eller utlämningsframställning gjordes* samt om de avser lagföring eller verkställighet av en frihetsberövande påföljd.

Ändringarna i paragrafen är föranledda av att tingsrätten i den nya lagen om utlämning vid konkurrerande utlämnings- och överlämnandeframställningar föreslås pröva ärendena i ett sammanhang och att därvid avgöra vilken av flera utlämningsframställningar eller nordiska eller europeiska arresteringsordrar som ska beviljas (se avsnitt 12.8.2). För att uppnå kongruens måste således motsvarande reglering införas i NAOL. Jfr i övrigt författningskommentaren till 6 kap. 9 § förslaget till lag (0000:00) om utlämning.

7 §[13] Om det beträffande den eftersökte pågår ett ärende om utlämning för brott *enligt lagen (1994:569) om Sveriges samarbete med de internationella tribunalerna för brott mot humanitär rätt* eller om överlämnande enligt lagen (2002:329) om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen, ska prövningen av frågan om överlämnande enligt denna lag anstå till dess beslut har meddelats i det andra ärendet.

Ändringen i bestämmelsen är föranledd av att regeringen framgent föreslås pröva enbart sådana ärenden om utlämning eller överlämnande som gäller utlämning till Jugoslavientribunalen eller Rwandatribunalen och överlämnande till IBD. Behov av vilandeförklaring kommer således, mot bakgrund av ändringen i 6 § ovan, framgent

[12] Ändringar gjorda i lydelse enligt prop. 2010/11:158.
[13] Ändringar gjorda i lydelse enligt prop. 2010/11:158.

endast att finnas för dessa ärenden. Jfr i övrigt författningskommentaren till 6 kap. 10 § förslaget till lag (0000:00) om utlämning.

5 kap.

8 §[14] Den som har överlämnats från Sverige enligt en nordisk arresteringsorder får utan tillstånd vidareöverlämnas till en annan nordisk stat.

En framställning om rätt att till en medlemsstat i Europeiska unionen vidareöverlämna den som tidigare har överlämnats från Sverige enligt en nordisk arresteringsorder prövas av tingsrätten med tillämpning av 6 kap. 8 § lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder.

En framställning om rätt att till en stat utanför Norden eller Europeiska unionen, vidareutlämna den som tidigare har överlämnats från Sverige enligt en nordisk arresteringsorder prövas med tillämpning av *7 kap. 10 § lagen (0000:00) om utlämning.*

Ändringen i paragrafen innebär enbart att UtlämningsL ersätts av lagen om utlämning med ny hänvisning.

[14] Ändringar gjorda i lydelse enligt prop. 2010/11:158.

Litteraturförteckning

Berg, Ulf, Berggren, Nils-Olof, Bäcklund, Agneta, Munch, Johan, Wersäll, Fredrik & Victor, Dag (2009). *Brottsbalken – En kommentar (Kap. 25–38).* Stockholm: Norstedts Juridik.

Cameron, Iain (2006), *An Introduction to the European Convention on Human Rights.* Uppsala: Iustus Förlag.

Danelius, Hans (1982). Om utlämning av brottslingar från och till Sverige. *SvJT*, s. 621–634.

Danelius, Hans (2007). *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis. En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna.* Stockholm: Norstedts Juridik.

Ehrenkrona, Carl Henrik (1999). Folkrättsliga hinder mot utvisning enligt utlänningslagen (1989:529) m.m. *SvJT*, s. 1–15.

Emmerson, Ben & Ashworth, Andrew (2001). *Rights and Criminal Justice.* London.

Erenius, Gillis (1983). Sannolikt och rättskraftigt i utlämningsrätten. *SvJT*, s. 241–256.

Falk, Per (1976). *Straffrätt och territorium. Studier i internationell straffrätt.* Diss. Stockholms universitet. Stockholm: Norstedt.

Fisher, David I. (2009), *Mänskliga rättigheter. En introduktion.* Stockholm: Norstedts Juridik.

Fitger, Peter (2009a). *Rättegångsbalken I.* Stockholm: Norstedts Juridik.

Fitger, Peter (2009b). *Rättegångsbalken II.* Stockholm: Norstedts Juridik.

Holmberg, Erik, Stjernquist, Nils, Isberg, Magnus, Eliason, Marianne, Regner, Göran (2006). *Grundlagarna. Regeringsformen. Successionsordningen. Riksdagsordningen.* Stockholm: Norstedts Juridik.

Holmqvist, Lena, Leijonhufvud, Madeleine, Träskman, Per-Ole & Wennberg, Suzanne (2009). *Brottsbalken – En kommentar (Kap. 13–24).* Stockholm: Norstedts Juridik.

Nowak, Manfred (2005). *U.N. Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary.* Kehl: Norbert Paul Engel Verlag.

Nowak, Manfred & McArthur, Elizabeth (2008). *The United Nations Convention Against Torture. A Commentary.* New York City: Oxford University Press.

Påle, Karin (1995). Utlämning. I Jareborg, Nils & Asp, Petter (red.). *Svensk Internationell Straffprocessrätt*. Uppsala: Iustus förlag, s. 113–198.

Påle, Karin (2003). *Villkor för utlämning.* Diss. Uppsala universitet. Uppsala: Iustus Förlag.

Spira, Eva (2005-06-01). EUs vakande öga. *ST Press.*

Sundberg, Fredrik G.E. & Sundberg, Jacob W.F. (1992) *Lagen och Europakonventionen.* Stockholm: Juristförlaget.

Thelin, Krister (2009–10). FNs MR-kommitté – i teori och praktik. *JT*, s. 865–888.

Träskman, Per Ole (1989). Should We Take the Condition of Double Criminality Seriously? *NTfK*, s. 135–155.

Träskman, Per Ole (2004–05). Förbudet mot dubbelbestraffning och skillnaden mellan brottslig gärning och brott. *JT*, s. 862–872.

van Dijk, Peter, van Hoof, Fried, van Rijn, Arjen & Zwaak, Leo (2006). *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights.* Antwerpen – Oxford: Intersentia.

Vogel, Hans-Heinrich (1992). Om införlivande av internationella överenskommelser och annan folkrätt med svensk rätt. I Bohlin, Alf & Vogel, Hans-Heinrich (red.). *Festskrift tillägnad Håkan Strömberg på 75-års dagen den 18 februari 1992.* Lund: Juristförlaget i Lund, s. 343–365.

Åklagarmyndigheten, Rättsavdelningen, Internationella enheten (2007). *Utlämning. Handbok.*

Kommittédirektiv

Översyn av utlämningslagen m.m.

Dir. 2009:88

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. LU 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 förenkla 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 över-

lämnande 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 utlämnas 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 rättskipning, 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.

Utlämningsförordningen 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 (utlämningsförordningen).

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 (ändrings-

protokollet). 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 grunder 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 allvarlig 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. Bak-

grunden 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 förundersökning 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. Regleringen 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 människorättens 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 rättsskydd. 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 för-

behållit 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 följder 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 sam-

arbete, 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 spionerі. 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 Europadomstolen också konstaterat i ovan anfört 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 regeringen 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 utformandet 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 handläggningsåtgärder, 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 handläggningen. 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)

Tredje tilläggsprotokollet till den europeiska utlämnings-konventionen

(Inofficiell arbetsöversättning)

Tredje tilläggsprotokollet till den europeiska utlämningskonventionen (CETS 209)

Strasbourg den 10 november 2010

Medlemsstaterna av Europarådet, undertecknare av detta protokoll, som

anser att Europarådets syfte är att skapa en större enighet mellan dess medlemmar;

önskar förstärka sin enskilda och samlade förmåga att reagera på brott;

beaktar bestämmelserna i den europeiska utlämningskonventionen (ETS 24), öppnad för undertecknande i Paris den 13 december 1957 (härefter kallad ”konventionen”), såväl som de två tilläggsprotokollen därtill (ETS 24 och 98), upprättade i Strasbourg den 15 oktober 1975 respektive den 17 mars 1978; och

finner det önskvärt att komplettera konventionen i vissa hänseenden i syfte att förenkla och påskynda utlämningsförfarandet när den eftersökta personen samtycker till utlämning,

har överenskommit om följande.

