

Nr 60.

Ankom till riksdagens kansli den 13 maj 1937 kl. 1 e. m.

Utlåtande i anledning av väckt motion om revision av lagen angående utlämning av förbrytare, m. m.

I en inom första kammaren väckt, till lagutskott hänvisad motion, nr 71, vilken behandlats av första lagutskottet, ha herrar *Löfgren* och *Undén* hemställt, att riksdagen måtte av Kungl. Maj:t begära utredning och förslag rörande revision av bestämmelserna i lagen den 4 juni 1913 angående utlämning av förbrytare att skyndsammast framläggas för riksdagen ävensom vidtagande av de åtgärder i förhållande till främmande stater och i övrigt som därmed stå i samband.

Lagen den 4 juni 1913 angående utlämning av förbrytare upptager bestämmelser dels om villkoren för utlämning och dels om förfarandet i utlämningsärendet. Bestämmelserna i förstnämnda hänseende innehålla i huvudsak följande.

Enligt 1 § må på begäran av främmande stats regering person, som uppehåller sig här i riket och är för brott misstänkt, tilltalad eller dömd, kunna till den främmande staten utlämnas efter ty i lagen sägs. Något tvång att medgiva utlämning, så snart de stadgade förutsättningarna uppfyllts, föreligger ej enligt lagen; däremot kan på grund av med främmande stat ingången traktat föreligga folkrättslig skyldighet att bifalla en utlämningsbegäran.

Svensk medborgare må, enligt 2 §, ej utlämnas.

I 4 § första stycket stadgas att utlämning ej må ske, såvitt icke den brottsliga gärningen är eller, om den hade begåtts i Sverige och under motsvarande förhållanden, skulle vara att anse såsom brott, varå enligt den svenska allmänna strafflagen eller den svenska sjölagen svårare straff än fängelse kan följa. För gärning varom i 10 kap. strafflagen förmäles (brott mot offentlig myndighet) må, enligt andra stycket i samma paragraf, utlämning ej medgivas, där ej gärningen, bedömd enligt strafflagen i övrigt, skulle vara att anse såsom brott, varför utlämning jämlikt bestämmelserna i förevarande 4 § må ske.

I 7 § föreskrives att utlämning ej må ske för politiskt brott. Dock må, där den gärning för vilken utlämning begäres, tillika innefattar brott av icke politisk beskaffenhet, utlämning medgivas, för så vitt gärningen med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet prövas övertvägande äga karaktären av ett icke politiskt brott. Såsom politiskt brott skall i intet fall anses mord, mordförsök eller dråp å främmande statsöverhuvud eller någon till en främmande suveräns familj hörande person.

Enligt 8 § må utlämning ej medgivas utan att till stöd för framställningen därom förebragts antingen av domstol meddelat fällande utslag eller ock av domstol eller annan behörig myndighet meddelat häktningsbeslut. Grundas framställning om utlämning annorledes än å fällande utslag eller sådant beslut, som föregåtts av förundersökning inför domstol eller undersökningsdomare, och bestrider den, vilkens utlämnande begäres, att han gjort sig skyldig till det uppgivna brottet, må ej utlämningen beviljas, med mindre tillika visas att sannolika skäl föreligga till misstanke att han är skyldig till detsamma. Dock må efter överenskommelse med främmande stat och under förutsättning av ömsesidighet utlämning till den stat ske jämväl där ej bevisning, som nu sagts, blivit förebragt.

Enligt 11 § skola vid beviljande av utlämning i tillämpliga delar i huvudsak följande betingelser uppställas:

1. den utlämnade må icke i den stat, till vilken utlämningen sker, åtalas eller straffas för någon annan före utlämningen begången straffbar handling än den, för vilken han utlämnats, med mindre särskilt medgivande jämlikt 27 § i lagen lämnats eller ock den utlämnade inför domstol eller eljest fritt och offentligen givit sitt samtycke därtill eller, sedan han slutligen frikänts eller efter till fullo avtjänat straff försatts på fri fot, antingen, oaktat hinder icke mött, underlåtit att lämna landet inom loppet av en månad eller ock återvänt dit, sedan han en gång lämnat det;

2. under den tid av en månad varom nu sagts må, så framt den utlämnade icke gör sig skyldig till nytt brott, icke något som helst hinder läggas för honom att, därest han så önskar, lämna landet;

3. den utlämnade må icke för det ifrågavarande brottet ställas under tilltal inför domstol, vilken endast för tillfället eller för särskilda undantagsförhållanden förlänats befogenhet att döma i mål av sådan beskaffenhet.

