



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

David Johansson

Utlämningsförbudet för politiska brott – en anakronism eller en viktig beståndsdel i utlämningsrätten?

LAGM01 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet
30 högskolepoäng

Handledare: Christoffer Wong

Termin för examen: period 1 HT2018

Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	3
FÖRORD	5
FÖRKORTNINGAR	6
1 INLEDNING	8
1.1 Bakgrund	8
1.2 Syfte och frågeställning	10
1.3 Metod	10
1.4 Material och tidigare forskning	11
1.5 Avgränsningar	13
1.6 Disposition	15
2 UTLÄMNING – EN HISTORISK ÖVERSIKT	17
2.1 Den internationella historien	17
2.2 Det historiska utlämningsinstitutet i Sverige	20
2.2.1 1913 års lag	20
2.2.2 Politiska utlämningsförbudet i 1913 års lag	21
3 UTGÅNGSPUNKTER – PRECISERING AV DE TRE ÖVERGRIPANDE SKÄLEN	25
3.1 Bakgrund	25
3.2 De tre övergripande skälen bakom det politiska utlämningsförbudet	25
4 DAGENS UTLÄMNINGSINSTITUT	28
4.1 De olika regleringarna i Sverige	28
4.2 Nuvarande utlämningslag	29
4.2.1 Förutsättningar och villkor för utlämning enligt utlämningslagen	31
4.2.2 Utlämningsförfarandet och EKMR	36
4.2.2.1 Förfarandet	36
4.2.2.2 EKMR:s ställning i utlämningsärenden	37

4.3	Dagens politiska utlämningsförbud	38
4.3.1	Närmande av definitionen av politiska brott genom negativ definiering i internationella konventioner	39
4.3.2	HD-avgöranden avseendes det politiska utlämningsförbudet	41
4.3.2.1	NJA 1972 s. 358	41
4.3.2.2	NJA 1982 s. 520	42
4.3.2.3	NJA 2008 s. 680	44
4.3.2.4	Senare avgöranden	46
4.3.2.5	Tankar kring avgörandena	47
5	DELANALYS HUMANITÄR FUNKTION	48
5.1	Humanitär funktion i 2011 års utredning	48
5.2	De humanitära rättighetsklausulerna i utlämningslagen och EKMR	50
5.2.1	Utveckling av 7 § utlämningslagen om risk för svår förföljelse	50
5.2.2	Det överlappande individuella skyddsintresset mellan 6 och 7 §§	52
5.2.3	Det överlappande individuella skyddsintresset mellan 6 och 8 §§	54
5.2.4	Det överlappande individuella skyddsintresset mellan 6 § och EKMR	56
5.3	Doktrin om humanitär funktion	59
5.4	Delkonklusion humanitär funktion	61
6	DELANALYS NEUTRALITETSHÄNSYN	64
6.1	Neutralitetshänsyn i 2011 års utredning och doktrin	64
6.2	Förslaget i 2011 års utredning	67
6.3	Diskussion om neutralitetshänsyn	70
7	DELANALYS RÄTTSPOLITISKA SKÄL	74
7.1	Rättspolitiska skäl i 2011 års utredning och doktrin	74
7.2	Delkonklusion rättspolitiska skäl	76
7.3	Förbudet i samverkan med kravet på dubbel straffbarhet och specialitetsprincipen	78
7.3.1	Kravet på dubbel straffbarhet	78
7.3.2	Specialitetsprincipen	81
8	SLUTSATS OCH AVSLUTANDE REFLEKTIONER	83
8.1	Behov av utlämningsförbudet för politiska brott	83
8.2	Avslutande reflektioner	84
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	87
	RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	92

Summary

The political offence exception has been a part of the Swedish extradition law since the first extradition law entered into force in the early 20th century. No concrete reasons were given why the rule was once introduced in Swedish law. At the international level, three general reasons have been given to justify the exception: (1) that the requested individual should not be an object for persecution and/or biased trial (humanitarian function), (2) that the requested state when not extraditing the individual stays neutral (neutrality) and (3) that political crimes do not violate international public order. The political offence exception has been criticized as it is argued that individuals who have committed serious crimes are avoiding prosecution and that the three general reasons, considered to justify the political offence exception, are incorrect.

The purpose with this thesis is to clarify if there is any need of the political offence exception in Swedish extradition law. The question whether there is a need or not, has mainly been answered by the three general reasons that have been stated above.

The methods used in this thesis include partly traditional legal method, which has been used to describe the political offence exception and the sources of law behind the exception. In the analytical parts of the thesis, a legal analytical method is used, which opens for a freer discussion. Moreover, a brief historical exposition has been used to illustrate how the view of the extradition institution and the political offence exception has changed over time.

The result shows that there is still a need for the political offence exception as the extradition institution works today. The main reason for this finding is that humanitarian function can still justify the exception. However, if the lawmaker introduces new rules that strengthen individual protection, requirements posed by the humanitarian function can be met. Some final

answer whether neutrality can justify the exception has not been possible, since there are arguments both for and against. The reason that political crimes do not violate international public order, is not a valid justification of the exception anymore.

Sammanfattning

Utlämningsförbudet för politiska brott har utgjort en del i den svenska utlämningsrätten ända sedan Sveriges första utlämningslag instiftades under tidigt 1900-tal. Några konkreta skäl till varför regeln en gång infördes i svensk rätt angavs aldrig. På ett internationellt plan har däremot tre övergripande skäl kartlagts, vilka ansetts motivera regeln. Skälen utgörs av: (1) att den eftersökte individen inte ska utsättas för förföljelse och/eller en partisk rättegång (humanitär funktion), (2) att den anmodande staten genom att inte utlämna individen kan förhålla sig neutral (neutralitetshänsyn) och (3) att utlämning för politiska brott inte bör vara en del av det internationella straffrättsliga samarbetet (rättspolitiska skäl). Utlämningsförbudet för politiska brott har kritiserats för att individer som kan ha begått grova brott undgår lagföring, samt att de tre övergripande skälen inte stämmer.

Syftet med den här uppsatsen är att klargöra om det finns ett behov av utlämningsförbudet för politiska brott i den svenska utlämningslagen. Frågan huruvida det finns ett behov eller inte har huvudsakligen besvarats utifrån de tre övergripande skälen som nämnts ovan.

De metoder som tillämpats i uppsatsen är dels traditionell rättsdogmatisk metod som använts för att beskriva dagens utlämningsförbud för politiska brott och de rättskällor som omgärdar förbudet. Dels en rättsanalytisk metod, vilket öppnat upp för en friare argumentation i uppsatsens analyserande delar. Dessutom har en kortare historisk redogörelse gjorts för att belysa hur synen på utlämningsinstitutet och utlämningsförbudet för politiska brott ändrats över tid.

Resultatet av studien visar att det fortfarande finns ett behov av utlämningsförbudet för politiska brott som rättsläget ser ut idag. Främst handlar det om att *humanitär funktion* fortfarande kan motivera förbudet. Vid införande av nya regler, vilka stärker det individuella skyddsintresset kan

dock humanitär funktion tillgodoses. Något slutligt svar huruvida *neutralitetshänsyn* kan motivera förbudet har inte kunnat ges, då det finns argument både för och emot. *Rättspolitiska skäl* saknar i dagens läge relevans.

Förord

Innan jag sätter punkt för den här uppsatsen är det några som förtjänar ett tack. Jag vill börja med att tacka min handledare Christoffer Wong som varit outhärlig för tillkomsten av denna uppsats. Tack för alla goda råd och ditt engagemang.