Artikel 1

Skyldighet att utlämna under det förenklade förfarandet

De avtalsslutande parterna förbinder sig att, i enlighet med det förenklade förfarande som anges i detta protokoll, till varandra utlämna personer som är eftersökta enligt artikel 1 i konventionen, förutsatt att dessa personer samtycker till detta och att den anmodade parten lämnar sitt godkännande till det.

Artikel 2

Inledning av förfarandet

1. När den eftersökta personen är föremål för en begäran om provisoriskt anhållande enligt artikel 16 i konventionen, förutsätter en sådan utlämning som avses i artikel 1 i detta protokoll inte att det görs en framställning om utlämning eller att det ges in sådana handlingar som fordras enligt artikel 12 i konventionen. Följande uppgifter från den ansökande parten ska av den anmodade parten anses innehålla tillräcklig information för att tillämpa artiklarna 3–5 i detta protokoll och för att fatta ett slutligt beslut om utlämning i enlighet med det förenklade förfarandet:

a) den eftersöktes identitet, däribland hennes/hans nationalitet eller nationaliteter när det finns tillgängligt;

b) den myndighet som begär anhållandet;

c) förekomsten av ett häktningsbeslut eller av andra handlingar med samma rättsliga verkan eller av en dom som kan verkställas, liksom en bekräftelse på att personen är eftersökt enligt artikel 1 i konventionen;

d) brottets beskaffenhet och rättsliga rubricering, däribland högsta straff eller det i den slutliga domen utdömda straffet, inklusive om någon del av domen redan har verkställts;

e) information rörande preskription och preskriptionsavbrott;

f) en beskrivning av omständigheterna kring brottet, inklusive tidpunkt och plats samt den eftersöktes delaktighet;

g) såvitt möjligt, följderna av brottet;

h) när utlämning begärs för verkställighet av en slutlig dom, huruvida domen meddelades *in absentia*.

2. Utan hinder av vad som sägs i punkt 1 får kompletterande upplysningar begäras om de uppgifter som avses i nämnda punkt är otillräckliga för att den anmodade parten ska kunna besluta om utlämning.

3. När den anmodade parten har mottagit en framställning om utlämning enligt artikel 12 i konventionen ska detta protokoll tillämpas *mutatis mutandis*.

Artikel 3

Skyldighet att informera den eftersökte

När en person som är eftersökt för utlämning anhålls i enlighet med artikel 16 i konventionen, ska den behöriga myndigheten i den anmodade staten i enlighet med sin nationella lagstiftning och utan onödig tidsutdräkt upplysa denne om den begäran som föreligger och om möjligheten att tillämpa det förenklade utlämningsförfarandet i enlighet med tilläggsprotokollet.

Artikel 4

Samtycke till utlämning

1. Den eftersöktes samtycke och, i förekommande fall, dennes uttryckliga avstående från tillämpning av specialitetsprincipen ska avges inför de behöriga rättsliga myndigheterna i den anmodade parten, i enlighet med dennas nationella lagstiftning.

2. Varje part ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att det samtycke och, i förekommande fall, det avstående som anges i punkt 1 inhämtas under sådana förhållanden att det framgår att personen har lämnat dem frivilligt och fullt medveten om följderna av

detta. Den eftersökte ska i detta syfte ha rätt till juridiskt biträde. Om det behövs, ska den anmodade parten se till att den eftersökte biträds av en tolk.

3. Samtycke och, i förekommande fall, avstående som anges i punkt 1 ska protokollföras i enlighet med det förfarande som föreskrivs i den anmodade partens lagstiftning.

4. Om inte annat följer av punkt 5, är samtycke och, i förekommande fall avstående som anges i punkt 1, oåterkalleligt.

5. En stat får, samtidigt med undertecknandet eller deponeringen av sitt ratifikations-, godkännande- eller anslutningsinstrument eller vid varje senare tidpunkt, förklara att samtycke och, i förekommande fall, avstående från specialitetsprincipen, kan återkallas. Samtycke kan återkallas fram till dess att den anmodade parten fattar slutligt beslut om utlämning enligt det förenklade förfarandet. I sådant fall ska den tid som förflyter mellan underrättelse om samtycket och återkallelsen inte beaktas vid fastställandet av de tidsfrister som anges i artikel 16, punkt 4, i konventionen. Avstående från specialitetsprincipen kan återkallas fram till överlämnandet av den eftersökte. Varje återkallelse av samtycke till utlämning eller avstående från specialitetsprincipen ska protokollföras i enlighet med det förfarande som föreskrivs i den anmodade partens lagstiftning och omedelbart meddelas den ansökande parten.

Artikel 5

Avstående från tillämpning av specialitetsprincipen

Varje stat får samtidigt med undertecknandet eller deponeringen av sitt ratifikations- godkännande- eller anslutningsinstrument eller vid varje senare tidpunkt, förklara att reglerna i artikel 14 i konventionen inte är tillämpliga när den person som utlämnats av denna stat, i enlighet med artikel 4 i detta protokoll:

a) samtycker till utlämning; eller

b) samtycker till utlämning och uttryckligen avstår från tillämpning av specialitetsprincipen.

Artikel 6

Underrättelse vid provisoriskt anhållande

1. För att den ansökande parten i förekommande fall ska kunna göra en framställning om utlämning enligt artikel 12 i konventionen ska den anmodade parten, så snart som möjligt och senast tio dagar efter det provisoriska anhållandet, underrätta denna om huruvida den eftersökta personen har lämnat sitt samtycke till utlämning.

2. I undantagsfall, när den anmodade parten trots den eftersöktes samtycke bestämmer sig för att inte tillämpa det förenklade förfarandet, ska denna underrätta den ansökande staten om detta tillräckligt lång tid i förväg för att den senare ska ha möjlighet att lämna in en framställning om utlämning, innan den i artikel 16 i konventionen föreskrivna perioden om fyrtio dagar löper ut.

Artikel 7

Underrättelse om beslutet

När den eftersökta personen har lämnat sitt samtycke till utlämning ska den anmodade parten underrätta den ansökande parten om sitt beslut avseende utlämningen i enlighet med det förenklade förfarandet inom tjugo dagar från den dag då den eftersökte lämnade sitt samtycke.

Artikel 8

Kommunikationsmedel

För detta protokolls ändamål får meddelanden skickas med elektroniska medel eller med varje annat medel som erbjuder skriftligt bevis, under förhållanden som möjliggör för parterna att avgöra dess äkthet, såväl som genom den internationella kriminalpolisorganisationen (Interpol). Under alla förhållanden ska den berörda parten, på begäran och vid vilken tid som helst, överlämna originalen eller bestyrkta kopior av dokument.

Artikel 9

Överlämnande av den person som ska utlämnas

Överlämnande ska äga rum så snart som möjligt och helst inom tio dagar från den dag då underrättelsen om beslutet om utlämning lämnades.

Artikel 10

Samtycke som lämnas efter utgången av den tidsfrist som anges i artikel 6

Om den eftersökta personen har lämnat sitt samtycke efter utgången av den tidsfrist på tio dagar som anges i artikel 6, punkt 1, i detta protokoll, ska den anmodade parten tillämpa det förenklade förfarandet i enlighet med detta protokoll, om den anmodade parten ännu inte har mottagit någon sådan framställning om utlämning som avses i artikel 12 i konventionen.

Artikel 11

Transitering

Vid transitering i enlighet med artikel 21 i konventionen ska, om en person ska utlämnas till den ansökande staten i enlighet med ett förenklat förfarande, följande regler gälla:

a) begäran om transitering ska innehålla den information som fordras enligt artikel 2, punkt 1, i detta protokoll;

b) den part, vars tillstånd till transitering begärs, får begära kompletterande upplysningar, om de uppgifter som avses i punkten a visar sig otillräckliga för att den anmodade parten ska kunna besluta om transitering.

Artikel 12

Förhållandet till konventionen och andra internationella instrument

1. De i detta protokoll använda orden och uttrycken ska tolkas enligt konventionens mening. Konventionens bestämmelser ska, vad avser parterna till detta protokoll, tillämpas *mutatis mutandis*, i den mån de är förenliga med bestämmelserna i detta protokoll.

