

Nr 493

Av herrar **Fröding** och **Rylander**, i anledning av *Kungl. Maj:ts proposition nr 72, med förslag till lag om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge m. m.*

Den nya utlämningslagen, som trädde i kraft den 1 januari 1958, gäller även i fråga om utlämning till övriga nordiska länder. Vid lagens antagande förutsattes emellertid, att spørsmålet om utlämning från ett nordiskt land till ett annat senare skulle tagas upp till behandling i särskild ordning.

Kungl. Maj:t har nu i enlighet med vad som sålunda förutsatts låtit upprätta förslag till lag om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge samt avgivit proposition i ämnet till riksdagen (prop. nr 72). Lagförslagen ha tillkommit efter gemensamma överläggningar och förhandlingar de nordiska länderna emellan.

Såsom framgår av propositionen, har det under förberedelsearbetet från Nordiska rådets sida ifrågasatts, huruvida över huvud taget ett utlämningsförfarande framdeles i normalfallen skulle tillämpas vid översändande av misstänkta och dömda personer från ett nordiskt land till ett annat. Under förberedelsearbetet inom Nordiska rådet fanns sympati för en sådan lösning, att Norden skulle vid brottsbekämpning betraktas såsom ett enhetligt område. Hämtning och straffprocessuella tvångsmedel riktade mot person skulle då kunna användas i stort sett efter samma regler över hela Norden; det skulle sålunda icke i och för sig vara märkligare att skicka en misstänkt, som berövats sin frihet, från Malmö till Köpenhamn, än från Malmö till Haparanda. Enligt dessa tankegångar borde utlämningsförfarandet vara begränsat till de fåtaliga fall, där fråga uppkommit om beviljande av asyl eller där det eljest rådde tveksamhet om ett översändande kunde äga rum. Det visade sig emellertid, att ländernas justitieministrar ännu icke ansågo tiden mogen för en så långtgående reform utan i stället förordade, att frågan löstes genom utlämningslagstiftningar av traditionellt mönster. I enlighet med de av Nordiska rådet i dess rekommendation i ämnet (rek. nr 25/1958) uttalade önskemålen har emellertid i propositionen föredragande statsrådet förklarat sig beredd att främja ytterligare åtgärder för att effektivisera samarbetet mellan ländernas polis- och åklagarmyndigheter och därigenom skapa förutsättningar för att ytterligare förenkla utlämningsväsendet.

Det kan emellertid ifrågasättas, om man inte redan nu skulle kunna gå ett steg längre på förenklingsväg än vad som följer av propositionens lagförslag. Såsom departementschefen framhåller avses den nu föreslagna lagen skola gälla endast för någorlunda normala förhållanden. Brister denna förutsättning, bör lagen enligt departementschefens mening sättas ur

kraft och den allmänna lagens bestämmelser träda i tillämpning. Under sådana omständigheter synes desto angelägnare att man för dessa normala tider utformar lagstiftningen så enkelt och praktiskt som möjligt.

Som redan nämnts är situationen för närvarande den, att utlämningslagens relativt invecklade bestämmelser formellt skola tillämpas även vid utlämning till nordiskt grannland. För varje särskilt fall erfordras sålunda exempelvis högsta domstolens hörande och regeringsbeslut. Såsom framgår av den i propositionen intagna redogörelsen för praxis (s. 23) tillämpas emellertid i själva verket icke de formellt gällande reglerna annat än rent undantagsvis. Man har i propositionen icke ens brytt sig om att på eljest brukligt sätt redovisa de bestämmelser som nu äro i kraft. Vid sidan av det i lag bestämda förfarandet har nämligen en formlös hemsändningsordning utvecklats. I realiteten samarbeta polis- och åklagarmyndigheterna med varandra över hela Norden på så sätt, att på begäran av grannlandets myndigheter en misstänkt eller dömd hemsändes till detta land utan särskilda formaliteter.

I längden är det självfallet ett ohållbart tillstånd, att på detta sätt en djup klyfta föreligger mellan gällande rätt och praxis. Propositionen avser nu att normalisera förhållandena. Mot förslagets regler i vad angår försättningsarna för utlämning synes intet vara att erinra. Dessa stadganden torde vara väl avvägda. Här skola endast reglerna om förfarandet upptagas till granskning.