Ytterligare stadgas i 11 §, att bland annat för det fall, varom i 4 § andra stycket sägs, skola dessutom sådana betingelser sättas, att den utlämnade icke må kunna straffas för den gärning, varom fråga är, i vidare mån än den varit av beskaffenhet att föranleda utlämning. Och därest utlämning jämlikt 7 § beviljas för gärning, vilken övertvägande äger karaktären av ett icke politiskt brott, skall den betingelse göras, att den utlämnade icke må för gärningen straffas såsom för politiskt brott.

I 27 § upptagas bestämmelser för det fall, att främmande stat vill inhämta tillstånd att någon, som till densamma utlämnats, må, utan hinder av villkor varom i 11 § under 1 förmåles, ställas till ansvar för något annat före utlämningen förövat brott än det, varför utlämning skett. Sådant tillstånd må ej givas, så vitt enligt lagen hinder mot utlämning för den uppgivna förbrytelsen skulle mött; dock att prövningen härav ej må under någon förutsättning omfatta frågan om den utlämnades brottslighet.

I fråga om förfarandet i utlämningsärende gäller att, därest ej Kungl. Maj:t omedelbart avslår den gjorda framställningen om utlämning, skall den, vilkens utlämnande begäres, häktas samt inställas till förhör inför Konungens befallningshavande. Medgiver den häktade vid förhöret, att han är den per-

son, vilkens utlämnande begärts, och förklarar han sig ej ha något att invända mot bifall till framställningen om hans utlämnande, fattas beslut angående framställningen av Kungl. Maj:t i statsrådet. Lämnar den häktade ej sådant medgivande och sådan förklaring som nu sagts, skall ärendet hänskjutas till domstol. Efter rannsaking vid rådhusrätt angående frågan huruvida förhållande föreligger, som enligt 2—9 §§ i lagen utgör hinder mot utlämning, prövas denna fråga av högsta domstolen. Framställningen om utlämning behandlas därefter av Kungl. Maj:t i statsrådet, därvid framställningen ej må bifallas om högsta domstolen förklarat hinder möta mot utlämningen.

Lagen trädde i kraft den 1 juli 1913. I övergångsbestämmelserna föreskrives emellertid, att därest enligt bestämmelse i traktat, som då var i kraft, skyldighet till utlämning stadgats i fall då hinder enligt lagen möter, eller om eljest bestämmelse i sådan traktat står i strid mot vad i lagen är stadgat, skall den bestämmelse lända till efterrättelse.

Angående ömsesidigt utlämnande av förbrytare m. m. ha *konventioner* avslutats med ett flertal främmande makter. Här må nämnas konventioner med Danmark 1913, Norge 1907, Polen 1930, Amerikas förenta stater 1893 med tillägg 1934, Belgien 1870 och 1877, Frankrike 1869 med tillägg 1910 och 1912, Finland 1923, Italien 1866 och 1878, Nederländerna 1895, Portugal 1863, Spanien 1885, Storbritannien och Irland 1873 med tillägg 1907, Tyskland 1878, Österrike 1930, Lettland 1930 samt Tjeckoslovakien 1931.

Såsom framgår av lagens övergångsbestämmelser äga de av dessa konventioner, som tillkommit före den 1 juli 1913, giltighet även i den mån de avvika från bestämmelserna i lagen. I den kungl. proposition, genom vilken förslag till lagen förelades 1913 års riksdag, anförde föredragande departementschefen beträffande övergångsbestämmelserna bland annat följande:

Såsom redan i det föregående antytts stå i åtskilliga hänseenden förslagets bestämmelser i strid med nu bestående traktater. Sålunda är att märka bland annat, att i vissa traktater utlämning medgives för brott, dock ytterst få, som enligt 4 § icke skulle kunna föranleda utlämning, — — — samt att i allmänhet enligt traktaterna ej kunna vid utlämnings beviljande uppställas så stränga betingelser som de i 11 § upptagna. Vad särskilt angår reglerna rörande förbud mot utlämning för politiskt brott, så torde av det föregående framgå, att ett bedömande av huruvida avfattningen av förslagets bestämmelser i detta avseende giver förbudet mot utlämning en större omfattning än det har enligt de bestämmelser, som härom upptagits i traktaterna, eller tvärtom, näppeligen låter sig verkställas. Med hänsyn härtill förefaller närmast som borde lagens antagande föranleda uppsägning av våra samtliga traktater. Det är emellertid att märka att, om än principiellt sett bestämmelserna rörande behandlingen av politiska brott äga viss vikt, dessa bestämmelser i praxis ytterst sällan komma till användning och att sålunda icke i något fall torde hava förekommit, att vid utlämning till stat, med vilken traktat är av Sverige ingången, invändning gjorts att politiskt brott föreläggat. Vid sådant förhållande synes den omständighet, att skiljaktighet i nu berörda avseende komme att råda mellan traktaterna och lagen, icke kunna tillräckligt motivera en så våldsamt åtgärd som annullerandet av

våra samtliga utlämningstraktater. Ej heller övriga nämnda skiljaktigheter äro av den betydelse, att de torde böra föranleda omedelbar uppsägning av någon traktat.