2. Detta protokolls bestämmelser är utan verkan vad avser tillämpningen av artikel 28, punkterna 2 och 3, i konventionen angående förhållandet mellan konventionen och bilaterala eller multilaterala överenskommelser.

Artikel 13

Vänskaplig lösning

Europarådets straffrättsliga styrkommitté ska hållas underrättad om tillämpningen av detta protokoll och ska göra vad som behövs för att underlätta en vänskaplig lösning av varje svårighet som kan uppstå vid dess tolkning och tillämpning.

Artikel 14

Undertecknande och ikraftträdande

1. Detta protokoll ska stå öppet för undertecknande av de av Europarådets medlemsstater som har tillträtt eller undertecknat konventionen. Det ska ratificeras, godtas eller godkännas. En undertecknare får inte ratificera, godta eller godkänna detta protokoll, om den inte tidigare har ratificerat, godtagit eller godkänt konventionen, eller gör detta samtidigt. Ratifikations-, godtagande- eller godkännandeinstrument deponeras hos Europarådets generalsekreterare.

2. Detta protokoll träder i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period om tre månader, efter den dag då det tredje ratifikations-, godkännande- eller anslutningsinstrumentet deponerats.

3. I förhållande till varje tillträdande stat som därefter deponerar sitt ratifikations-, godkännande eller anslutningsinstrument träder detta protokoll i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period om tre månader efter dagen för deponeringen.

Artikel 15

Anslutning

1. En stat som inte är medlem av Europarådet och som har anslutit sig till konventionen får ansluta sig till protokollet sedan detta har trätt i kraft.

2. Sådan anslutning ska ske genom deponering av ett anslutningsinstrument hos Europarådets generalsekreterare.

3. I förhållande till varje stat som ansluter sig träder detta protokoll i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period om tre månader efter dagen för deponeringen av anslutningsinstrumentet.

Artikel 16

Territoriell tillämpning

1. En stat kan när den undertecknar eller deponerar sitt ratifikations-, godtagande-, godkännande- eller anslutningsinstrument ange för vilket eller vilka territorier detta protokoll ska gälla.

2. En stat kan vid en senare tidpunkt genom en förklaring ställd till Europarådets generalsekreterare utsträcka tillämpningen av detta protokoll till ett annat territorium som anges i förklaringen. I förhållande till ett sådant territorium träder protokollet i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period om tre månader efter den dag då generalsekreteraren mottog förklaringen.

3. En förklaring som avgivits enligt de båda föregående punkterna kan, med avseende på ett territorium som har angivits i förklaringen, återtas genom ett underrättelse ställt till Europarådets generalsekreterare. Återtagandet börjar gälla den första dagen i den månad som

följer efter utgången av en period om sex månader efter den dag då generalsekreteraren mottog underrättelsen.

Artikel 17

Förklaringar och förbehåll

1. Har en stat gjort förbehåll mot någon av konventionens eller dess två tilläggsprotokolls bestämmelser, gäller förbehållet också i fråga om detta protokoll, om staten inte meddelar förklaring av annat innehåll vid undertecknandet eller när ratifikations-, godtagande-, godkännande- eller anslutningsinstrumentet deponeras. Detsamma ska gälla varje förklaring med avseende på eller på grund av någon av konventionens eller dess två tilläggsprotokolls bestämmelser.

2. En stat kan, vid undertecknandet eller när ratifikations-, godtagande-, godkännande- eller anslutningsinstrumentet deponeras, förklara att den förbehåller sig rätten att inte godta helt eller delvis artikel 2, punkt 1, i detta protokoll. Inga andra förbehåll får göras.

3. En stat kan, vid undertecknandet eller när ratifikations-, godtagande-, godkännande- eller anslutningsinstrumentet deponeras, eller vid varje senare tidpunkt, avge de förklaringar som tillåts i artikel 4, punkt 5, och i artikel 5 i detta protokoll.

4. En stat som har gjort förbehåll eller avgett förklaring enligt detta protokoll kan helt eller delvis återta förbehållet eller förklaringen genom en förklaring ställd till Europarådets generalsekreterare, vilken börjar gälla från dagen för dess mottagande.

5. En part som i enlighet med punkt 2 har gjort ett förbehåll mot artikel 2, punkt 1, i detta protokoll, får inte göra anspråk på tillämpning av den bestämmelsen av annan part. Däremot kan den, om förbehållet gäller delvis eller på vissa villkor, göra anspråk på tillämpning av bestämmelsen i den utsträckning som den själv har godkänt densamma.

Artikel 18

Uppsägning

1. En part får, för sitt vidkommande, säga upp detta protokoll genom en underrättelse ställd till Europarådets generalsekreterare.

2. Uppsägningen börjar gälla den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period om sex månader efter den dag då Europarådets generalsekreterare mottog underrättelsen.

3. Uppsägning av konventionen innebär automatiskt uppsägning av detta protokoll.

Artikel 19

Underrättelser

Europarådets generalsekreterare ska underrätta Europarådets medlemsstater och de stater som har anslutit sig till detta protokoll om:

a) undertecknanden;

b) deponering av ratifikations-, godtagande-, godkännande- och anslutningsinstrument;

c) dag för protokollets ikraftträdande enligt artiklarna 14 och 15;

d) förklaringar enligt artiklarna 4, punkt 5, 5, 16 och 17, punkt 1, och återtagande av sådan förklaring;

e) förbehåll enligt artikel 17, punkt 2, och återtagande av sådant förbehåll;

f) underrättelse enligt artikel 18 och dagen då uppsägningen träder i kraft;

g) andra handlingar, förklaringar, underrättelser eller meddelanden som rör detta protokoll.

Till bekräftelse härav har undertecknade, därtill vederbörligen bemyndigade, undertecknat denna konvention.

Upprättad i Strasbourg den 10 november 2010 på engelska och franska, vilka båda texter är lika giltiga, i ett enda exemplar, som ska deponeras i Europarådets arkiv. Europarådets generalsekreterare ska översända bestyrkta kopior till varje medlemsstat i Europarådet och till de icke-medlemsstater som har anslutit sig till konventionen.

Europeisk konvention om bekämpande av terrorism – i dess lydelse enligt protokollet den 15 maj 2003 om ändring av konventionen

(Översättningen av den ursprungliga konventionen är den i prop. 1976/77:124 intagna texten. Ändringarna till följd av ändringsprotokollet är en inofficiell arbetsöversättning.)

Europeisk konvention om bekämpande av terrorism (ETS nr 90) – i dess lydelse enligt protokollet den 15 maj 2003 om ändring av konventionen (ETS nr 190)

Signatärstaterna, medlemmar av Europarådet,

vilka beaktar att Europarådets ändamål är att uppnå en fastare enhet mellan dess medlemmar;

vilka är medvetna om den växande oro som förorsakas av det ökande antalet terrordåd;

vilka önskar vidtaga effektiva åtgärder i syfte att förövarna av dessa dåd icke skall undgå lagföring och straff;

vilka är övertygade om att utlämning utgör en särskilt effektiv åtgärd för att uppnå detta resultat,

har överenskommit om följande.

