

Nr 14

Utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition angående godkännande av konvention om utlämning mellan Sverige och Amerikas Förenta Stater.

Genom en den 12 januari 1962 dagtecknad, till lagutskott hänvisad proposition, nr 40, vilken behandlats av första lagutskottet, har Kungl. Maj:t under återopande av propositionen bilagt utdrag av statsrådsprotokollet över utrikesdepartementsärenden föreslagit riksdagen att godkänna den i Washington den 24 oktober 1961 undertecknade konventionen om utlämning mellan Sverige och Amerikas Förenta Stater.

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås, att riksdagen godkänner en konvention om utlämning mellan Sverige och Amerikas Förenta Stater.

Inledning

Lagen den 6 december 1957 om utlämning för brott (utlämningslagen) innebar en ingripande omdaning och modernisering av den tidigare gällande svenska utlämningslagstiftningen. Såsom framgår av den till grund för utlämningslagen liggande propositionen 1957:156 frigjorde sig Sverige under förarbetena till den nya lagen genom uppsägning från de allra flesta av sina tidigare gällande utlämningstraktater med främmande stater. Vid tidpunkten för ikraftträdandet av 1957 års lag, den 1 januari 1958, förelåg traktatmässig reglering av utlämningsväsendet endast med Norge (konventionen den 21 februari 1907, SFS 1907:13), Danmark (konventionen den 17 juni 1913, SÖ 1913:5) samt Finland (konventionen den 29 november 1923, SÖ 1924:2), varjämte genom ministeriell notväxling med Belgien den 18 och den 22 maj 1951 särskild överenskommelse träffats om att konventionen med denna stat av den 26 april 1870 (SFS 1870:37) skulle gälla tills vidare med rätt för vardera parten att med omedelbar verkan uppsäga konventionen med därtill hörande deklaration.

Under den tid som därefter förflutit har Sverige biträtt den i Paris den 13 december 1957 dagtecknade europeiska utlämningskonventionen (jfr prop. 1958:139). Konventionen trädde i kraft den 18 april 1960, sedan den ratificerats av Sverige, Turkiet och Norge. Jämväl Grekland har sedermera tillträtt denna konvention. Genom konventionens ikraftträdande

för Sveriges och Norges del sattes ovannämnda svensk-norska konvention av den 21 februari 1907 ur kraft i de delar den reglerade utlämningsfrågor. Enligt vad som upplysts avser också Danmark att inom den närmaste tiden ratificera den europeiska konventionen, vilket bland annat får den rättsverkan att den nämnda svensk-danska konventionen av den 17 juni 1913 likaledes sättes ur kraft till den del den reglerar utlämningsfrågor.

I detta sammanhang bör nämnas att Sveriges, Danmarks och Norges anslutning till den europeiska konventionen icke innebär att utlämning mellan dessa länder regleras av denna konvention. På grund av särskilda förbehåll vid ratificeringen av konventionen är denna icke tillämplig i förhållandet mellan nämnda tre länder. Utlämning mellan dessa stater jämte Finland regleras numera av enhetlig nordisk särlagstiftning på detta område; jfr lagen den 5 juni 1959 om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge. I samband med ikraftträdandet av denna lagstiftning har bestämmelserna om utlämning i den nämnda svensk-finska konventionen av den 29 november 1923 enligt överenskommelse genom ministeriell noteväxling den 30 augusti 1960 upphört att gälla.

Sammanfattningsvis kan alltså konstateras att Sverige efter Danmarks ratifikation av den europeiska konventionen kommer att ha traktatmässig reglering av utlämning för brott endast i förhållande till de till den europeiska konventionen anslutna utomnordiska staterna och till Belgien.

Ehuru den svenska utlämningslagen bygger på grundsatsen att utlämning från Sverige kan ske oberoende av traktat med den främmande staten, utesluter detta icke att utlämningsavtal kan finnas ändamålsenliga för Sverige. Särskilt gäller detta i förhållandet till stater, med vilka utlämningsfrågor från tid till annan aktualiseras och vilkas interna lagstiftning såsom oeftergivligt villkor för utlämning kräver att en ömsesidigt förpliktande överenskommelse föreligger (jfr prop. 1957: 156, s. 30). Till denna grupp av länder hör Amerikas Förenta Stater.