Felicia Holme, tack för alla roliga stunder vi har haft tillsammans i Lund samt även för allt peppande och support under utbildningens slutsträcka.

Fredrik Meyer och Daniel Brohall, tack för att ni bidragit med att korrekturläsa uppsatsen. Och Fredrik (räddaren i nöden) för att du fixade tak över mitt huvud under uppsatsskrivandet.

Slutligen vill jag rikta ett tack till min familj hemma i Strömstad som alltid finns där.

David Johansson

Lund, 2 januari 2019

Förkortningar

BrB	brottsbalken (1962:700)
EAOL	lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder
EKMR	Europeiska konventionen 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
EU	Europeiska unionen
FN	Förenta Nationerna
HD	Högsta domstolen
NAOL	lagen (2011:1165) om överlämnande från Sverige enligt en nordiska arresteringsorder
NJA	Nytt juridiskt arkiv
<i>NTfK</i>	Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskap
prop.	proposition
RÅ	Riksåklagaren
SOU	Statens offentliga utredningar
<i>SvJT</i>	Svensk Juristtidning

SÖ	Sveriges överenskommelser med främmande makter
<i>TfR</i>	Tidsskrift for Rettsvitenskap
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UtlänningsL	lagen (1957:668) om utlämning för brott
1913 års lag	lagen 4 juni 1913 angående utlämning av förbrytare
2011 års utredning	SOU 2011:71 Utlämning

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Utlämningsrätten utgör en central del av det internationella straffrättsliga samarbetet.¹ Det övergripande syftet med utlämningsrätten är att stater bistår varandra i deras straffrättskipning. Samarbetet består av att en stat (den ansökande staten, även kallad den anmodande staten) vill komma i besittning av en individ som där är misstänkt, åtalad eller dömd men som befinner sig i en annan stat (den anmodade staten). Den ansökande staten framställer då en utlämningsbegäran till den anmodade staten, vilken i sin tur antingen beviljar eller avslår begäran.² Lika länge som utlämningsinstitutet varit rättsligt reglerat har den anmodade staten satt upp vissa villkor som måste vara uppfyllda för att en utlämning ska kunna beviljas.³ Ett av dessa villkor, vilket fortfarande finns kvar i den svenska lagen (1957:668) om utlämning för brott (UtlämningsL, även kallad utlämningslagen), utgörs av utlämningsförbudet eller utlämningsundantaget för politiska brott 6 § UtlämningsL.⁴ Inkommer en utlämningsbegäran till Sverige där det visar sig att gärningen utgör ett politiskt brott, kommer begäran för den aktuella gärningen i regel att avslås.

Det intressanta med just utlämningsförbudet för politiska brott är att det på sina håll ansetts vara ett kontroversiellt inslag i utlämningsrätten. Det beror bland annat på att någon enhetlig definition inte kunnat fastställas och att motiven bakom bestämmelsen har kritiserats. Trots det, fick förbudet tidigt internationell acceptans och infördes i många länders rättsordningar.⁵ Några egentliga skäl till varför regeln en gång infördes i svensk rätt angavs inte.⁶ På ett internationellt plan har dock tre övergripande skäl kartlagts vilka ansetts

¹ FALK (1976) s. 29 och 34.

² PÅLE (2003) s. 15.

³ Se 2.1.

⁴ Se 2.2.2 och 4.3.

⁵ BLAKESLY (1992) s. 264–265.

⁶ Se 2.2.2.

motivera utlämningsförbudet för politiska brott. Skälen utgörs av att den politiska brottslingen⁷ inte ska utsättas för en partisk rättegång och/eller förföljelse, att den anmodade staten kan bibehålla sin neutralitet och att utlämning av den politiska brottslingen inte bör utgöra en del av det internationella straffrättsliga samarbetet.⁸

Sedan utlämningsförbudet för politiska brott infördes i svensk rätt har andra utlämningsvillkor tillkommit vilka syftar till att stärka individens rättssäkerhetsintresse från humanitetsynpunkt.⁹ Det har anförts att dessa villkor kanske fyller samma funktion som utlämningsförbudet för politiska brott.¹⁰ Vidare är det idag inte endast utlämningslagen som styr utlämningsinstitutet i Sverige. *Europeiska konventionen 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna* (EKMR) har införts i svensk lag, vilken inverkar på utlämningsrättens område.¹¹ Sverige har dessutom anslutit sig till internationella brottsbekämpande konventioner, vilka kan få betydelse i det enskilda utlämningsärendet och påverka tillämpningen av utlämningsförbudet för politiska brott.¹² Slutligen har det närmare samarbete som åstadkommit inom Europeiska unionen (EU) och Norden medfört att utlämningsinstitutet för dessa stater numera särregleras. I dessa regleringar har utlämningsförbudet för politiska brott helt tagits bort.¹³

Det går därmed att fråga sig om de övergripande skälen fortfarande kan motivera utlämningsförbudet för politiska brott i ljuset av rättsutvecklingen eller om bestämmelsen ska ändras eller helt avskaffas.

⁷ Begreppen ”politisk brottsling”, ”politiska brottslingen” eller ”politiska brottslingar” används i uppsatsen utan att detta nödvändigtvis innebär att vederbörande faktiskt har begått eller dömts för ett brott.

⁸ Se 3.2.

⁹ Se 4.2.

¹⁰ PÅLE (2003) s. 335–339.

¹¹ Se 4.2.2.2.

¹² Se 4.3.1.

¹³ Se 4.1.

1.2 Syfte och frågeställning

Syftet med uppsatsen är att klargöra hur utlämningsförbudet för politiska brott fungerar i svensk rätt. Vidare är syftet att kritiskt granska behovet av förbudet med ledning av dess historia, de övergripande skäl som en gång motiverat förbudet och den rättsutveckling som skett sedan förbudets införande.

Den fråga som uppsatsen avhandlar är:

Finns det fortfarande ett behov av utlämningsförbudet för politiska brott i den svenska utlämningslagen?

1.3 Metod

För att uppnå syftet med uppsatsen och slutligen, genom det framlagda materialet, kunna besvara frågeställningen har det inte räckt med att endast fastställa gällande rätt (*de lege lata*). Samtidigt utgör den gällande rätten en viktig hörnsten för den uppsatta frågeställningen och en förklaring av densamma har varit nödvändig för att möjliggöra resonemang i banor om förändring (*de lege ferenda*). En av metoderna som använts är därmed rättsdogmatisk metod i traditionell mening, vilket innebär att gällande rätt har beskrivits med ledning av de vedertagna rättskällorna: lag, förarbeten, rättspraxis och doktrin.¹⁴

För att på ett djupare plan förstå dagens utlämningsrätt samt det svenska utlämningsförbudet för politiska brott har jag även valt att redogöra för den internationella och den svenska historien på området. Varför detta har varit av betydelse för uppsatsen har dels med att läsaren ska ges en vidare förståelse för hur synen på utlämningsinstitutet och den politiska brottslingen har förändrats beroende på rådande samtid. Dels för att utlämningsförbudet för

¹⁴ SANDGREN (2018) s. 48–49.

politiska brott uppkom i en tid som skiljer sig från idag men att äldre rättskällor och övergripande skäl fortfarande kan ha betydelse för den nuvarande bestämmelsen.