Ursprunglig lydelse	*Lydelse efter ändringsprotokollet*
Artikel 1	
I vad angår utlämning mellan avtalsslutande stater skall intet av nedan nämnda brott betraktas som politiskt brott, som brott förknippat med ett politiskt brott eller som brott inspirerat av politiska motiv:	*1.* I vad angår utlämning mellan avtalsslutande stater skall intet av nedan nämnda brott betraktas som politiskt brott, som brott förknippat med ett politiskt brott eller som brott inspirerat av politiska motiv:
a. brott som avses i konventionen för bekämpande av olaga besittningstagande av luftfartyg, dagtecknad i Haag den 16 december 1970;	a. brott som avses i konventionen för bekämpande av olaga besittningstagande av luftfartyg, dagtecknad i Haag den 16 december 1970;
b. brott som avses i konventionen för bekämpande av brott mot den civila luftfartens säkerhet, *dagtecknad* i Montreal den 23 september 1971;	b. brott som avses i konventionen för bekämpande av brott mot den civila luftfartens säkerhet, *antagen* i Montreal den 23 september 1971;
c. *grova brott som innebär angrepp mot diplomats eller annan internationellt skyddad persons liv, kroppsliga integritet eller frihet;*	c. *brott som avses i konventionen om förebyggande och bestraffning av brott mot diplomater och andra internationellt skyddade personer, antagen i New York den 14 december 1973;*
d. *brott som innebär människorov, tagande av gisslan eller grovt olaga inspärrande;*	d. *brott som avses i den internationella konventionen om tagande av gisslan, antagen i New York den 17 december 1979;*
e. *brott som innebär användning av bomber, granater, raketer, automatiska skjutvapen eller brev- eller paketbomber, om användningen innebär fara för personer;*	e. *brott som avses i konventionen om fysiskt skydd för nukleärt kärnämne, antagen i Wien den 3 mars 1980;*

f. *försök att begå något av de ovan nämnda brotten eller medverkan till sådant brott eller medverkan till försök till sådant brott.*

f. *brott som avses i protokollet för bekämpande av våldsbrott på flygplatser som används för civil luftfart i internationell trafik, antagen i Montreal den 24 februari 1988;*

g. brott som avses i konventionen för bekämpande av brott mot sjöfartens säkerhet, antagen i Rom den 10 mars 1988;

h. brott som avses i protokollet om bekämpande av brott mot säkerheten för fasta plattformar belägna på kontinentalsockeln, antagen i Rom den 10 mars 1988;

i. brott som avses i den internationella konventionen om bekämpande av bombattentat av terrorister, antagen i New York den 15 december 1997;

j. brott som avses i den internationella konventionen om bekämpande av finansiering av terrorism, antagen i New York den 9 december 1999.

2. I den mån handlingarna inte faller in under de i punkt 1 uppräknade konventionerna, skall de, i vad angår utlämning mellan de avtalsslutande staterna, gälla inte endast för förövandet som gärningsman av dessa huvudbrott, utan även för:

a. försök att begå något av dessa huvudbrott;

b. medverkan till något av dessa huvudbrott eller medverkan till försök att begå något av dem;

c. att värva eller instruera andra att begå eller försöka begå något av dessa huvudbrott.

Artikel 2

1. I vad angår utlämning mellan avtalsslutande stater, kan avtalsslutande stat besluta att icke som politiskt brott, som brott förknippat med ett politiskt brott eller som brott inspirerat av politiska motiv betrakta annan grov våldshandling än sådan som avses i artikel 1, vilken är riktad mot en persons liv, kroppsliga integritet eller frihet.

2. Detsamma skall gälla annat grovt brott mot egendom än sådant som avses i artikel l, om brottet medfört kollektiv fara för personer.

3. Detsamma skall gälla *försök att begå något av ovan nämnda brott eller medverkan till sådant brott eller medverkan till försök till sådant brott.*

3. Detsamma skall gälla*:*

a. försök att begå något av ovan nämnda brott;

b. medverkan till något av ovan nämnda brott eller medverkan till försök att begå något sådant brott;

c. att värva eller instruera andra att begå eller försöka begå något av ovan nämnda brott.

Artikel 3

Bestämmelserna i samtliga mellan de avtalsslutande staterna tillämpliga fördrag och arrangemang om utlämning, häri inbegripet den europeiska utlämningskonventionen, är i vad avser förhållandet mellan avtalsslutande stater ändrade i den mån de är oförenliga med denna konvention.

Artikel 4

För att tillgodose syftet med denna konvention skall, i den mån brott som avses i artiklarna 1 och 2 icke finnes upptaget på förteckning över utlämningsbara brott i avtal eller fördrag om utlämning som gäller mellan avtalsslutande stater, brottet likväl betraktas som upptaget på sådan förteckning.

1. För att tillgodose syftet med denna konvention skall, i den mån brott som avses i artiklarna 1 och 2 icke finnes upptaget på förteckning över utlämningsbara brott i avtal eller fördrag om utlämning som gäller mellan avtalsslutande stater, brottet likväl betraktas som upptaget på sådan förteckning. *Avtalsslutande stater förbinder sig att betrakta sådana brott som utlämningsbara brott i varje utlämningsavtal som senare träffas mellan dem.*

2. När en avtalsslutande stat, som gör utlämning beroende av att det finns ett avtal, mottar en framställning om utlämning från en annan avtalsslutande stat med vilken den saknar utlämningsavtal, får den anmodade staten, efter eget bedömande, betrakta denna konvention som rättslig grund för utlämning med avseende på de brott som nämns i artikel 1 eller 2.

Artikel 5

Ingen bestämmelse i denna konvention skall tolkas så att utlämningsskyldighet uppkommer, om den anmodade staten har grundad anledning antaga, antingen att en framställning om utlämning för ett i artikel 1 eller 2 avsett brott har gjorts i avsikt att åtala eller straffa en person på grund av dennes ras, religion, medborgarskap eller politiska uppfattning eller också att dennes belägenhet skulle kunna försvåras av någon av dessa anledningar.

1. Ingen bestämmelse i denna konvention skall tolkas så att utlämningsskyldighet uppkommer, om den anmodade staten har grundad anledning antaga, antingen att en framställning om utlämning för ett i artikel 1 eller 2 avsett brott har gjorts i avsikt att åtala eller straffa en person på grund av dennes ras, religion, medborgarskap eller politiska uppfattning eller också att dennes belägenhet skulle kunna försvåras av någon av dessa anledningar.

2. Ingen bestämmelse i denna konvention skall tolkas så, att utlämningsskyldighet för den anmodade staten uppkommer, om den person som utlämningsframställningen avser löper risk att utsättas för tortyr.

3. Ingen bestämmelse i denna konvention skall tolkas så att utlämningsskyldighet för den anmodade staten uppkommer, om den person som utlämningsframställningen avser löper risk att utsättas för dödsstraff eller, i det fall lagen i den anmodade staten inte medger livstidsstraff, för livstidsstraff utan möjlighet till villkorlig frigivning, såvida inte den anmodade staten enligt gällande utlämningsavtal är skyldig att utlämna, ifall den ansökande staten avger en sådan försäkran, som

den anmodade staten anser vara tillräcklig, om att dödsstraff inte kommer att utdömas eller, när sådant straff utdöms, att straffet inte kommer att verkställas, eller att den berörda personen inte kommer dömas till livstidsstraff utan möjlighet till villkorlig frigivning.

Artikel 6

1. Avtalsslutande stat skall vidtaga de åtgärder som fordras för att den skall kunna utöva jurisdiktion beträffande brott som avses i artikel 1, när den misstänkte finnes inom dess område och ej utlämnas efter det att staten har mottagit framställning om utlämning från avtalsslutande stat, vars jurisdiktion grundar sig på en bestämmelse om jurisdiktion som återfinnes även i den anmodade statens lag.

2. Denna konvention utesluter ej att straffrättslig jurisdiktion utövas enligt inhemsk lag.

Artikel 7

Avtalsslutande stat inom vars område en person misstänkt för brott enligt artikel 1 påträffas och som har mottagit framställning om utlämning under förhållanden som anges i artikel 6 första punkten, skall, om den icke utlämnar personen, utan något som helst undantag och utan otillbörligt dröjsmål överlämna ärendet till behörig myndighet för beslut i åtalsfrågan. Myndigheten skall fatta sitt beslut enligt samma regler som gäller i fråga om grovt brott enligt lagen i den staten.

Artikel 8

1. De avtalsslutande staterna skall lämna varandra största möjliga inbördes rättshjälp i brottmål i samband med ett straffrättsligt förfarande som inletts med anledning av brott som avses i artikel 1 eller 2. I samtliga fall skall den anmodade statens lag om sådan rättshjälp i brottmål vara tillämplig. Rättshjälp kan dock ej vägras enbart

på grund av att den avser politiskt brott, brott förknippat med ett politiskt brott eller brott inspirerat av politiska motiv.