I åtskilliga av de konventioner, som avslutats efter det 1913 års lag trädde i kraft, har jämlikt 8 § i lagen medgivits undantag från där uppställda krav på förebringande av bevisning i visst fall.

I *förevarande motion* anföres:

Under innevarande riksdag torde vara att förvänta förslag från Kungl. Maj:t till lag angående fortsatt tillämpning av lagen den 2 augusti 1927 om utlännings rätt att här i riket vistas, vilken lag eljest upphör att gälla den 31 december innevarande år. En av sakkunniga den 12 december 1936 avlämnad utredning föreligger angående revision i gällande »utlänningslags» bestämmelser, vilken utredning torde komma att tjäna till ledning för Kungl. Maj:ts proposition. I det av de sakkunniga givna yttrandet har ifråga om grunderna för utlännings förpassning och utvisning ur riket hänsyn tagits till de förändrade politiska förhållanden, som göra, att härdvunnen terminologi beträffande de politiska flyktingarna icke längre kan upprätthållas, liksom även att den s. k. asylrätten, för att fylla sitt ändamål, måste få en vidsträcktare räckvidd än tidigare.

Vad här framhållits tyckes oss böra medföra en översyn och eventuell revision jämväl av gällande lag om utlämning av förbrytare och av på detta område ingångna konventioner.

Vid tillämpningen av den reciprocitetsprincip, som ligger till grund för utlänningslagens bestämmelser, bör beaktas, att processgarantier, straffmätning och verkställighet av straff i respektive utländska stater icke alltför mycket avvika från de för svensk straffrätt och straffprocess i rättssäkerhetens intresse uppställda principer. Beträffande de slag av brott, som kunna föranleda utlämning, är visserligen i lagen stadgat, att sådan ej må ske, såvitt icke den brottsliga gärningen är, eller, om den hade begåtts i Sverige under motsvarande förhållanden, skulle vara att anse som brott, varå enligt svensk lag följer svårare straff än fängelse, varjämte vid brott mot offentlig myndighet utlämning allenast må medgivas, därest gärningen bedömd enligt strafflagen i övrigt skulle vara av beskaffenhet att motivera sådan åtgärd. Men denna bestämmelse torde i och för sig icke under nuvarande förhållanden vara tillräcklig som skydd, vare sig mot att gärningen i det konkreta fallet belägges med ett efter våra rättsbegrepp orimligt högt straff, eller mot att utlänningsbegäran i själva verket avsett att möjliggöra straffbeläggning för politiskt brott. En dylik verkan av utlämningen förbygges icke heller på ett tillfredsställande sätt av den svenska utlämningslagens stadgande, att gärning, som samtidigt är att betrakta som politiskt och annat brott, skall bedömas efter sin övervägande karaktär av att tillhöra det ena eller det andra slaget. Därjämte kan erinras, att det skydd, som avsetts ligga i lagens stadgande om fällande utslag eller häktningsbeslut »av domstol eller annan behörig myndighet» såsom förutsättning för bifall till en framställning om utlämning, icke alltid utgör samma rättsgaranti, som förut varit fallet. En mera ingående undersökning ur svenskrättsliga synpunkter torde i många fall vara behöfvlig. En huvudsakligen formell prövning av den i den utländska statens framställning åberopade utredningen torde däremot icke längre vara tillfyllestgörande.

Sistnämnda synpunkt gör sig särskilt starkt gällande i de fall, då efter

överenskommelse med främmande stat utlämning kan ske jämväl, där den i utlämningslagen föreskrivna bevisningen icke blivit förebragt. Kungl. Maj:t bör anse det angeläget vara att tillse, att traktater, vari dylika eftergifter i den svenska utlämningslagens fordringar blivit gjorda, bliva uppsagda i och för förhandlingar om sådana ömsesidiga grunder för utlämning, som överensstämma med svensk rättsåskådning, sådan denna kommer till uttryck i en med hänsyn till ovan angivna synpunkter reviderad utlämningslag.

Samtidigt torde utlämningslagens bestämmelser i övrigt, både i fråga om villkor och förfarande, underkastas den överarbetning, som under nuvarande förhållanden må finnas av behovet påkallad.

Sedan motionen avlämnats har Kungl. Maj:t genom proposition, nr 269, för riksdagen framlagt ett *förslag till lag om utlännings rätt att här i riket vistas (utlänningslag)*, vilket förslag i huvudsak är byggt på ett av de i motionen omnämnda sakkunniga avgivet förslag. Propositionen har behandlats av första lagutskottet, som däröver denna dag avgivit utlåtande, nr 59. Utskottet tillåter sig att beträffande de av motionärerna framförda frågorna om de politiska flyktingarna och asylrätten hänvisa till sagda proposition och utlåtande.