Frågeställningen har huvudsakligen besvarats utifrån de tre övergripande skälen som har ansetts motivera utlämningsförbudet för politiska brott.¹⁵ Skälen är *humanitär funktion*, *neutralitetshänsyn* och *rättspolitiska skäl*.¹⁶ Vad som diskuteras i analysdelarna beträffande skälen berör huvudsakligen två spörsmål. För det första huruvida skälen kan motivera dagens utlämningsförbud för politiska brott. För det andra, om ett eller flera skäl fortfarande kan motivera bestämmelsen, kan dessa då tillgodoses även vid ett avskaffande eller förändring av utlämningsförbudet för politiska brott. I de analyserande delarna av uppsatsen diskuteras således möjligheten att förändra gällande rätt, vilket är ett naturligt inslag sett till uppsatsens syfte och frågeställning. Enligt Sandgren är det emellertid omtvistat om den rättsdogmatiska metoden kan inbegripa de lege ferenda argument. I dessa delar av uppsatsen har jag därför, utöver den rättsdogmatiska metoden, även använt mig av en rättsanalytisk metod. Den rättsanalytiska metoden öppnar upp för en friare argumentation och är passande i denna uppsats som har ett vidare syfte än att fastställa gällande rätt.¹⁷ I den fria argumentationen lyfter jag dels fram hur förbudet behandlats i doktrin och svenskt lagstiftningsarbete, dels mina egna tankegångar kring förbudet.

1.4 Material och tidigare forskning

I enlighet med den rättsdogmatiska metoden utgörs materialet i uppsatsen till stor del av rättskällorna lag, förarbeten och rättspraxis. Under arbetets gång har det visat sig att det inte bara är dagens förarbeten och lag som har betydelse för utlämningsförbudet för politiska brott. Ramen för hur

¹⁵ VAN DEN WIJNGAERT (1980) s. 2–4; PÅLE (2003) s. 179–181; JAREBORG (1982) s. 208 och prop. 2000/01:83 s. 38.

¹⁶ Se 3.2.

¹⁷ SANDGREN (2018) s. 49–51.

bestämmelsen ska förstås och tillämpas går att spåra tillbaka till propositionen till Sveriges första utlämningslag: lagen 1913 den 4 juni angående utlämning av förbrytare (1913 års lag). Högsta domstolen (HD) har senare, i sin rättstillämpning, ytterligare preciserat bestämmelsens innebörd och tillämplighet.

SOU 2011:71 (2011 års utredning) syftade till att reformera den svenska utlämningslagen. Utöver att redogöra för gällande rätt inom hela utlämningsrättsområdet, togs för första gången i svenskt lagstiftningsarbete ett kritiskt grepp om utlämningsförbudet för politiska brott. I utredningen föreslogs att förbudet skulle reformeras, vilket dock aldrig realiserades. Trots det har de föreslagna idéerna i denna statliga utredning använts i uppsatsens analysdel. Främsta anledningen till det är att reformförslagen inbjuder till diskussion. 2011 års utredning har dessutom tjänat som sekundär källa vid framställningen av den gällande rätten.

I Sverige har utlämningsrätten i allmänhet och det politiska utlämningsförbudet i synnerhet sparsamt avhandlats i doktrin, vilket får ses som en begränsning i uppsatsen. Karin Påles doktorsavhandling *Villkor för utlämning* från 2003 är förmodligen det mest omfattande verket på utlämningsrättens område i Sverige. I avhandlingen redogör Påle för hela den svenska utlämningsrätten. Det bör dock betonas att Påle inte tar någon ställning till huruvida utlämningsförbudet för politiska brott bör finnas kvar, ändras eller avskaffas. HD har i sina utlämningsprövningar inte sällan hänvisat till detta verk och avhandlingen har haft en bärande funktion i denna uppsats.

Internationellt har utlämningsförbudet för politiska brott diskuterats i flertalet artiklar och även som delkapitel i samlingsverk rörande utlämningsrätt. Det förmodligen viktigaste verket angående utlämningsförbudet för politiska brott är dock Christine van den Wijngaerts doktorsavhandling *The political offence exception to extradition – The delicate problem of balancing the rights of the individual and the international public order* från 1980. I denna

avhandling som i princip uteslutande handlar om utlämningsförbudet för politiska brott, redogör Wijngaert för de tre övergripande skälen som ansetts motivera bestämmelsen. Vidare intar hon en kritisk position till förbudet och ger alternativa förslag på hur stater, vid ett borttagande av förbudet, kan lösa de komplexa problem som rör utlämningsförbudet för politiska brott.

Ett problem både med Wijngaerts avhandling och den övriga internationella doktrinen avseende utlämningsförbudet för politiska brott, är att dessa är förhållandevis gamla. Kanske har det att göra med att bestämmelsen fått en mer undanskymd roll i takt med att staternas inhemska lagstiftning inte sällan får lämna företräde för internationella brottsbekämpande konventioner och/eller andra gemensamma regleringar. Ett annat problem med övrig internationell doktrin är att den inte på samma konkreta sätt som Wijngaerts avhandling tar upp de tre övergripande skälen. Följden av det blir att Wijngaerts tankegångar kanske fått ett för stort utrymme i uppsatsens analysdelar. Detta vägs dock till viss del upp av att även 2011 års utredningsuppfattning av utlämningsförbudet och de tre övergripande skälen har en framträdande roll i dessa delar.

1.5 Avgränsningar

En första avgränsning är att uppsatsen inte mer än översiktligt berör de regleringar som styr utlämningsinstitutet inom EU och det nordiska samarbetet. Anledningen till avgränsningen har att göra med att utlämningsförbudet för politiska brott, i dessa regleringar, helt avskaffats.

Syftet med uppsatsen tar dessutom sikte på utlämningsförbudet för politiska brott i utlämningslagen och inte i någon annan reglering eller avtal. Trots detta lämnas en översiktlig presentation av dessa regleringar då kännedom om förhållandena inom EU och de nordiska länderna bidrar inte bara till en bredare förståelse av utlämningsinstitutet, utan möjliggör också till att kunna diskutera regleringarna inom EU och Norden i uppsatsens analyserande delar.

Uppsatsen är på liknande sätt avgränsat mot bilaterala utlämningsavtal Sverige slutit med ett fåtal länder. Det ligger helt enkelt utanför uppsatsens syfte och frågeställning att närmare gå in och förklara för enskilda bilaterala utlämningsavtal.

Som nämnts i bakgrunden kan utlämningsförbudet indirekt eller direkt påverkas av ett flertal internationella brottsbekämpande konventioner som Sverige anslutit sig till. Långt ifrån alla dessa konventioner presenteras i uppsatsen vilket, sett till omfattningen det skulle innebära, borde vara mer lämpligt vid författandet av en doktorsavhandling. I stället har fokus legat på att förmedla de centrala dragen för dessa konventioner eftersom de trots allt kan påverka utlämningsförbudet för politiska brott i utlämningslagen.

Vad som redan framgått är att EKMR kan få betydelse i utlämningsärenden. Då de aktuella artiklarna inte används på samma sätt som i rent interna förhållanden, har det inte funnits någon anledning att göra en omfattande deskriptiv redogörelse för dessa.

Utlämningsförbudet för politiska brott i utlämningslagen handlar om situationer då Sverige är den anmodade staten. Något som helt utlämnas i denna uppsats är när Sverige är ansökande stat, det vill säga när Sverige vill få någon utlämnad. Det sagda gör att uppsatsen inte heller behandlar hur andra stater och deras inhemska lagstiftning betraktar utlämningsförbudet för politiska brott.