Enligt lagförslaget finnas två skilda förfaranden för handläggning av ärende om utlämning till annat nordiskt land. Det ena, vilket kan sägas vara det normala, anknyter nära till den allmänna utlämningslagens. Framställning om utlämning skall sålunda grundas på en av domstol meddelad fällande dom eller också på annat av domstol meddelat beslut, varav framgår att domstolen funnit sannolika skäl föreligga för misstanke att vederbörande begått det brott, varom är fråga. Åklagare skall skyndsamt verkställa erforderlig utredning, varpå högsta domstolen har att på begäran yttra sig om lagligheten av den begärda utlämningen. Kungl. Maj:t avgör därpå ärendet. Vid sidan härav skall emellertid finnas ett avsevärt förenklat förfarande, som förutsättes bliva det allmänt tillämpade. Framställning om utlämning, som göres av polis- eller åklagarmyndighet i vederbörande land, behöver då icke grundas på domstolsavgörande. Sedan utredning verkställts av åklagare i det land, där vederbörande vistas, äger den sistnämnde själv bifalla framställningen; avslag kan däremot endast beslutas av Kungl. Maj:t. En förutsättning för att detta förenklade förfarande skall kunna tillämpas är att den, som avses med framställningen, samtyckt till att utlämning skall äga rum. Enligt lagförslaget skall emellertid detta samtycke, såsom framgår av 10 § andra stycket, avgivas vid en muntlig förhandling inför allmän underrätt, därvid rätten skall vara

domför allenast med en lagfaren domare. Vid förhandlingen skall närvara såväl åklagare som den om vars utlämnande är fråga. Förhandlingen har icke annat ändamål än att rätten skall registrera vederbörandes samtycke till utlämningen.

Utgår man från att det förenklade förfarandet blir det allmänt gängse och jämför man detta med vad nu tillämpas, kan man konstatera att det innebär en avsevärd uppmjukning i förhållande till den formellt gällande ordningen men att det innebär ökad omständlighet i förhållande till den ordning, som i praktiken tillämpas. Den förhandling inför rätta, som måste anordnas för samtyckets registrering, kommer att med minst en eller annan dag fördröja utlämningens genomförande och på motsvarande sätt fördröja ev. pågående brottsutredning i gärningslandet. Just de myndigheter i Göteborg och Malmö, vilka torde ha de största erfarenheterna på hithörande område, ha — i huvudsak med instämmande av riksåklagarämbetet — uttalat sig för ett enklare och smidigare system för samtyckets upptagande. Deras synpunkter torde vara förtjänta av uppmärksamhet i detta fall.

Förhandlingen inför rätta synes knappast fylla någon egentlig funktion. Detta nytillkomna komplicerande moment är icke påkallat av några erfarenheter från det nu i praktiken tillämpade förfarandet. Det formlösa hemsändandet har fungerat nu i åtskilliga år utan att vid något enda tillfälle klagomål förekommit, som skulle göra den i propositionen föreslagna domstolsförhandlingen påkallad.

Det enda skälet till att åklagaren icke betrotts med att själv mottaga samtycket förefaller att vara misstron till dennes objektivitet. Denna misstro måste dock betecknas som obefogad. Icke minst under tiden efter nya RB:s ikraftträdande 1948 har åklagarorganisationen byggts ut och moderniserats. Kraven på åklagarna ha höjts, och de ha tillagts nya betydelsefulla uppgifter. Här behöver endast erinras om den mycket vittgående befogenheten åklagare fått att besluta om åtalseftergift. Då åklagaren handlar under samma ämbetsmannaansvar som domaren i rätten, saknas anledning att icke anförtro åklagaren uppgiften att mottaga samtycke till utlämning. I den mån fråga är om utlämning av misstänkt, berövas han icke härigenom förmånen att bliva ställd inför domstol. Så måste nämligen i regel ske, så snart han kommit till det land, som begärt hans utlämnande (i Finland dock ev. först efter visst tidsintervall). Att han dessförinnan skulle få kontakt även med svensk domstol, kan knappast sägas på något väsentligt sätt öka rättssäkerheten.

Med hänsyn till det anförda synes det förenklade förfarandet enligt lagen icke böra kompliceras med anordnandet av en särskild domstolsförhandling. Därtill finns så mycket mindre anledning, som domstolens befattnings med saken icke har till ändamål att åstadkomma någon rättslig prövning — för en sådan uppgift är domstol självfallet i allmänhet mera lämpad än

administrativ myndighet — utan allenast en ren registreringsåtgärd. Domstolarna äro för närvarande synnerligen hårt belastade och böra därför icke åläggas uppgifter, där deras medverkan icke är erforderlig ur rätts-säkerhetssynpunkt. Vidhålles förslaget att samtycket till utlämning skall upptagas inför rätta, fordrar konsekvensen att även reglerna i utlämnings-lagen överses. I rent administrativ ordning fattade beslut om avvissning eller utvisning borde då icke få verkställas med mindre vederbörande inför rätta givit till känna att han inte vill komma i åtnjutande av exempelvis asyl.