Förhandlingar syftande till avslutande av utlämningstraktat upptogs på svenskt initiativ i Washington i februari månad 1960. De har resulterat i en den 24 oktober 1961 undertecknad konvention om utlämning mellan Sverige och Amerikas Förenta Stater jämte därtill hörande protokoll.

Konventionsbestämmelserna

Beträffande konventionens och protokollets text får utskottet hänvisa till propositionen s. 10—21.

I propositionen lämnar *ministern för utrikes ärendena Undén* följande redogörelse för konventionsbestämmelserna:

»Enligt *art. 1* åtager sig de avtalsslutande staterna att i enlighet med de bestämmelser och villkor som fastställts i konventionen utlämna för brott misstänkta eller dömda personer. Atagandet omfattar sådana brott som an-

gives i art. II och som begåtts inom den ansökande statens territoriella jurisdiktionsområde eller utanför detta under de villkor som är angivna i art. IV. Vidare föreskrives att utlämning får ske endast under förutsättning att visst mått av bevisning i skuldfrågan förebringas. Som närmare kan slutas av art. XI syftar denna regel på det fall, då dom mot den misstänkte ej föreligger. Enbart häktningsbeslut accepteras således ej i detta fall, utan det måste också visas att det finns kvalificerad grund för häktningsbeslutet. Från amerikansk sida har man fäst så stor vikt vid denna princip att det ansetts nödvändigt att den kommer till uttryck redan i den första artikeln.

Från svensk synpunkt finns ej något behov att, på sätt som skett i art. II, närmare specificera de olika brott för vilka utlämning skall kunna ske enligt konventionen, och det kan för oss knappast anses önskvärt att detta göres. Enligt den amerikanska utlämningslagstiftningen torde emellertid en sådan specificering vara nödvändig och systemet bör för svensk del kunna accepteras med den komplettering i form av hänvisning till den interna rätten som sker i art. III. Svårigheter har självfallet förelegat att få till stånd en för båda staterna godtagbar uppräkningslista. Det har ej kunnat undgås att beskrivningarna i vissa fall kommit att te sig främmande från svensk synpunkt. Att brottsbeskrivningarna emellanåt gjorts detaljerade har från amerikansk sida motiverats med skiljaktigheter i strafflagstiftningen de olika delstaterna emellan. Då det i tillämpningen gäller att avgöra om ett brott faller under konventionen, torde det faktiska handlandet få anses avgörande. Brottet föranleder enligt konventionen utlämning, om det faktiska handlandet kan för båda konventionsstaternas del inordnas under något av de uppräknade brotten (ej nödvändigtvis detsamma i båda staterna) och dessutom villkoren i art. III är uppfyllda.

Beträffande punkten 22, avseende brott mot lagstiftningen om handel med narkotika, har från amerikansk sida framhållits att dylika brott i Förenta Staterna betraktas såsom mycket allvarliga. Enligt de i Sverige gällande bestämmelserna är straffet böter eller fängelse; jfr kungörelsen den 16 september 1933 med vissa bestämmelser angående narkotiska ämnen och beredningar. Ehuru brottet med hänsyn härtill icke är av den svårhetsgrad, som enligt art. III förutsättes för utlämning, har det likväl ansetts kunna medtagas i enumerationen i art. II med tanke dels på möjligheten av en eventuell framtida straffskärpning och dels på möjligheten av att gärning som här avses i särskilt fall kan vara att hänföra under någon annan straffbestämmeelse, som möjliggör utlämning.

För Sveriges del möter ej hinder att utlämna även för andra brott än sådana, som faller under uppräkningslistan i art. II och är av den svårhetsgrad som anges i art. III, om blott förutsättningarna enligt 4 § utlämningslagen är uppfyllda.