Uppsatsen har inte heller berört den reglering i utlämningslagen som handlar om att den eftersökte individen kan samtycka till utlämning. I sådana situationer uppstår inte samma konflikt mellan olika intressen och det hade enbart tyngt uppsatsen med ytterligare text. Vidare kan utlämningsförbudet för politiska brott ha vissa beröringspunkter med utlämningsförbudet för militära brott, det faller dock utanför syftet att närmare jämföra dessa två utlämningsvillkor.

I uppsatsen avhandlas inte territoriella spörsmål i form av jurisdiktionsregler även om dessa kan ha betydelse i det enskilda utlämningsärendet. Utöver utlämning kan stater inom den internationella straffrätten bistå varandra i andra former, endast ett fåtal av dessa har berörts.

En slutlig avgränsning är att uppsatsen inte på ett allt för ingående sätt redogör för utlämningsrätten. De delar i utlämningsrätten som berörts är dels fenomenet om så kallad förtäckt utlämning, dels de rättskällor som har betydelse vid tillämpningen av 7 § UtlänningsL om risk för svår förföljelse.

1.6 Disposition

I kommande kapitel 2 redogörs för den internationella och den svenska historien bakom utlämningsinstitutet och utlämningsförbudet för politiska brott. Fördelen att börja med en historisk översikt, är att läsaren tidigt får en förståelse för hur synen på utlämningsinstitutet och den politiska brottslingen har förändrats över tid.

Kapitel 3 innehåller en presentation av de tre övergripande skälen. Precis som med det historiska kapitlet finns det fördelar med att utveckla skälen tidigt i uppsatsen. Läsaren ges då möjlighet att läsa uppsatsen med en infallsvinkel baserat på skälen och kan på ett bättre sätt tillgodogöra sig materialet inför analysen.

I kapitel 4 förklaras den gällande utlämningsrätten. En översiktlig beskrivning ges av de andra reglerna som styr utlämningsinstitutet inom EU och Norden. Huvuddelen av kapitlet handlar om dagens utlämningslag. I kapitlet återfinns en beskrivning av de andra utlämningsvillkoren i utlämningslagen samt en redogörelse för hur utlämningsförfarandet går till. Därtill förklaras vilken ställning EKMR har kommit att få i utlämningsärenden. Det mest centrala för kapitlet är dock dagens utlämningsförbud för politiska brott, hur internationella konventioner påverkar förbudet, samt hur HD utifrån

förarbeten och sin egen praxis tillämpat bestämmelsen i sina utlämningsprövningar.

I kapitel 5 analyseras huruvida dagens utlämningsförbud för politiska brott fortfarande kan motiveras utifrån det övergripande skälet humanitär funktion. Kapitlet är inte ett rent analyskapitel i den meningen att det inte enbart bygger på i uppsatsen tidigare framställt material. Även ny information bearbetas i form av vad som sagts i doktrin och vad 2011 års utredning ansåg angående humanitär funktion. Dessutom jämförs förbudet med de humanitära rättighetsklausulerna¹⁸ i utlämningslagen och EKMR.

I kapitel 6 analyseras det övergripande skälet neutralitetshänsyn på liknande tillvägagångsätt som i kapitel 5. En skillnad är att jag i detta kapitel även presenterar hur 2011 års utredning föreslog att utlämningsförbudet för politiska brott skulle utformas. Varför detta förslag finns med i just detta analyskapitel har att göra med den nära koppling som förslaget har med det övergripande skälet neutralitetshänsyn.

I kapitel 7 analyseras det tredje och sista övergripande skälet (rättspolitiska skäl) och om det fortfarande motiverar utlämningsförbudet för politiska brott. Precis som i kapitel 5 och 6 sker analysen löpande. I sista delen av kapitlet diskuteras också utlämningsförbudet i samverkan med två andra utlämningsvillkor i utlämningslagen.

Avslutningsvis, i kapitel 8, besvaras frågeställningen vilket följs upp av några avslutande reflektioner.

¹⁸ Med begreppet ”humanitära rättighetsklausuler” avser jag både artiklar i EKMR samt 7 och 8 §§ UtlämningsL.

2 Utlämning – en historisk översikt

I det här kapitlet redovisas den internationella och svenska historien bakom utlämningsinstitutet samt utlämningsförbudet för politiska brott. Meningen med kapitlet är att läsaren ska få en inblick i hur det internationella straffrättsliga utlämningsarbetet och synen på den politiska brottslingen har förändrats över tid.

2.1 Den internationella historien

Utlämning av misstänkta eller dömda brottslingar från en suverän till en annan är en mycket gammal företeelse och kanske den äldsta formen av internationellt straffrättsligt samarbete.¹⁹ De tidiga formerna av utlämningsinstitutet handlade om utlämning av individer från en suverän till en annan och inte som idag då utlämningsinstitutet används mellan nationalstater.²⁰ Ett av de första utlämningsavtalen anses vara fredsavtalet 1280 f.Kr som slöts mellan Ramses II, faraon i Egypten, och hettiternas kung Hattusili III. I avtalet stadgades bland annat att de som blivit tillfångatagna på respektive territorium skulle återlämnas.²¹ Själva utlämningen kunde under denna tid grunda sig på ett utlämningsavtal. Många gånger var dock utlämningen ett uttryck för välvilja, ömsesidighet eller en artighetsgest för att befästa ett samarbete mellan suveränerna.²²

Från antiken fram till sent 1700-tal menar Bassiouni, att utlämningsavtalen samt tillfälliga överenskommelser om utlämning i synnerhet tog sikte på politiska eller religiösa förbrytare snarare än brottslingar som hade begått

¹⁹ PÅLE (2003) s. 27.

²⁰ BASSIOUNI (1974) s. 1–2.

²¹ BASSIOUNI (1974) s. 4–5; SHEARER (1971) s. 5.

²² BASSIOUNI (1974) s. 1.

brott av allmän karaktär. Suveränerna var angelägna om att få tag i personer som försökte påverka deras politiska ställning och den allmänna ordningen; samma incitament fanns inte för de ”konventionella” brottslingarna vilkas gärningar enbart påverkade andra individer.²³ Enligt Shearer var de konventionella brottslingarna inte heller lika benägna att fly – en flykt från sin egen stad eller område var förenat med livsfaror i tider då slaveriet inte var avskaffat och främlingar kunde bli föremål för godtyckliga övergrepp. Det var således många gånger bättre för de konventionella brottslingarna att försöka undvika rättvisan på hemorten än att utsätta sig för en riskfylld flykt därifrån.²⁴

Rörligheten bland individer i västvärlden kom att öka under 1700- och 1800-talet. Faktorerna bakom rörligheten över nationsgränserna är flera. Bland annat förbättrades infrastrukturen i form av järnvägar och ångbåtstrafiken ökade. Industrialisering gav också upphov till arbetstillfällen i storstäderna varpå dessa växte och lockade till sig även utländsk arbetskraft. Storstäderna blev enligt Påle mångkulturella mötesplatser.²⁵ Denna utveckling medförde även att konventionella brottslingar rörde sig över landsgränserna i en större omfattning, vilket fick till följd att staterna gradvis utvecklade utlämningssamarbeten genom att företrädesvis sluta utlämningsavtal.²⁶

De revolutionära ideologierna som växte fram under slutet av 1700-talet kom att omvärdera den tidigare synen på politisk brottslighet. Politiska tänkare och filosofer menade att det var legitimt att motståndskraftigt slå tillbaka mot det egna landets förtryckande regim.²⁷ De moderna politiska ledarna, vilka i vissa fall själva tagit makten genom revolution ansåg att politiska förbrytare skulle skyddas i stället för att utlämnas.²⁸

²³ BASSIOUNI (1974) s. 4.