2. Ingen bestämmelse i denna konvention skall tolkas så att skyldighet uppkommer att lämna rättshjälp åt annan stat, om den anmodade staten har grundad anledning antaga, antingen att framställningen om rättshjälp med anledning av brott som avses i artikel 1 eller 2 har gjorts i avsikt att åtala eller straffa en person på grund av dennes ras, religion, medborgarskap eller politiska uppfattning, eller också att dennes belägenhet skulle kunna försvåras av någon av dessa anledningar.

3. Bestämmelserna i samtliga mellan de avtalsslutande staterna tillämpliga avtal och arrangemang om inbördes rättshjälp i brottmål, häri inbegripet den europeiska konventionen om inbördes rättshjälp i brottmål, är i vad avser förhållandet mellan avtalsslutande stater ändrade i den mån de är oförenliga med denna konvention.

Artikel 9

De avtalsslutande staterna får sinsemellan sluta bilaterala eller multilaterala avtal för att komplettera bestämmelserna i denna konvention eller för att underlätta tillämpningen av dess principer.

Artikel 9	*Artikel 10*
1. Europarådets kommitté för brottslighetsfrågor *skall hållas underrättad om tillämpningen av denna konvention.*	1. Europarådets kommitté för brottslighetsfrågor[1] *är ansvarig för uppföljningen av konventionens tillämpning. Kommittén:*
	a. skall hållas underrättad om tillämpningen av konventionen;

[1] *The European Committee on Crime Problems*, *CDPC*, är i senare dokument översatt till ”Europarådets straffrättsliga styrkommitté”.

b. skall lägga fram förslag i syfte att förenkla och förbättra tillämpningen av konventionen;

c. skall komma med rekommendationer till ministerkommittén angående förslag till ändring av konventionen och ska yttra sig över ändringsförslag som i enlighet med artikel 12 och 13 framlagts av avtalsslutande stat;

d. skall, på begäran av en avtalsslutande stat, uttala sig om varje fråga som rör tillämpningen av konventionen;

e. skall göra vad som behövs för att underlätta en vänskaplig lösning av varje svårighet som kan uppstå vid konventionens tillämpning;

f. skall komma med rekommendationer till ministerkommittén angående vilka stater som inte är medlemmar av Europarådet som i enlighet med artikel 14.3, bör bjudas in att ansluta sig till konventionen;

g. skall varje år inför ministerkommittén lägga fram en rapport angående den uppföljning av konventionens tillämpning, som följer av denna artikel.

2. Den skall göra vad som behövs för att underlätta en reglering i godo av varje svårighet som kan uppstå i samband med konven-

Upphävd

tionens tillämpning.

Artikel 10

1. Varje tvist mellan avtalsslutande stater angående tolkningen eller tillämpningen av denna konvention, som icke kan biläggas inom ramen för *artikel 9 andra punkten*, skall på begäran av en av parterna i tvisten hänskjutas till skiljedom. Var och en av parterna skall utse en skiljeman, och *de båda* skiljemännen skall utse *en tredje skiljeman. Om någon av parterna inom en tid av tre månader efter det framställning om skiljedom har gjorts icke har utsett sin skiljeman, skall denne på begäran av den andra parten utses av presidenten i den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. Skulle denne vara medborgare i en av de stater som är parter i tvisten, skall skiljemannen utses av domstolens vicepresident eller, om vicepresidenten är medborgare i en av de stater som är parter i tvisten, av domstolens till utnämningsdag äldste ledamot som icke är medborgare i någon av de stater som är parter i tvisten. Samma förfarande skall tillämpas i det fall då skiljemännen icke kan enas i valet av den tredje skiljemannen.*

Artikel 11

1. Varje tvist mellan avtalsslutande stater angående tolkningen eller tillämpningen av denna konvention, som icke kan biläggas inom ramen för *artikel 10 e eller genom förhandling*, skall på begäran av en av parterna i tvisten hänskjutas till skiljedom. Var och en av parterna skall utse en skiljeman, och skiljemännen skall utse *skiljedomstolens ordförande.*

2. I tvister som involverar parter som är medlemmar i Europarådet, och där en part underlåter att, inom tre månader efter det att

framställning om skiljedom har gjorts, utse sin skiljeman i enlighet med punkt 1 i denna artikel, skall denne på begäran av den andra parten utses av presidenten i den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.

3. I tvister som involverar någon part som inte är medlem i Europarådet och där en part underlåter att, inom tre månader efter det att framställning om skiljedom har gjorts, utse sin skiljeman i enlighet med punkt 1 i denna artikel, skall denne på begäran av den andra parten utses av presidenten i Internationella domstolen.

4. Skulle, i de fall som avses i punkterna 2 och 3 i denna artikel, presidenten i den berörda domstolen vara medborgare i en av de stater som är parter i tvisten, skall skiljemannen utses av domstolens vicepresident eller, om vicepresidenten är medborgare i en av de stater som är parter i tvisten, av domstolens till utnämningsdag äldste ledamot som inte är medborgare i någon av de stater som är parter i tvisten.

5. Förfarandet som avses i punkterna 2 eller 3 och 4 ovan, skall tillämpas mutatis mutandis *när skiljemännen inte lyckas enas vid utseende av skiljedomstolens ordförande i enlighet med punkt 1 i denna artikel.*

2. Skiljedomstolen skall själv fastställa reglerna för skiljeförfarandet. Dess beslut skall fattas med enkel majoritet. *Dess skiljedom* skall vara slutlig.

6. Skiljedomstolen skall själv fastställa reglerna för skiljeförfarandet. Dess beslut skall fattas med enkel majoritet. *Om majoritet inte kan nås, skall skiljedomstolens ordförande ha utslagsröst. Domstolens dom* skall vara slutlig.

Artikel 12

1. Ändringar av denna konvention kan föreslås av varje avtalsslutande stat eller ministerkommittén. Europarådets generalsekreterare skall delge de avtalsslutande staterna ändringsförslagen.

2. Ministerkommittén får, efter samråd med de avtalsslutande stater som inte är medlemmar i Europarådet och, om det behövs, Europarådets kommitté för brottslighetsfrågor, anta en föreslagen ändring med den majoritet som avses i artikel 20 d i Europarådets stadga. Europarådets generalsekreterare skall underställa de avtalsslutande staterna varje antagen ändring för antagande.

3. Ändringar som har antagits i enlighet med ovanstående punkt träder i kraft den trettionde dagen efter det att alla parter har underrättat generalsekreteraren att de antar ändringen.

Artikel 13

1. De avtalsslutande staterna och ministerkommittén får lämna ändringsförslag för att uppdatera förteckningen över instrument i bilagan. Ändringsförslagen får endast avse instrument som slutits inom ramen för Förenta nationerna och som särskilt avser internationell terrorism samt har trätt i kraft. Europarådets generalsekreterare skall delge de anslutande staterna förslagen.

2. Ministerkommittén får, efter samråd med de avtalsslutande stater som inte är medlemmar i Europarådet, och, om det behövs, Europarådets kommitté för brottslighetsfrågor, anta en föreslagen ändring med den majoritet som avses i artikel 20 d i Europarådets stadga. Ändringen skall träda i kraft efter utgången av en tid om ett år från den dag ändringsförslaget delgavs de avtalsslutande staterna. Under denna tid får en avtalsslutande stat till generalsekreteraren anmäla invändningar mot att ändringen träder i kraft i förhållande till den staten.

3. Om en tredjedel av de avtalsslutande staterna anmäler invändningar till generalsekreteraren mot att ändringen träder i kraft, skall den inte träda i kraft.

4. Om mindre än en tredjedel av de avtalsslutande staterna anmäler

invändningar till generalsekreteraren, skall ändringen träda i kraft för de avtalsslutande stater som inte har anmält någon invändning.

5. När en ändring har trätt i kraft enligt punkt 2 i denna artikel och en avtalsslutande stat har anmält invändning mot den, skall ändringen träda i kraft för den berörda avtalsslutande staten den första dagen i den månad som följer efter den dag då staten underrättade Europarådets generalsekreterare om sitt godkännande av ändringen.