I nyssnämnda lagrum stadgas att utlämning ej må äga rum, med mindre den gärning för vilken utlämningen begäres motsvarar brott varå straffarbete kan följa. Den uppdelning i två arter av allmänna frihetsstraff —

fängelse och straffarbete — som ligger till grund för detta stadgande saknar motsvarighet i amerikansk strafflagstiftning. Detta förhållande jämte den omständigheten, att det föreliggande förslaget till brottsbalk sammanför fängelse och straffarbete till ett enhetligt frihetsstraff, ligger bakom den formel för angivande av svårhetsgrad hos de i art. II uppräknade brotten som kommer till uttryck i art. III p. 1. Däri stadgas under a) att brottet skall i såväl den ansökande som den anmodade staten vara belagt med frihetsstraff under längre tid än ett år. Enligt p. 1 b) skall i den anmodade staten straff av sådan svårhetsgrad »i allmänhet» kunna följa å brottet. Med det citerade uttrycket avses att giva uttryck åt den grundsatsen att gärningen i flertalet amerikanska delstater skall vara straffbelagd på angivet sätt. När Sverige är anmodad stat, har uttrycket ej någon funktion att fylla.

För tiden intill dess att ett enhetligt frihetsstraff införts hos oss och 4 § utlämningslagen ändrats i enlighet härmed, skall art. III p. 1 givas den tolkningen att brott, för vilket utlämning kan ifrågakomma, måste kunna bestraffas enligt svensk lag med straffarbete under längre tid än ett år och enligt amerikansk lag med frihetsberövande under minst denna tidrymd. Denna tolkning har fastslagits i det vid konventionen fogade *protokollet*.

Rörande art. III må vidare nämnas att i p. 2 upptagits en bestämmelse motsvarande stadgandet i 4 § andra punkten utlämningslagen, nämligen att, om den eftersökte dömts för brottet, det utmätta straffet skall avse frihetsberövande under en tid av lägst fyra månader för att utlämning skall kunna ske.

Den allmänna konventionsförpliktelsen (art. I) omfattar såsom förut nämnts i första hand brott, som begåtts inom den ansökande statens territoriella jurisdiktionsområde. Enligt art. IV p. 1 behöver utlämning icke medgivas för brott, som begåtts inom den anmodade statens territoriella jurisdiktionsområde. Utlämning från Sverige kan för närvarande ske allenast för gärning, som helt eller delvis förövats utom riket eller ombord på utländskt fartyg eller luftfartyg, eller för medverkan därtill, jfr 3 § utlämningslagen. Med anledning av ett aktuellt fall har det dock vid konventionsförhandlingarna från svensk sida ifrågasatts att utlämning borde kunna medgivas för brott, som är begånget på främmande beskickningsområde inom den anmodade statens territorium. Detta har lett till en kompletterande konventionsbestämmelse i p. 1, enligt vilken utlämning må beviljas för brott, som begåtts på den anmodade statens territorium av den som är ämbets- eller tjänsteman hos den ansökande staten och tillika är medborgare i denna stat. Utlämning kan i sådant fall ske allenast om den anmodade statens lagstiftning medger detta, och det överlämnas åt den anmodade staten att bedöma, huruvida den anser det lämpligt att bevilja utlämningen. Enligt vad som upplysts lägger Förenta Staternas lagstiftning intet hinder häremot. Fråga om ändring i gällande svenska lagbestämmelser på grund av förevarande konventionsstadgande anmäles denna dag av chefen för justitiedepartementet.

I fråga om brott, som begåtts utanför den ansökande statens territoriella

jurisdiktionsområde, gäller vidare enligt vad i *p. 2* är stadgat att utlämning ej behöver beviljas, med mindre lagstiftningen i den ansökande staten och lagstiftningen i den anmodade staten under motsvarande förhållanden medgiver beivrande av sådant brott.

I *p. 3* definieras vad som i konventionens mening (art. I och IV) avses med termen »territoriellt jurisdiktionsområde».