²⁴ SHEARER (1971) s. 7.

²⁵ PÅLE (2003) s. 28.

²⁶ VAN DEN WIJNGAERT (1980) s. 8.

²⁷ A.a. s. 9.

²⁸ PÅLE (2003) s. 29.

Före 1833 hade utlämningsförfarandet enbart legat i händerna på och verkstälts av de berörda suveränerna. Under detta år tog utvecklingen emellertid ett steg framåt då Belgien som första nation lagstiftade om utlämningsförfarandet. Lagstiftningen innebar en begränsning av suveränens fria handlingsutrymme genom olika villkor och domstolskontroll. Institutet ”politisk asyl” definierades i lagen och dessutom infördes den för tiden moderna idén om utlämningsförbud för politiska brott.²⁹ Enligt Wijngaert var atmosfären som präglade lagstiftningen i en mening naiv då den politiska brottslingen romantiserades och tillskrevs liberala ideal. Närmare eftertanke ägnades inte åt att den politiska brottslingen faktiskt kunde ha som syfte att vilja störta de liberala demokratierna.³⁰ En annan idé bakom förbudet var att undvika konflikter med omkringliggande stormakter. Om dessa redan på förhand visste vilka individer Belgien var redo att lämna ut, var förhoppningen från Belgiens sida, att slippa interventioner. Utlämningsförbudet för politiska brott fick sedan sin spridning till andra länder då Belgien använde undantaget som klausul i bilaterala utlämningsavtal.³¹ Det skulle emellertid dröja till senare delen av 1800-talet och början av 1900-talet innan länder såsom Frankrike, Tyskland och Nederländerna, för att nämna några – instiftade lagar och domstolskontroll för utlämningsinstitutet.³²

Efter 1948 har utvecklingen gått mot att stater tagit större hänsyn till mänskliga rättigheter.³³ Från att tidigare behandlats som ett objekt i mellanstatliga utlämningsförfaranden, har de individer vilka varit föremål för utlämning i större utsträckning intagit position som ett subjekt. Påle menar att nationella lagstiftningar och utlämningsavtalens ökade hänsyn till individers rättsskydd har inneburit att det numera inte endast är staternas intressen som står på spel i ett utlämningsförfarande – det rör även individens intresse.³⁴

²⁹ VAN DEN WIJNGAERT (1980) s. 12.

³⁰ A.a. s. 14.

³¹ A.a. s. 12–13.

³² A.a. s. 38.

³³ BASSIOUNI (1974) s. 4–5.

³⁴ PÅLE (2003) s. 29.

Parallellt med hänsynstagandet till individens rättsskydd, har det sedan andra halvan av 1900-talet också funnits ett krav på en effektivisering av det internationella brottsbekämpande samarbetet. Effektiviseringen har kommit till uttryck genom att ett flertal internationella brottsbekämpande konventioner slutits mellan stater. Konventionerna har bland annat handlat om utlämning för allvarliga brott såsom flygplanskapningar och olika typer av terrorhandlingar.³⁵ Under de senaste decennierna har ytterligare effektiviseringar gjorts inom ramen för EU-samarbetet. Utlämningsförfarandet mellan medlemsländerna har förenklats i kraft av att vissa tidigare uppställda utlämningsvillkor slopats samt att domstolskontrollen har minskat. Denna senare utveckling kan således motsatsvis sägas ha försvagat individens skyddsintresse.³⁶ Exempelvis har utlämningsförbudet för politiska brott helt tagits bort mellan EU:s medlemsländer.³⁷

EU-rätten kommer framledes inte mer än översiktligt beröras och togs upp i denna internationella historiska översikt för att ge en helhetsbild av utlämningsinstitutets historiska utveckling.

2.2 Det historiska utlämningsinstitutet i Sverige

2.2.1 1913 års lag

För svenskt vidkommande byggde utlämningsinstitutet, som för många andra stater, från början på utlämningsavtal vilka slutits med ett antal stater under senare delen av 1800-talet och tidigt 1900-tal. Konungen beslutade huruvida utlämning skulle beviljas eller inte i överensstämmelse med aktuellt

³⁵ FALK (1976) s. 13.

³⁶ PÅLE (2003) s. 30.

³⁷ Prop. 2000:01:83 s. 39; prop. 2003/04:7 s. 56.

utlämningsavtal. I de fall det inte fanns ett utlämningsavtal med den ansökande staten vilade konungens beslut i stället på internationell praxis.³⁸

Den första utlämningslagen – lagen 1913 den 4 juni angående utlämning av förbrytare (1913 års lag) – trädde i kraft den 1 juli 1913.³⁹ Lagen innebar att konungen fick mindre inflytande och utlämningsärendena prövades i första hand av domstol. Om domstolen kom fram till att de i lagen uppställda villkoren för utlämningen inte var uppfyllda, lämnades inte individen ut. Om däremot villkoren var uppfyllda, gick ärendet över till konungen som beslutade huruvida individen skulle utlämnas eller ej.⁴⁰

Förutom att utlämningsförfarandet i och med 1913 års lag fick en judiciell karaktär i kraft av domstolsprövning, ställde lagen som sagt upp ett antal villkor som behövde vara uppfyllda för att utlämning skulle kunna beviljas.⁴¹ Dessa villkor var dels tagna från klausuler inskrivna i svenska utlämningsavtal, dels inspirerade från andra länders samtida utlämningslagar. Några av de villkor som instiftades var förbud mot utlämning för militära brott, förbud mot utlämning för politiska brott, förbud mot utlämning av egna medborgare, krav på dubbel straffbarhet och upprätthållande av specialitetsprincipen.⁴² Sammantaget innebar 1913 års lag både vad gäller villkoren som domstolsprövningen, att individen fick ett ökat rättsskydd.⁴³

2.2.2 Politiska utlämningsförbudet i 1913 års lag

Som beskrivits i 2.2.1 fick utlämningsförbudet för politiska brott en plats i 1913 års lag. I 1 kap. 6 § 1 st. stadgades att utlämning inte fick ske för politiska brott. Av samma bestämmelse framgick vidare att om individen som var

³⁸ Prop. 1913:50 s. 17.

³⁹ Prop. 1913:50 s. 19 och 57.

⁴⁰ 2 kap. 28 § 1 st. 1913 års lag; prop. 1913:50 s. 41.

⁴¹ Prop. 1913:50 s. 21.

⁴² För utveckling av de relevanta principerna se 4.2.1.

⁴³ PÅLE (2003) s. 39–41.

föremål för utlämning begått ett brott som både var av politisk och icke-politisk beskaffenhet, skulle en bedömning med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet göras. Om denna bedömning resulterade i att karaktären för brottet övervägande var av icke-politisk beskaffenhet, skulle utlämningen beviljas och i annat fall inte.