Artikel 11

1. Denna konvention står öppen för undertecknande av Europarådets *medlemsstater*. Den skall ratificeras, godtagas *eller* godkännas. Instrument rörande ratifikation, godtagande *eller* godkännande skall deponeras hos Europarådets generalsekreterare.

2. Konventionen träder i kraft tre månader efter den dag då det tredje instrumentet rörande ratifikation, godtagande eller godkännande har deponerats.

Artikel 14

1. Denna konvention står öppen för undertecknande av Europarådets *medlems- och observatörsstater*. Den skall ratificeras, godtagas, godkännas *eller anslutas till*. Instrument rörande ratifikation, godtagande, godkännande *eller anslutning* skall deponeras hos Europarådets generalsekreterare.

2. Konventionen träder i kraft tre månader efter den dag då det tredje instrumentet rörande ratifikation, godtagande eller godkännande har deponerats.

3. Europarådets ministerkommitté får, efter samråd med Europarådets kommitté för brottslighetsfrågor, inbjuda en stat som inte är

	medlem av Europarådet och som inte avses i punkt 1 i denna artikel, att ansluta sig till konventionen. Beslutet skall fattas med den majoritet som anges i artikel 20 d i Europarådets stadga och i enhällighet av ombuden för de avtalsslutande stater som är berättigade att delta i ministerkommittén.
3. I förhållande till signatärstat som därefter ratificerar, godtager *eller* godkänner konventionen träder den i kraft tre månader efter den dag då dess instrument rörande ratifikation, godtagande eller godkännande har deponerats.	*4.* I förhållande till signatärstat som därefter ratificerar, godtager, godkänner *eller ansluter sig till konventionen* träder den i kraft tre månader efter den dag då dess instrument rörande ratifikation, godtagande, godkännande *eller anslutning* har deponerats.
Artikel 12	*Artikel 15*
1. Stat kan vid undertecknandet eller vid deponeringen av sitt instrument rörande ratifikation, godtagande *eller* godkännande närmare ange det område eller de områden beträffande vilka konventionen skall tillämpas.	1. Stat kan vid undertecknandet eller vid deponeringen av sitt instrument rörande ratifikation, godtagande, godkännande *eller anslutning* närmare ange det område eller de områden beträffande vilka konventionen skall tillämpas.
2. Stat kan vid deponeringen av sitt instrument rörande ratifikation, godtagande *eller* godkännande eller vid vilken som helst senare tidpunkt genom förklaring ställd till Europarådets generalsekreterare utsträcka konventionens tillämpning till annat område som anges i förklaringen	2. Stat kan vid deponeringen av sitt instrument rörande ratifikation, godtagande, godkännande *eller anslutning* eller vid vilken som helst senare tidpunkt genom förklaring ställd till Europarådets generalsekreterare utsträcka konventionens tillämpning till annat område som an-

och för vars internationella förbindelser staten svarar eller för vilket den är behörig åtaga sig förpliktelser.

3. Förklaring som har avgivits enligt föregående punkt kan beträffande varje i förklaringen angivet område återtagas genom ett meddelande ställt till Europarådets generalsekreterare. Sådant återtagande träder i kraft omedelbart eller vid den senare tidpunkt som kan ha angivits i meddelandet.

Artikel 13

1. *Stat* kan vid undertecknandet eller vid deponeringen av sitt instrument rörande ratifikation, godtagande eller godkännande förklara att den förbehåller sig rätten att vägra utlämning i fråga om något i artikel 1 omnämnt brott som den betraktar som politiskt brott, som brott förknippat med ett politiskt brott eller som brott inspirerat av politiska motiv, *under förutsättning att staten åtager sig att vid bedömningen av brottets art vederbörligen beakta de faktorer som gör brottet särskilt grovt, häribland det förhållandet*

ges i förklaringen och för vars internationella förbindelser staten svarar eller för vilket den är behörig åtaga sig förpliktelser.

3. Förklaring som har avgivits enligt föregående punkt kan beträffande varje i förklaringen angivet område återtagas genom ett meddelande ställt till Europarådets generalsekreterare. Sådant återtagande träder i kraft omedelbart eller vid den senare tidpunkt som kan ha angivits i meddelandet.

Artikel 16

1. *Part till konventionen den 15 maj 2003* kan vid undertecknandet eller vid deponeringen av sitt instrument rörande ratifikation, godtagande eller godkännande *av protokollet om ändring av konventionen* förklara att den förbehåller sig rätten att vägra utlämning i fråga om något i artikel 1 omnämnt brott som den betraktar som politiskt brott, som brott förknippat med ett politiskt brott eller som brott inspirerat av politiska motiv. *Den avtalsslutande staten förbinder sig att endast tillämpa denna reservation från fall till fall genom ett motiverat beslut och att vid bedömningen av brottets art vederbörligen beakta de faktorer som gör brottet särskilt grovt, häribland det förhållandet*

a. att brottet har medfört en kollektiv fara för personers liv, kroppsliga integritet eller frihet; eller

b. att brottet har drabbat personer som står främmande inför motiven till brottet; eller

c. att grymma eller svekfulla medel har använts för dess genomförande.

2. Stat som gjort förbehåll enligt *föregående* punkt kan återtaga förbehållet helt eller delvis. Återtagandet skall ske genom en till Europarådets generalsekreterare ställd förklaring, som blir gällande från dagen för mottagandet.

3. Stat som har gjort förbehåll enligt denna artikels första punkt får ej göra anspråk på tillämpning av artikel 1 av någon annan stat; däremot kan den, om förbehållet gäller delvis eller på vissa villkor, göra anspråk på tillämpning av denna artikel i den utsträckning staten själv har godkänt densamma.

a. att brottet har medfört en kollektiv fara för personers liv, kroppsliga integritet eller frihet; eller

b. att brottet har drabbat personer som står främmande inför motiven till brottet; eller

c. att grymma eller svekfulla medel har använts för dess genomförande.

2. Vid tillämpning av punkt 1 i denna artikel skall en avtalsslutande stat ange vilka brott som dess reservationen avser.

3. Avtalsslutande stat som gjort förbehåll enligt punkt 1 kan återtaga förbehållet helt eller delvis. Återtagandet skall ske genom en till Europarådets generalsekreterare ställd förklaring, som blir gällande från dagen för mottagandet.

4. Avtalsslutande stat som har gjort förbehåll enligt denna artikels första punkt får ej göra anspråk på tillämpning av artikel 1 av någon annan stat; däremot kan den, om förbehållet gäller delvis eller på vissa villkor, göra anspråk på tillämpning av denna artikel i den utsträckning staten själv har godkänt densamma.

5. Reservationerna som det hänvisas till i punkt 1 i denna artikel skall gälla för en tid av tre år från

dagen för denna konventions ikraftträdande för staten i fråga. Sådana reservationer kan emellertid förnyas för samma tid.

6. Tolv månader före utgången av en reservations giltighetstid skall Europarådets generalsekreterare[2] *underrätta den berörda avtalsslutande staten om upphörandet. Senast tre månader före upphörandet skall den avtalsslutande staten meddela generalsekreteraren att den vidmakthåller, ändrar eller återtar sin reservation. I de fall en avtalsslutande stat meddelar Europarådets generalsekreterare att den vidmakthåller sin reservation, skall staten lämna en förklaring som motiverar varför reservationen skall bestå. Om inget meddelande har lämnats av den berörda avtalsslutande parten, skall Europarådets generalsekreterare meddela staten att dess reservation anses ha förlängts automatiskt på sex månader. Om den berörda avtalsslutande staten inte meddelar sin avsikt att vidmakthålla eller ändra sin reservation före denna tids utgång, skall reservationen upphöra att gälla.*

7. Om en avtalsslutande stat, med tillämpning av en i enlighet med punkt 1 i denna artikel avgiven reservation, inte utlämnar en person efter att ha mottagit en be-

[2] I den engelska protokollstexten står här ”the Secretariat General” och inte ”the Secretary General”, men det är nog en felskrivning, allmänt brukar hänvisas till generalsekreteraren och inte till sekretariatet, jfr artikel 17 p. 3, som rör en annan typ av uppgift.

gäran om utlämning från en annan avtalsslutande stat, skall den undantagslöst och utan omotiverat dröjsmål överlämna ärendet till sina behöriga myndigheter för beslut i åtalsfrågan, om inte den ansökande och den anmodade staten kommer överens om något annat. De behöriga myndigheterna i den anmodade staten skall fatta beslutet i åtalsfrågan enligt samma regler som gäller i fråga om varje annat brott av allvarlig natur enligt den statens lagstiftning. Den anmodade staten skall, utan omotiverat dröjsmål, meddela den slutliga utgången av förfarandet till den ansökande staten och till Europarådets generalsekreterare, som skall vidarebefordra det till det samarbetsorgan som avses i artikel 17.