En av de grundläggande principerna i 1913 års lag angående utlämning av förbrytare är stadgandet att utlämning ej må ske för politiskt brott. Här-till anknyta dels vissa närmare bestämmelser i lagen om vad som skall anses såsom politiskt brott, dels ock en föreskrift i 11 § att vid beviljandet av utlämning skola uppställas vissa villkor, innebärande bland annat att den utlämnade icke må åtalas eller straffas för någon annan handling än den för vilken han utlämnats, med mindre vissa i lagen angivna betingelser föreligga. Uttrycket politiskt brott förekommer även i gällande lag om utlännings rätt att här i riket vistas. Denna lag upptager särskilda bestämmelser om verkställighet av avvisning, förpassning och utvisning i fråga om den, som i sitt hemland sannolikt skulle bliva åtalad eller straffad för politiskt brott. Lagen avser härutinnan att bereda skydd åt de s. k. politiska flyktingarna.

Utskottet.

Såsom i utskottets redogörelse omnämnts ligger för närvarande under riksdagens behandling ett av Kungl. Maj:t genom proposition, nr 269, framlagt förslag till ny lag om utlännings rätt att här i riket vistas (utlänningslag). I nämnda proposition framhålles bland annat att det icke vore möjligt att en gång för alla fastslå begreppet politisk flykting. Förslaget innebure att såsom politisk flykting skulle anses envar som av politiska orsaker flytt från sitt hemland. Det uttalas att denna definition torde kunna läggas till grund för begreppet politisk flykting, inrymma hänsynstagande till de personliga förutsättningarna samt medgiva en anpassning till skiftande förhållanden och tidslagen. Vidare anföres att det vid tillämpningen av utlämningslagen torde ankomma på socialstyrelsen och i sista hand å Kungl. Maj:t att inom den sålunda angivna ramen för olika tidsperioder uppdraga gränserna för flyk-

tingsbegreppet. Utskottet har i sitt förut denna dag avgivna utlåtande i anledning av denna proposition i allt väsentligt tillstyrkt bifall till vad i propositionen föreslagits.

Med hänsyn till den nya utformningen av utlänningslagens ställning till flyktingsfrågan torde föreligga anledning att taga under övervägande huruvida icke, såsom motionärerna föreslagit, en revision jämväl av 1913 års lag angående utlämning av förbrytare bör vidtagas. Utskottet vill för sin del förordna att en undersökning verkställs i motionens syfte. Att märka är emellertid att bestämmelserna i 1913 års lag i viss utsträckning få träda tillbaka för däremot stridande bestämmelser i äldre traktater, ingångna med olika främmande stater. Sålunda kunna t. ex. enligt nämnda traktater i allmänhet ej vid utlämnings beviljande uppställas så stränga villkor som de i 11 § av 1913 års lag upptagna. Under förarbetena till 1913 års lag förelåg även till bedömande frågan huruvida ej lagens antagande borde föranleda uppsägning av samtliga de gällande traktaterna. Det ansågs emellertid att skiljaktigheterna mellan traktaterna och lagen icke vore av den betydelse att de borde föranleda omedelbar uppsägning av någon traktat. De nu rådande förhållandena ha dock såsom känt är givit en hög grad av aktualitet åt flyktingsbegreppet och vad därmed sammanhänger. Vid undersökning angående en omarbetning av 1913 års lag synes därför böra tagas under förnyat övervägande jämväl frågan huruvida en revision av de på förevarande område gällande traktaterna lämpligen kan genomföras.

I samband med nyssnämnda undersökning torde också böra beaktas den i motionen berörda synpunkten att för medgivande av utlämning till främmande stat bör krävas, att straffprocess, straffmätning och straffverkställighet i denna stat icke alltför mycket avvika från de för svensk rätt normerande principerna å sagda områden.

Under åberopande av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t ville låta verkställa undersökning angående en revision av gällande bestämmelser om utlämning av förbrytare samt för riksdagen framlägga det förslag, som därav kan föranledas.

Stockholm den 13 maj 1937.

På första lagutskottets vägnar:

K. SCHLYTER.

Vid detta ärendes behandling ha närvarit:

från första kammaren: herrar *Schlyter*, *Klefbeck*, *Erik Anderson*, *Ruben Wagnsson*, *Löfgren*, *Ekströmer*, *Englund** och *Egnell**;

från andra kammaren: herrar *Bergquist*, *Lindqvist*, *Olsson* i Mellerud, *Larsson* i Hede och *Gezelius*, fru *Gustafson* samt herrar *Landgren* och *Gustafsson* i Lekåsa.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.