Beträffande de omständigheter som har karaktären av utlämningshinder enligt *art. V* må nämnas att *p. 1* motsvarar 10 § första stycket utlämningslagen. Med uttrycket »been proceeded against», som i den svenska konventionstexten motsvaras av ordet »lagförts», avses att täcka även det i Sverige tänkbara fallet att åtalseftergift beslutats. Förbudet i *p. 2* att utlämna vid åtals- och straffpreskription motsvarar 10 § andra stycket utlämningslagen. De i 12 § första stycket 3. utlämningslagen uppställda villkoret, att den som utlämnas icke må för brottet åtalas vid extraordinär domstol har fått en motsvarighet i ett i *p. 3* stadgat förbud mot utlämning, vilket utsträckts till att omfatta även den situationen att en av sådan domstol meddelad dom ligger till grund för utlämningsframställningen. Förbudet mot utlämning för militärt brott i 5 § och för politiskt brott i 6 § utlämningslagen har sin motsvarighet i *p. 4 och 5*.

P. 6 innehåller en bestämmelse som gör det möjligt för Sverige att, i enlighet med vad i 8 § utlämningslagen säges, underlåta utlämning om den i särskilt fall befinnes uppenbart oförenlig med humanitetens krav. Från amerikansk sida ställde man sig till en början tveksam till att intaga en bestämmelse av detta innehåll i konventionen, och det framhölls bland annat att bestämmelsen med sin obestämda formulering skulle kunna giva grund för en obehörig vägran att utlämna. Med nuvarande transportmedel kunde det t. ex. ej bereda några svårigheter att transportera även en relativt svårt sjuk person över Atlanten. Man ansåg sig dock slutligen kunna godtaga bestämmelsen, sedan det från svensk sida understrukits att den fått sådan utformning, att den rimligtvis endast kan åberopas i rent exceptionella fall. Enligt amerikansk uppfattning torde det vara av stor vikt att den anmodade statens prövning sker under hänsynstagande till såväl gärningens beskaffenhet som den utlämnings sökande statens intresse.

Bestämmelserna i *art. VI* om uppskov med överlämnande av den som skall utlämnas synes vara förenliga med stadgandet i 11 § utlämningslagen. Med den formulering artikeln fått inbegriper den jämväl det fallet, att förundersökning inletts beträffande annat brott än det som avses med utlämningsframställningen.

Enligt stadgandet i *art. VII* överlämnas åt de fördragsslutande staterna att själva pröva, huruvida de önskar utlämna egna medborgare. Under förhandlingarna har klargjorts att Sverige icke utlämnar egna medborgare, jfr 2 § utlämningslagen. Nämnas bör att det från svensk sida ifrågasatts att Sverige med hänsyn till den nära samhörigheten mellan de nordiska länderna skulle vara befogat att vägra utlämning jämväl av dansk, finsk, isländsk eller norsk medborgare (jfr prop. 1957: 156, s. 40 och 1958: 139,

s. 11). Då Förenta Staterna är berett att utlämna t. o. m. egna medborgare, har det svenska önskemålet ej mött någon förståelse, därvid bland annat påpekats att de övriga nordiska ländernas utlämningsavtal med Förenta Staterna icke innehåller motsvarande begränsning beträffande svenska medborgare.

Föreskriften i 12 § första stycket 4. utlämningslagen, enligt vilken såsom villkor för utlämning skall gälla att den som utlämnas ej må straffas med döden, motsvaras i konventionstexten av *art. VIII*. Där stadgas att utlämning må vägras, därest den ansökande staten ej avgiver försäkran, som den anmodade staten finner tillfyllest, att dödsstraff icke kommer att verkställas.

Den i *art. IX* uttryckta principen att den som utlämnats ej må lagföras eller straffas för annat, före utlämningen begånget brott än det, som föranlett utlämningen, och ej heller vidareutlämnas till tredje land annat än under vissa närmare angivna förhållanden torde stå i överensstämmelse med 12 § första stycket 1. utlämningslagen. Artikeln upptager ej någon uttrycklig motsvarighet till lagbestämmelsen i andra punkten i samma stycke, men den däri fastslagna grundsatsen torde ändock, enligt den uppfattning som kommit till uttryck vid förhandlingarna, tillräckligt återspeglas i den utformning som givits åt artikeln. I detta sammanhang må hänvisas till *art. 14* i den europeiska utlämningskonventionen, vilken artikel ej ansetts böra föranleda reservation från svensk sida (jfr prop. 1958: 139, s. 31).

Beträffande överlämnande till den ansökande staten av föremål, som åtkommit genom det aktuella brottet eller vilka erfordras såsom bevis, hänvisar *art. X* till de fördragsslutande staternas interna lagstiftning, jfr 21 § utlämningslagen.