I propositionen till 1913 års lag konstaterar lagstiftaren att det råder delade meningar i vad som konstituerar ett ”politiskt brott”. Lagstiftaren preciserar dock inte begreppet ”politiskt brott” mer än den uppdelningen som framgår i 1 kap. 6 § 1 st. 1913 års lag och i förarbetena. Uppdelningen beskrivs i förarbetena på följande, inte helt okomplicerade, sätt: när brotten riktar sig direkt mot staten, dess integritet, författning eller statsmaktens representanter är brotten att betrakta som *absolut-politiska* och således inom ramen för politiska brott. Gärningar kan emellertid förutom att inbegripa ett politiskt moment också vara straffbara enligt vanliga straffbestämmelser som exempelvis mord eller stöld. Denna typ av gärning kallas av lagstiftaren för ett *relativt-politiskt* brott⁴⁴. Här räcker det inte att gärningspersonen har ett politiskt syfte när denne exempelvis förövar ett mord för att det ska betraktas som ett relativt-politiskt brott. Bedömningen ska i stället utgå från de objektiva omständigheterna i det enskilda fallet. Om gärningen är ett direkt angrepp mot staten och samtidigt uppfyller rekvisiten för mord, kan mordet vara att betrakta som relativt-politiskt brott och utlämningsförbud föreligger. Detsamma gäller när vanliga brott förövas i samband med en statsförbrytelse och i avsikt att främja den. Det ska alltså finnas ett faktiskt samband mellan det relativt-politiska brottet och ett absolut-politiskt brott, för att brottet ska kunna klassificeras som politiskt. Lagstiftaren menar vidare att det inte på ett tillfredställande sätt, genom lag, går att lösa frågan om de relativt-politiska brotten. Den uppgiften överläts i stället till domstol som i det enskilda fallet, med ledning av doktrin och praxis, får avgöra när ett brott är politiskt.⁴⁵ Den

⁴⁴ Relativt-politiskt brott är ett begrepp som använts inkonsekvent i doktrin, förarbeten och av HD. I uppsatsen används relativt-politiskt brott i bemärkelsen att brottet till övervägande del är politiskt. När brottet i stället till övervägande del är icke-politiskt, benämner jag det för just icke-politiskt och inte för relativt-politiskt.

⁴⁵ Prop. 1913:50 s. 31–35; PÅLE (2003) s. 187.

svenska lagstiftningen var, när det kommer till idén om uppdelningen mellan absolut- och relativt-politiska brott, inspirerade av schweizisk lagstiftning.⁴⁶ I internationell doktrin har denna schweiziska modell kommit att kallas för bland annat ”proportionality theory” eller ”predominance theory”.⁴⁷

I 1 kap. 6 § 2 st. 1913 års lag stadgades den numera borttagna ”Belgiska attentatklausulen”⁴⁸ vilken innebar att ett mord, mordförsök eller dråp på främmande stats statsöverhuvud eller dennes familjemedlem inte skulle utgöra ett politiskt brott.⁴⁹ Regeln hade till synes sitt ursprung från Belgien där den instiftades 1856 på grund av att den dåvarande franska kejsaren några år tidigare varit utsatt för ett mordförsök och förövarna hade flytt till Belgien. Den belgiska domstolen hade, i sitt till regeringen rådgivande beslut, avslagit den franska utlämningsbegäran med hänvisning till det politiska utlämningsförbudet. Den mycket känsliga situation som då uppstod mellan länderna löstes av att Frankrike drog tillbaka sin utlämningsbegäran, och att Belgien i kompensation införde ovanstående attentatsklausul.⁵⁰

Varför det gamla utlämningsförbudet för politiska brott som det stadgades i 1913 års lag fortfarande är av intresse har att göra med att uppdelningen mellan brott som är absolut-politiskt och relativt-politiskt, alltså finns kvar utan att preciseras ytterligare i nyare propositioner eller i lagen. Propositionen till 1913 års lag utgör således fortfarande stommen i denna begreppsbildning och HD har i flera av sina utlämningsprövningar refererat till denna äldre proposition.⁵¹

Lagstiftaren berörde inte några egentliga skäl till varför regeln infördes. Det som anges i propositionen, vilket närmast kan tolkas som skäl för införandet, var att många andra rättsordningar hade ett förbud mot att utlämna politiska

⁴⁶ Prop. 1913:50 s. 33–34.

⁴⁷ VAN DEN WIJNGAERT (1980) s. 126. Jfr. RAO (1998) s. 237–238 och GILBERT (1998) s. 234.

⁴⁸ Prop. 1913:50 s. 32.

⁴⁹ Prop. 1913:50 s. 32–35; prop. 1957:156 s. 17.

⁵⁰ VAN DEN WIJNGAERT (1980) s. 14–15. Jfr. RAO (1998) s. 232.

⁵¹ PÅLE (2003) s. 186–187; Se vidare exempelvis NJA 1972 s. 358 och NJA 2008 s. 680.

brottslingar och att förbudet fanns inskrivet i de utlämningsavtal som Sverige hade slutit.⁵²

⁵² Prop. 1913:50 s. 16, 18 och 31.

3 Utgångspunkter – precisering av de tre övergripande skälen

3.1 Bakgrund

Nedan presenteras de tre övergripande skälen bakom utlämningsförbudet för politiska brott. Det är utifrån dessa skäl uppsatsens frågeställning i huvudsak kommer att besvaras. I kapitel 2 framgick att utlämningsförbudet för politiska brott intogs i svensk rätt utan någon konkret motivering. De tre övergripande skälen har således identifierats i efterhand snarare än använts för att motivera införandet av den ursprungliga regeln. På senare tid har dock dessa skäl även beaktats i svenskt lagstiftningsarbete.⁵³

3.2 De tre övergripande skälen bakom det politiska utlämningsförbudet

Det politiska utlämningsförbudet kan sägas vara flerdimensionellt då bestämmelsen ansetts baseras på tre övergripande skäl, vilka utgörs av individens intresse att undvika förföljelse och en partisk rättegång, staternas intresse att förhålla sig neutrala och skälet att politiska brott endast är en nationell angelägenhet. Enligt klassisk utlämningsteori kan dessa tre skäl utvecklas på följande sätt:⁵⁴

- För det första, med hänsyn till individen som är föremål för utlämning, har bestämmelsen ansetts ha en *humanitär funktion*. Det kan beskrivas som att individen ska skyddas mot att i den ansökande staten bli föremål för förföljelse och/eller en partisk rättegång. Problematiken

⁵³ Prop. 2000/01:83 s. 38; SOU 2011:71 s. 547.

⁵⁴ VAN DEN WIJNGAERT (1980) s. 2. Jfr. SOU 2011:71 s. 547.

kan sägas ligga i att staten, som individen riktat det politiska brottet mot, ska agera både domare och åklagare. Genom utlämningsförbudet slipper således individen denna osäkra process.⁵⁵

- För det andra har utlämningsförbudet för politiska brottslingar berättigats utifrån *neutralitetshänsyn* eller av utrikespolitiska skäl. Relationen mellan de berörda staterna kan på sikt försämrans om utlämning beviljas eller nekas av en individ, som är misstänkt för ett politiskt brott. När den anmodade staten tvingas till ett beslut huruvida den misstänkte ska utlämnas eller ej, medför det indirekt ett ställningstagande i den ansökande statens interna politiska konflikt. Både ett bifall och ett avslag på en förfrågan om utlämning resulterar i att den anmodade staten förlorar sin neutralitet. Genom att ett utlämningshinder för politiska brott a priori (på förhand) är uppställt undviker således den anmodade staten att ta ett beslut och därmed äventyra sin neutralitet. Ett annat argument som är nära besläktat med det föregående är att dagens politiska brottslingar kan vara morgondagens politiska ledare. Följaktligen finns det goda skäl för den anmodade staten att, inte minst av egenintresse, förhålla sig neutral till den ansökande statens politiska konflikter.⁵⁶
- För det tredje har det funnits ett antagande om att det politiska brottet inte varit av intresse för det internationella straffrättsliga samarbetet. Idén bygger på att den politiska brottslingen riktar in sig på en enskild stat och dess styre, för andra stater utgör den politiska brottslingen däremot inte ett hot. För de andra staterna, däribland den anmodade staten, har den politiska brottslingen ansetts vara mindre moralisk förkastlig än ”vanliga” brottslingar. Den politiska brottslingen har inte utfört gärningen av egenintresse utan av ett altruistiskt mål för att förbättra välståndet i det land mot vilken gärningen var riktad. Att den politiska brottslingen ska fortsätta sin kriminella bana i det nya landet

⁵⁵ VAN DEN WIJNGAERT (1980) s. 3; SOU 2011:71 s. 547.