8. Ett beslut att avslå en utlämningsframställning på grund av en i enlighet med punkt 1 i denna artikel avgiven reservation, skall skyndsamt meddelas den ansökande staten. Om något rättsligt avgörande i saken inte har meddelats inom rimlig tid i den anmodade staten i enlighet med punkt 7, får den ansökande staten underrätta Europarådets generalsekreterare om detta. Generalsekreteraren skall hänskjuta saken till det samarbetsorgan som avses i artikel 17. Samarbetsorganet skall behandla frågan och avge ett yttrande om avslagets förenlighet med konventionen och under-

ställa ministerkommittén det i syfte att en förklaring skall avges. När ministerkommittén utför sina uppgifter enligt denna punkt, skall dess sammansättning vara begränsad till de avtalsslutande staterna.

Artikel 17

Utan att det inverkar på tillämpningen av artikel 10, skall det finnas ett samarbetsorgan bestående av fördragsslutande stater mot terrorism (härefter benämnt "COSTER") ansvarigt för att tillförsäkra:

a. den faktiska användningen och funktionen av denna konvention, innefattande identifiering av problem däri, i nära förbindelse med Europarådets kommitté för brottslighetsfrågor;

b. granskningen av reservationer som gjorts i enlighet med artikel 16, speciellt vad avser det förfarande som avses i artikel 16, punkt 8;

c. informationsutbyte om betydelsefull rättslig och politisk utveckling gällande kampen mot terrorism;

d. granskningen, på begäran av ministerkommittén, av åtgärder antagna inom Europarådet på området för bekämpande av terrorism och, när det är lämpligt, utarbetandet av förslag för ytterligare

nödvändiga åtgärder för att förbättra det internationella samarbetet på området för bekämpande av terrorism, när det berör straffrättsligt samarbete, i samråd med Europarådets kommitté för brottslighetsfrågor.

e. förberedelsen av yttranden på området för bekämpande av terrorism och verkställandet av direktiv utfärdade av ministerkommittén.

2. Var och en av de avtalsslutande staterna skall utse en expert som skall ingå i COSTER. COSTER skall mötas regelbundet en gång per år och tillfälligt på begäran av Europarådets generalsekreterare eller minst en tredjedel av de avtalsslutande staterna.

3. COSTER skall anta sina egna förfaranderegler. Utgifterna för deltagandet för de avtalsslutande stater som är medlemmar i Europarådet skall bäras av Europarådet. Europarådets sekretariat skall biträda COSTER i att utföra dess funktioner enligt denna artikel.

4. Europarådets kommitté för brottslighetsfrågor skall återkommande informeras om COSTER:s arbete.

Artikel 14	*Artikel 18*
Avtalsslutande stat kan säga upp denna konvention genom skriftligt meddelande ställt till Europarådets generalsekreterare. Sådan uppsägning skall träda i kraft omedelbart eller vid den i meddelandet närmare angivna senare tidpunkten.	Avtalsslutande stat kan säga upp denna konvention genom skriftligt meddelande ställt till Europarådets generalsekreterare. Sådan uppsägning skall träda i kraft omedelbart eller vid den i meddelandet närmare angivna senare tidpunkten.
Artikel 15	
Konventionen upphör att gälla i förhållande till avtalsslutande stat som utträder ur eller upphör att vara medlem i Europarådet.	*Upphävd*
Artikel 16	*Artikel 19*
Europarådets generalsekreterare skall underrätta *rådets medlemsstater* om	Europarådets generalsekreterare skall underrätta *de avtalsslutande staterna* om
a. undertecknande;	a. undertecknande;
b. deponering av instrument rörande ratifikation, godtagande *eller* godkännande;	b. deponering av instrument rörande ratifikation, godtagande godkännande *eller anslutning*;
c. dagen för denna konventions ikraftträdande enligt artikel *11*;	c. dagen för denna konventions ikraftträdande enligt artikel *14*;
d. förklaring eller meddelande enligt artikel *12*;	d. förklaring eller meddelande enligt artikel *15*;
e. förbehåll enligt artikel 13 första punkten;	*Upphävd*
f. återtagande av förbehåll enligt artikel 13 andra punkten;	*Upphävd*

g. meddelande enligt artikel *14* samt dag då uppsägningen träder i kraft;	*e.* meddelande enligt artikel *18* samt dag då uppsägningen träder i kraft;
h. upphörande av konventionens giltighet enligt artikel 15.	*Upphävd*

Till bekräftelse härav har undertecknade, därtill vederbörligen bemyndigade, underskrivit denna konvention.

Som skedde i Strasbourg den 27 januari 1977, på engelska och franska, vilka båda texter äger lika vitsord, i ett enda exemplar, vilket skall förvaras i Europarådets arkiv. Europarådets generalsekreterare skall översända bestyrkt avskrift därav till varje signatärstat.

Statens offentliga utredningar 2011

Kronologisk förteckning

1. Svart på vitt – om jämställdhet i akademin. U.
2. Välfärdsstaten i arbete. Inkomsttrygghet och omfördelning med incitament till arbete. Fi.
3. Sanktionsavgifter på trygghetsområdet. S.
4. Genomförande av EU:s regelverk om inre vattenvägar i svensk rätt. N.
5. Bemanningsdirektivets genomförande i Sverige. A.
6. Missbruket, Kunskapen, Vården. Missbruksutredningens forskningsbilaga. S.
7. Transporter av frihetsberövade. Ju.
8. Den framtida gymnasiesärskolan – en likvärdig utbildning för ungdomar med utvecklingsstörning. U.
9. Barnen som samhället svek. Åtgärder med anledning av övergrepp och allvarliga försummelser i samhällsvården. S.
10. Antidopning Sverige. En ny väg för arbetet mot dopning. Ku.
11. Långtidsutredningen 2011. Huvudbetänkande. Fi.
12. Medfinansiering av transportinfrastruktur – utvärdering av förhandlingsarbetet jämte överväganden om brukaravgifter och lånevillkor. N.
13. Uppföljning av signalspaningslagen. Fö.
14. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2011 – geologin, barriärerna, alternativen. M.
15. Rehabiliteringsrådets slutbetänkande. S.
16. Allmän skyldighet att hjälpa nödställda? Ju.
17. Förvar. Ju.
18. Strålsäkerhet – gällande rätt i ny form. M.
19. Tid för snabb flexibel inlärning. U.
20. Dataskydd vid europeiskt polisiärt och straffrättsligt samarbete. Dataskyddsrambeslutet, Europolanställdas befattning med hemliga uppgifter. Ju.
21. Utrikesförvaltning i världsklass. UD.
22. Spirit of Innovation. UD.
23. Revision av livsmedelskedjans kontrollmyndigheter. L.
24. Sänkt restaurang- och cateringmoms. Fi.
25. Utökat polissamarbete i Norden och EU. Ju.
26. Studiemedel för gränslös kunskap. U.
27. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. – En bit på väg. N.
28. Cirkulär migration och utveckling – förslag och framåtblick. Ju.
29. Samlat, genomtänkt och uthålligt? En utvärdering av regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter 2006–2009. + Lättläst + Daisy + Punktskrift. A.
30. Med rätt att välja – flexibel utbildning för elever som tillhör specialskolans målgrupp. U.
31. Staten som fastighetsägare och hyresgäst. S.
32. En ny upphovsrättslag. Ju.
33. Rapportera, anmäla och avhjälpa missförhållanden – för barns och elevers bästa. U.
34. Etappmål i miljömålssystemet. M.
35. Bättre insatser vid missbruk och beroende – Individen, kunskapen och ansvaret. S.
36. Forskning och utveckling samt försvarslogistik – i det reformerade försvaret. Fö.
37. Rovdjurens bevarandestatus. M.
38. Ett myndighetsgemensamt servicecenter. S.
39. Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den kommunala utjämningen + Bilagor. Fi.