Framställning om utlämning skall enligt *art. XI* göras på diplomatisk väg. I artikeln redogöres närmare för de handlingar som skall bifogas framställningen. Därest den som begäres utlämnad redan dömts för brottet, skall sålunda domen närslutas. I annat fall skall häktningsbeslut, vittnesutsagor, förundersökningsprotokoll och övrig utredning varå beslutet grundats eller som må anses äga betydelse i ärendet, tillställas den anmodade staten (*p. 1*). Det kräves att de översända handlingarna innehåller gärningsbeskrivning och uppgift om plats och dag för gärningens begående ävensom att avskrift av tillämplig straffbestämmelse och uppgifter till styrkande av den eftersöktes identitet, medborgarskap och hemvist lämnas. Handlingarna skall vara åtföljda av bestyrkt översättning till den anmodade statens språk (*p. 2*).

Såsom framgår av artikeln (*p. 1 b*) är kraven på den utredning, som skall förebringas i skuldfrågan beträffande den som ännu ej dömts, tämligen långt gående. Till grund härför ligger amerikanska önskemål; i detta sammanhang hänvisas till vad förut anförts vid behandlingen av *art. I*. På svensk sida har den amerikanska ståndpunkten i detta hänseende godtagits. Anledning att påfordra sådant erkännande av häktningsbeslut som avses i 9 § tredje stycket utlämningslagen har ej ansetts föreligga.

Beträffande den utredning som skall framläggas, då den sökte personen är

dömd för det brott utlämningsframställningen avser, har det varit svårare att vinna enighet. Enligt amerikansk uppfattning borde en dom, vari den tilltalades skuld till brottet fastslås, godkännas såsom bevisning i skuldfrågan och således ej bli föremål för granskning och omprövning i det land till vilket utlämningsframställningen riktats. Från svensk sida åter har väl kunnat medgivas att en dom i princip skall erkännas såsom grundval för utlämningsbegäran, men samtidigt har — med hänsyn till bestämmelsen i 9 § tredje stycket utlämningslagen — framhållits att reservation måste göras för det fall att domen är uppenbart oriktig. Under förhandlingarna underströks på amerikanskt håll att det i en rättsstat visserligen väl kan inträffa att en klart oriktig dom kommer till stånd men att domen i sådant fall rättas till; det ansågs vara självklart att en stat ej gör utlämningsframställning på grundval av en dom som sålunda ej godtages i den egna staten. Skulle det, sedan utlämningsframställning gjorts, visa sig att domen är oriktig, borde åtgärder för dess undanröjande vidtagas i den ansökande staten. Då man från amerikansk sida intog en mycket bestämd hållning på denna punkt, blev det nödvändigt att modifiera den svenska ståndpunkten så långt som över huvud taget var förenligt med utlämningslagen. Enligt den kompromisslösning varom enighet uppnåddes, har visserligen ej upptagits någon bestämmelse om den utredning som erfordras i domsfallen, men till regeln om skyldighet för den ansökande staten att översända domen har i stället fogats föreskriften att den anmodade staten i undantagsfall kan begära att domen kompletteras med andra handlingar (p. 1 a). Härmed har ej kommit till direkt uttryck i konventionen att utlämning kan vägras om den anmodade staten finner domen uppenbart oriktig, men möjligheten att kräva kompletterande dokument antyder att en sådan befogenhet finnes. Denna lösning synes vara förenlig med utlämningslagen och kunna godtagas från svensk sida (jfr prop. 1957: 156, s. 65 och 129).

Art. XII innehåller bestämmelser om provisoriskt anhållande i avvaktan på begäran om utlämning, jfr 23 § utlämningslagen. Framställning härom skall göras på diplomatisk väg och den skall innehålla uppgift om gärningen och den eftersöktes signalement samt upplysning om hans uppehållsplat, om denna är känd. Härutöver skall den ansökande staten avgiva förklaring att de enligt *art. XI* för utlämning erforderliga handlingarna föreligger och senare kommer att överlämnas (p. 1). Den ansökande staten kan icke påfordra längre provisorisk anhållningstid än 40 dagar. Har denna frist för ingivandet av utlämningsframställningen jämte föreskriven dokumentation försuttits, må provisoriskt anhållande för samma gärning ej vidare förekomma (p. 2).