⁵⁶ VAN DEN WIJNGAERT (1980) s. 3.

har dessutom ansetts vara mindre troligt. Utlämningsförbudet har, med tanke på brottets lokala karaktär och den allmänna bilden av den politiska brottslingen, därmed motiverats utifrån att *politiska brott endast är en nationell angelägenhet (rättspolitiska skäl)*.⁵⁷

⁵⁷ VAN DEN WIJNGAERT (1980) s. 3; HAMBRO (1960) s. 55–56; PÅLE (2003) s. 181; JAREBORG (1982) s. 208 och SHEARER (1971) s. 188.

4 Dagens utlämningsinstitut

I förevarande kapitel beskrivs översiktligt de regleringar vilka styr det nuvarande svenska utlämningsinstitutet. Uppsatsens fokus är emellertid riktat mot bestämmelsen om utlämningsförbudet för politiska brott i nuvarande utlämningslag, varför det faller sig naturligt att mer ingående redogöra för denna lag. Det innebär även att de andra utlämningsvillkoren i utlämningslagen tas upp. Några av dessa villkor har närmare beröringspunkter med utlämningsförbudet för politiska brott och kommer att preciseras ytterligare i uppsatsens analysdelar. Kapitlet innehåller också en kortare presentation av utlämningsförfarandet. Dessutom beskrivs EKMR:s och de internationella brottsbekämpande konventionernas betydelse i utlämningsärenden. Kapitlet avslutas med hur HD, i befintlig praxis, kommit att hantera utlämningsförbudet för politiska brott.

4.1 De olika regleringarna i Sverige

I svensk rätt regleras idag utlämningsinstitutet på fyra olika sätt. Utlämning i förhållande till länder som inte är nordiska eller med i EU regleras i den redan berörda utlämningslagen eller under förkortningen UtlämningsL. Inom EU med undantag för de nordiska länderna finns överlämningsregleringen i lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder (EAOL). I förhållande till de nordiska länderna stadgas överlämnandet i lagen (2011:1165) om överlämnande från Sverige enligt en nordiska arresteringsorder (NAOL). Slutligen har Sverige slutit bilaterala utlämningsavtal med Australien, Kanada och USA.⁵⁸

Av dessa regleringar återfinns utlämningsförbudet för politiska brott i UtlämningsL och i utlämningsavtalen.⁵⁹ Inom EU har förbudet tidigare

⁵⁸ ASP (2014) s. 70–71.

⁵⁹ PÅLE (2003) s. 176.

funnits, men är idag borttaget. EU-staternas liknande rättssystem, det ömsesidiga förtroendet mellan staterna, och effektivare bekämpning av terrorism (med politisk bakgrund) – är några av de argument som framförts till varför förbudet slopats.⁶⁰ Förbudet är även helt avskaffat i det nordiska överlämningsarbetet, där rättsutvecklingen också genomsyrats av ömsesidighet och effektivare brottsbekämpning.⁶¹ Inom såväl EU som Norden används begreppet ”överlämning” i stället för ”utlämning”, vilket implicerar en mer omfattande skyldighet att samarbeta och att det endast är domstolar, utan inblandning av ländernas regeringar, som fattar beslut i överlämningsärenden.⁶² En fundamental skillnad mellan EU-samarbetet och utlämningslagen är följaktligen att det förra bygger på ömsesidigt samarbete (reciprocitet), medan utlämningslagen inte ställer upp några krav på att den ansökande staten behöver vara tillmötesgående och utlämna en individ i de fallen Sverige är ansökande stat.⁶³

4.2 Nuvarande utlämningslag

1949 års utlänningskommitté hade fått i uppdrag att lägga fram ett nytt förslag vilket skulle inbegripa en revision av 1913 års lag.⁶⁴ När förslaget var färdigställt fann dock justitiedepartementet, under deras beredning det önskvärt, att utlämningslagstiftningen behövde genomgå mera övergripande förändringar än de kommittén hade föreslagit. Ett nytt arbete tog form, vilket slutligen resulterade i nuvarande utlämningslag eller UtlämningsL.⁶⁵ Lagen antogs av riksdagen år 1957 och trädde i kraft 1 januari 1958.⁶⁶

Lagstiftningsarbetet som låg till grund för dagens utlämningslag präglades av tankar om att försöka öka individens rättssäkerhetsintresse och att stärka

⁶⁰ Prop. 2000/01:83 s. 38; prop. 2003/04:7 s. 56.

⁶¹ Prop. 2010/11:158 s. 40 och 56.

⁶² ASP (2014) s. 72; FRIMAN M.FL. (2016) s. 30.

⁶³ SOU 2011:71 s. 469.

⁶⁴ SOU 1951:42.

⁶⁵ Prop. 1957:156 s. 8.

⁶⁶ Prop. 1959:72 s. 8.

regleringen från humanitetsynpunkt.⁶⁷ Varför dessa intressen sattes i förgrunden har delvis att göra med Europarådet som, parallellt med det svenska lagstiftningsarbetet, försökte samordna sina medlemmar inom ramen för utlämningsarbetet. Denna process mynnade ut i 1957 års europeiska utlämningskonvention⁶⁸, vilken Sverige både anslöt sig till och inspirerades av i sitt eget lagstiftningsarbete.⁶⁹

Vid sidan av tidigare utlämningsförbud/villkor, däribland utlämningsförbudet för politiska brott, instiftades nya regler vilka följaktligen stärkte regleringen från humanitetsynpunkt samt individens rättsskydd. Ett av de nya utlämningsförbuden infördes i 7 § UtlänningsL och stadgar att utlämning inte ska beviljas om den ifrågavarande individen löper risk för svår förföljelse. I 8 § UtlänningsL tillkom ett förbud som innebär att utlämning inte ska ske om utlämningen på grund av individens ungdom, hälsotillstånd eller personliga förhållanden i övrigt framstår som uppenbart oförenlig med humanitetens krav. Dessutom infördes ett villkor i 12 § UtlänningsL som stadgar att den som är föremål för utlämning aldrig får bestraffas med döden för den gärning som utlämningen avser.⁷⁰

Dagens utlämningslag har kommit att revideras ett antal gånger sedan införandet år 1958. Inte minst till följd av att Sverige anslutit sig till nya internationella konventioner samt att utlämningsinstitutet visavi de nordiska- och EU-länderna numera särregleras. Användningsområdet för utlämningslagen har följaktligen tunnats ut.⁷¹

⁶⁷ Prop. 1957:156 s. 1 och 114.

⁶⁸ SÖ 1959:65.

⁶⁹ Prop. 1957:156 s. 9–10; <https://www.regeringen.se/sveriges-regering/justitiedepartementet/internationellt-rattsligt-samarbete/utlamning-for-brott/> (besökt 2018-10-15).