40. Månadsuppgifter – snabbt och enkelt. S.
41. Alkoholservering på särskilda boenden. S.
42. En reformerad domstolslagstiftning. Ju.
43. Offentlig upphandling från eget företag?! – och vissa andra frågor. Fi.
44. Fjärrvärme i konkurrens. N.
45. Förundersökning – objektivitet, beslag, dokumentation m.m. Ju.
46. FRANS Framtida regelverk och ansvarsförhållanden på naturgasmarknaden i Sverige. N.
47. En samlad ekobrottsbekämpning. Ju.
48. Vård efter behov och på lika villkor – en mänsklig rättighet. S.
49. Medfinansiering av transportinfrastruktur – Ett nytt system för den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur samt riktlinjer och processer för medfinansiering. N.
50. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2010. M.
51. Fortsatt föräldrar - om ansvar, ekonomi, och samarbete för barnets skull. S.
52. Uppdragstagare i arbetslöshetsförsäkringen. A.
53. Ny instansordning för va-målen. S.
54. Större ekonomisk trygghet för förtroendevalda. Rätt till ersättning vid arbetslöshet. A.
55. Kommunaliserad hemsjukvård. S.
56. Kunskap på djupet – kunskapsunderlag för havsplanering. M.
57. En bättre arbetsmiljö genom effektivare sanktioner. A.
58. Skolans dokument – insyn och sekretess. U.
59. Spara i goda tider – för en stabil kommunal verksamhet + Bilagedel. Fi.
60. Ett nationellt kunskapscentrum för arbetsmiljö – behov och förutsättningar. A.
61. Vanvård i social barnavård. Slutrapport. S.
62. Underhållsansvaret för statens renskötselanläggningar. L.
63. Framgångsrik företagshälsovård – möjligheter och metoder. S.
64. Asylsökande ensamkommande barn. En översyn av mottagandet. Ju.
65. Statens roll i framtidens vård- och omsorgssystem – en kartläggning. S.
66. Sveriges internationella engagemang på narkotikaområdet + Bilagor 4 och 5. S.
67. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – vägen till effektivare e-förvaltning. N.
68. Rörelsereglering för försäkring och tjänstepension. Del 1 + 2. Fi.
69. Olagligt statsstöd. N.
70. Sänkt moms på vissa tjänster? Fi.
71. Utlämning. Del I + II. Ju.

Statens offentliga utredningar 2011

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Transporter av frihetsberövade. [7]
Allmän skyldighet att hjälpa nödställda? [16]
Förvar. [17]
Dataskydd vid europeiskt polisiärt och straffrättsligt samarbete. Dataskyddsrambeslutet, Europolanställdas befattning med hemliga uppgifter. [20]
Utökat polissamarbete i Norden och EU. [25]
Cirkulär migration och utveckling – förslag och framåtblick. [28]
En ny upphovsrättslag. [32]
En reformerad domstolslagstiftning. [42]
Förundersökning – objektivitet, beslag, dokumentation m.m. [45]
En samlad ekobrottsbekämpning. [47]
Asylsökande ensamkommande barn. En översyn av mottagandet. [64]
Utlämning. Del I + II. [71]

Utrikesdepartementet

Utrikesförvaltning i världsklass. [21]
Spirit of Innovation. [22]

Försvarsdepartementet

Uppföljning av signalspaningslagen. [13]
Forskning och utveckling samt försvarslogistik – i det reformerade försvaret. [36]

Socialdepartementet

Sanktionsavgifter på trygghetsområdet. [3]
Missbruket, Kunskapen, Vården. Missbruksutredningens forskningsbilaga. [6]
Barnen som samhället svek. Åtgärder med anledning av övergrepp och allvarliga försummelser i samhällsvården. [9]
Rehabiliteringsrådets slutbetänkande. [15]
Staten som fastighetsägare och hyresgäst. [31]
Bättre insatser vid missbruk och beroende – Individen, kunskapen och ansvaret. [35]
Ett myndighetsgemensamt servicecenter. [38]
Månadsuppgifter – snabbt och enkelt. [40]
Alkoholservering på särskilda boenden. [41]
Vård efter behov och på lika villkor – en mänsklig rättighet. [48]
Fortsatt föräldrar – om ansvar, ekonomi och samarbete för barnets skull. [51]
Ny instansordning för va-målen. [53]
Kommunaliserad hemsjukvård. [55]
Vanvård i social barnavård. Slutrapport. [61]
Framgångsrik företagshälsovård – möjligheter och metoder. [63]
Statens roll i framtidens vård- och omsorgssystem – en kartläggning. [65]
Sveriges internationella engagemang på narkotikaområdet + Bilagor 4 och 5. [66]

Finansdepartementet

Välfärdsstaten i arbete. Inkomsttrygghet och omfördelning med incitament till arbete. [2]
Långtidsutredningen 2011. Huvudbetänkande. [11]
Sänkt restaurang- och cateringmoms. [24]
Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den kommunala utjämningen + Bilagor. [39]
Offentlig upphandling från eget företag?! – och vissa andra frågor. [43]
Spara i goda tider – för en stabil kommunal verksamhet + Bilagedel. [59]
Rörelsereglering för försäkring och tjänstepension. Del 1 + 2. [68]
Sänkt moms på vissa tjänster? [70]

Utbildningsdepartementet

Svart på vitt – om jämställdhet i akademin. [1]
Den framtida gymnasiesärskolan – en likvärdig utbildning för ungdomar med utvecklingsstörning. [8]

Tid för snabb flexibel inlärning. [19]
Studiemedel för gränslös kunskap. [26]
Med rätt att välja
– flexibel utbildning för elever som tillhör specialskolans målgrupp. [30]
Rapportera, anmäla och avhjälpa missförhållanden – för barns och elevers bästa. [33]
Skolans dokument – insyn och sekretess. [58]

Landsbygdsdepartementet

Revision av livsmedelskedjans kontrollmyndigheter. [23]
Underhållsansvaret för statens renskötselanläggningar. [62]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2011 – geologin, barriärerna, alternativen. [14]
Strålsäkerhet – gällande rätt i ny form. [18]
Etappmål i miljömålssystemet. [34]
Rovdjurens bevarandestatus. [37]
Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fudprogram 2010. [50].
Kunskap på djupet
– kunskapsunderlag för havsplanering. [56]

Näringsdepartementet

Genomförande av EU:s regelverk om inre vattenvägar i svensk rätt. [4]
Medfinansiering av transportinfrastruktur – utvärdering av förhandlingsarbetet jämte överväganden om brukaravgifter och lånevillkor. [12]
Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. – En bit på väg. [27]
Fjärrvärme i konkurrens. [44]
FRANS
Framtida regelverk och ansvarsförhållanden på naturgasmarknaden i Sverige. [46]
Medfinansiering av transportinfrastruktur – Ett nytt system för den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur samt riktlinjer och processer för medfinansiering. [49]
Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – vägen till effektivare e-förvaltning. [67]
Olagligt statsstöd. [69]

Kulturdepartementet

Antidopning Sverige.
En ny väg för arbetet mot dopning. [10]

Arbetsmarknadsdepartementet

Bemanningsdirektivets genomförande i Sverige. [5]
Samlat, genomtänkt och uthålligt?
En utvärdering av regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter 2006–2009. + Lättläst + Daisy + Punktskrift. [29]
Uppdragstagare i arbetslöshetsförsäkringen. [52]
Större ekonomisk trygghet för förtroendevalda. Rätt till ersättning vid arbetslöshet. [54]
En bättre arbetsmiljö genom effektivare sanktioner. [57]
Ett nationellt kunskapscentrum för arbetsmiljö
– behov och förutsättningar. [60]