De i *art. XIII* upptagna, relativt detaljerade och komplicerade bestämmelserna om fördelningen av kostnaderna vid utlämning har utformats i enlighet med amerikanska önskemål.

Ehuru bestämmelser om transitering av utlämnad person ej har större praktisk betydelse i förhållandet mellan Sverige och Förenta Staterna, har sådana för fullständighetens skull medtagits i *art. XIV*, jfr 25 § utlämnings-

lagen. Genomtransport av den som ej är medborgare i den stat, genom vilken han skall föras, får vägras endast om den gärning som föranlett utlämningen ej utgör något i art. II uppräknat brott eller om enligt allmänna rättsprinciper synnerliga skäl talar emot genomtransporten. Transiteringsframställning skall göras på diplomatisk väg och åtföljas av den handling medelst vilken utlämningen medgivits.

Frågan om upptagande i konventionen av en bestämmelse, som täcker det i 7 § utlämningslagen stadgade förbudet mot utlämning i fall då risk föreligger för förföljelse av den utlämnade på grund av hans härstamning, tillhörighet till viss samhällsgrupp, religiösa eller politiska uppfattning eller eljest på grund av politiska förhållanden, föranledde långvariga diskussioner vid förhandlingarna. Ett så vittgående undantag från den allmänna förpliktelsen för de avtalsslutande staterna att bifalla varandras utlämningsframställningar återfanns icke i någon tidigare sluten amerikansk utlämningstraktat. De nya tankegångar inom utlämningsväsendet, som ligger bakom formuleringen av nyssangivna svenska lagstadgande, syntes ännu ej ha vunnit burskap inom den amerikanska utlämningslagstiftningen. Intagandet i konventionen av en bestämmelse, motsvarande den svenska utlämningslagens skulle som följd härav undanrycka den ömsesidighet, som borde ligga till grund för en utlämningskonvention. I denna situation uppnåddes enighet om att lösa frågan genom att i konventionen upptaga en allmän, kompletterade regel, innefattande hänvisning till lagstiftningen i den anmodade staten. Bestämmelsen återfinns i *art. XV*.

Sistnämnda artikel reglerar även det fall, då konkurrerande utlämningsframställningar föreligger. För Sveriges del blir alltså i denna situation bestämmelserna i 13 § utlämningslagen tillämpliga. Förenta Staterna torde i allmänhet tillämpa principen att framställningarnas tidsföljd blir avgörande.

Genom *art. XV* regleras även själva förfarandet i utlämningsärende. Det blir lagstiftningen i den stat till vilken utlämningsframställningen riktas som blir tillämplig i detta hänseende. Detta innebär bland annat att 20 § andra stycket utlämningslagen skall tillämpas, då en person skall utlämnas från Sverige.

Enligt konventionens slutartikel, *art. XVI*, träder konventionen i kraft i och med utväxlingen av ratifikationsinstrumenten. I avsaknad av konventionsbestämmelse med motsatt innebörd torde konventionen få anses tillämplig även å gärning, som begåtts före konventionens ikraftträdande.»

Beträffande den i ovanstående redogörelse berörda frågan om viss ändring i gällande svenska lagbestämmelser i anledning av stadgande i konventionen får utskottet hänvisa till sitt utlåtande nr 15 år 1962.

Utskottet

Utskottet har icke funnit anledning till erinran mot Kungl. Maj:ts förslag och får alltså hemställa,
att förevarande proposition, nr 40, måtte av riksdagen bifallas.

Stockholm den 1 mars 1962

På första lagutskottets vägnar:

INGRID GÄRDE WIDEMAR

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herrar Erik Svedberg, Arvidson, fröken Mattson, herrar Ferdinand Nilsson, Alexanderson och Wikner;

från andra kammaren: fru Gärde Widemar, herr Landgren, fru Johansson, herrar Östrand, Svensson i Vä, Ekström i Björkvik, Gustafsson i Borås och Fröding.