Sannolikt har vid Kungl. Maj:ts ställningstagande i denna fråga inverkat att så stor enhetlighet som möjligt mellan de nordiska länderna eftersträfvats även vad angår förfarandet vid utlämning. Emellertid är det icke möjligt att nå full sådan enhetlighet. Av vikt är självfallet att full överensstämmelse råder beträffande förutsättningarna för utlämning och rörande de grundläggande principerna i lagstiftningen. Däremot måste enskildheterna i förfarandet utformas i första hand efter vederbörande lands interna organisation såvitt angår domstols-, åklagar- och polisväsendet. Några skiljaktiga meningar synas icke heller ha förekommit på denna punkt. Redan då frågan tidigare diskuterades inom Nordiska rådet, framkommo inga erinringar mot att man i Finland och Sverige anordnade förfarandet i vissa avseenden annorlunda än i Danmark och Norge. Vid ett den 26 februari 1959 hållet sammanträde med Nordiska rådets juridiska niomannakommitté har denna för sin del ånyo givit uttryck åt den uppfattningen att, när det gäller detaljerna i utlämningsförfarandet, varje land får utforma dessa på det sätt som med hänsyn till organisatoriska och andra förhållanden är mest praktiskt. Ur nordisk synpunkt är det framför allt angeläget att trygga ett så effektivt samarbete som möjligt. För tillgodoseende av detta primära intresse få önskemålen om ett i detalj gående förenhetligande stå tillbaka. Från danska justitieministeriet upplystes för övrigt vid samma tillfälle att ur ministeriets synpunkt några hinder icke möta mot att låta samtycket i det svenska förfarandet avgivas inför åklagaren. Sverige får sålunda anses ha full handlingsfrihet på den punkt, varom nu är fråga.

Att Danmark och Norge föredraga en ordning, där domstol kopplas in, har sin naturliga förklaring. I Danmark har man, med hänsyn till grundlagens regler om att var och en som berövas sin frihet skall inom 24 timmar ställas inför domstol, måst träffa särskilda anordningar, så att det i varje domkrets finns tillgång till en domstol, som kan sammanträda så gott som när som helst under dygnet med mycket kort varsel. På liknande sätt finns i Norge en särskild förhørsret med enahanda funktioner. Dessa domstolar finnas sålunda redan till hands för att upptaga samtycke. Polis- och åklagarväsendet är också i dessa båda länder annorlunda utformat än

i Sverige. I Finland å andra sidan har en helt annan ordning måst tillämpas för utlämningsförfarandets del, då man där över huvud saknar enmansrätt. Att särskilt sammankalla fullsuttna domstolar blott för att registrera ett samtycke har i Finland ansetts uteslutet. I det till högsta domstolen remitterade förslaget till lag i ämnet har därför beslutanderätten enligt det förenklade förfarandet i princip anförtrotts den administrativa myndigheten, detta oavsett om utlämningsframställningen gäller samtycke till utlämningen eller ej. Regler om samtycke finnas därför ej. Vederbörande har emellertid full möjlighet att, om han så önskar, på egen begäran få det mera komplicerade förfarandet med domstolsbehandling tillämpat på sitt fall.

Med hänsyn till svenska organisationsförhållanden synes det naturligt för oss att här välja en medelväg mellan den tänkta ordningen i Finland och vad som föreslagits i Danmark och Norge. Samtycke bör sålunda fordras, men detta avgives inför den myndighet, som tillagts beslutanderätt i saken. Härigenom skulle göras en påtaglig vinst ur effektivitetssynpunkt utan att fördenskull något går förlorat ur rättssäkerhetssynpunkt.

Samtycke, varom här är fråga, bör sålunda av skäl som nu anförts avgivas inför åklagaren. Det bör emellertid på lämpligt sätt föreskrivas, att därvid en viss form skall iakttagas, som tillgodoser rimliga anspråk på rättssäkerhet, samtidigt som utlämningsärendets avgörande icke uppehålls.

Lagtekniskt skulle vad här förordats föranleda, att 10 § andra stycket i lagförslaget utginge, varjämte i 15 § första stycket orden "inför rätten" böra bortfalla. I stället torde i de tillämpningsföreskrifter, som bliva erforderliga, lämpliga bestämmelser om formen och sättet för upptagande av samtycke inför åklagaren böra intagas. Det kan erinras om att i det danska lagförslaget en uttrycklig bestämmelse upptagits om att det åligger polis- och åklagarmyndigheten att upplysa den, om vars utlämnande är fråga, beträffande de möjligheter han har att begära att få sin sak behandlad efter det mera vidlyftiga förfarandet.

Därest under propositionens behandling i riksdagen önskemål om ändringar i själva förutsättningarna för utlämning skulle framkomma, torde något avgörande härom icke böra träffas, förrän kontakt tagits med de parlamentsutskott i grannländerna, som behandla motsvarande lagförslag. Full samstämmighet bör nämligen eftersträvas i denna del.

Under åberopande av det anförda få vi hemställa,

att riksdagen måtte besluta sådan ändring i det framlagda förslaget till nordisk utlämningslag, att samtycke till utlämning, varom där talas, skall avgivas inför åklagaren i stället för inför rätta.

Stockholm i mars 1959

Nils G. Fröding

Olov Rylander