⁷⁰ Prop. 1957:156 s. 1–4.

⁷¹ Jfr. ASP (2014) s. 70.

4.2.1 Förutsättningar och villkor för utlämning enligt utlämningslagen

1 § UtlämningsL ger uttryck för den *fria prövningsrätten*. Den innebär att det yttersta beslutet att utlämna en individ som befinner sig i Sverige och som i annan stat är misstänkt, tilltalad eller dömd för en straffbelagd gärning, vilar på regeringen⁷². Efter att HD kommit fram till att villkoren för utlämningen är uppfyllda gör regeringen en mer allsidig bedömning där de även beaktar utomrättsliga aspekter för huruvida en utlämningsframställan ska bifallas eller avslås. Enligt 20 § 1 st. UtlämningsL har regeringen däremot inte en fri prövningsrätt om HD bedömt att utlämningen skulle strida mot något av villkoren i 1–10 §§ UtlämningsL. I sådana fall måste alltså regeringens beslut på utlämningsframställan vara ett avslag.⁷³

Precis som i 1913 års lag är det förbjudet enligt 2 § UtlämningsL att utlämna en svensk medborgare.

Enligt 1 och 4 §§ UtlämningsL kan inte utlämning beviljas om inte kravet på *dubbel straffbarhet* är uppfyllt. Med denna princip förstås att en utlämningsansökan måste innefatta en gärning vilken motsvarar brott enligt svensk lag. För utlämning krävs därutöver att brottet i den svenska straffskalan föreskriver fängelse i ett år eller mer, en så kallad *strafftröskel*. När utlämningsansökan avser en individ som redan är dömd för en gärning i den ansökande staten, det vill säga en ansökan om verkställighet, krävs det dessutom att påföljden uppgår till minst fyra månader frihetsstraff eller annat omhändertagande under motsvarande tid. I 4 § 2 och 3 st. UtlämningsL stadgas att utlämning även kan beviljas för lindrigare brott som är straffbara i Sverige men som inte når upp till strafftröskelns krav. Dessa kallas för *accessoriska brott*⁷⁴. Förutsättningarna för att utlämning ska beviljas gällande accessoriska brott är att utlämningsansökan också avser ett brott som både

⁷² Jfr. prop. 1975:35 s. 2.

⁷³ Prop. 1957:156 s. 37–38 och 90.

⁷⁴ PÅLE (2003) s. 170.

uppfyller kravet på dubbel straffbarhet och föreskriver fängelse i ett år eller mer (straffröskeln). I de fall ansökan avser verkställighet krävs det dessutom att den gemensamma påföljden för de båda brotten uppgår till minst fyra månader frihetsstraff eller annat omhändertagande under motsvarande tid 4 § 3 st. UtlänningsL.

1949 års utlänningskommitté uppmärksammade att 1913 års lag inte korresponderade med dåvarande utlänningslag. Det handlade om situationer då individer vid utlämning utan att straffas för politiska brott, riskerade politisk förföljelse, vilket enligt utlänningslagen konstituerade politiskt flyktingskap. I praktiken innebar det att en individ kunde utlämnas till en stat som denne inte kunde avvisas eller utvisas till.⁷⁵ För att uppnå samstämmighet med dåvarande utlänningslag infördes i 7 § UtlänningsL ett förbud mot utlämning vid risk för svår förföljelse. I propositionen anförde departementschefen att regeln skulle ses som ett komplement till förbudet mot utlämning för politiska brott och ge politiska flyktingar ett mer generellt skydd än vad som tidigare föreskrivits. Vidare menade departementschefen att det nya utlämningsförbudet skulle vara ovillkorligt.⁷⁶ Utformningen av bestämmelsen grundades i stort sett på vad som i 1954 års utlänningslag definierades som politisk flykting, vilken i sin tur hade sitt ursprung i den för Sverige ratificerade Genèvekonventionen angående flyktingars rättsliga ställning (SÖ 1954:55). Trots att definitionen i utlänningslagen senare har ändrats och att begreppet ”politisk flykting” har ersatts med ”flykting”, har ursprunglydelsen i UtlänningsL behållits. Tolkning av utlänningslagens definition av flykting har dock, i kraft av den tänkta harmonieringen, fortsatt betydelse vid tillämpning av bestämmelsen.⁷⁷

7 § UtlänningsL föreskriver att en individ inte får utlämnas på grund av dennes härstamning, tillhörighet till viss samhällsgrupp, religiösa eller politiska uppfattning eller annars på grund av politiska förhållanden löper risk

⁷⁵ Prop. 1957:156 s. 57.

⁷⁶ Prop. 1957:156 s. 60.

⁷⁷ SOU 2011:71 s. 161 ff.

att i den främmande staten utsätts för förföljelse, som riktar sig mot dennes liv eller frihet eller annars är av svår beskaffenhet. Utlämningsförbudet gäller även då individen inte kan vara trygg i att den ansökande staten inte kommer vidareutlämna denne till en stat där ovanstående förföljelserisk föreligger.

Utlämning kan även hindras av humanitära skäl enligt 8 § UtlämningsL. I det enskilda fallet ska en prövning göras mellan å ena sidan individens ungdom, hälsotillstånd och personliga förhållanden i övrigt – å andra sidan gärningens beskaffenhet och den ansökande statens intresse att få individen utlämnad. Resulterar bedömningen i att utlämningen är uppenbart oförenlig med *humanitetens krav* får individen inte lämnas ut. Allmänt kan sägas att ju allvarligare gärningen är desto större intresse har den ansökande staten att få individen utlämnad.⁷⁸

Från rättssäkerhetssynpunkt är utlämning där Sverige står som anmodad stat enligt utlämningslagen förbehållen vissa bevismässiga krav.⁷⁹ Tanken är att den ansökande staten ska inkomma med viss bevisning som tyder på att den efterfrågade individen faktiskt har gjort sig skyldig till den påstådda gärningen. I utlämningslagen görs en åtskillnad från de fall ansökan gäller en individ som redan är dömd i den främmande staten 9 § 1 st., och de fall individen endast är misstänkt för en brottslig gärning 9 § 2 st.⁸⁰ I båda situationerna krävs det att den eftersökte individen på *sannolika skäl* gjort sig skyldig till den gärning som utlämningen avser.⁸¹ När utlämningsansökan gäller en misstänkt individ utgörs huvudbevisningen av ett häktningsbeslut taget av en behörig myndighet i den ansökande staten, medan huvudbevisningen utgörs av själva domen i de fall individen redan är dömd 9 § 1 och 2 st. UtlämningsL. Ett domslut ska dock stödjas av utredning från den ansökande staten och får heller inte i övrigt *föranleda allvarlig erinran*.

⁷⁸ Prop. 1957:156 s. 62; CAMERON M.F.L. (2011) s. 183.

⁷⁹ Prop. 1957:156 s. 16–17.

⁸⁰ PÅLE (2003) s. 226.

⁸¹ Prop. 1957:156 s. 33.

Med det sistnämnda menas att det inte ska finnas allvarliga betänkligheter mot domen och den ska i allt väsentligt vara riktig.⁸²

I 9 § 3 st. UtlänningsL föreskrivs en möjlighet för Sverige att ingå överenskommelser med främmande stater, i vilka fällande domar och häktningsbeslut som meddelats av domstol eller domare i den avtalslutande staten ska godkännas. Detta gäller inte om häktningsbeslutet eller domslutet är *uppenbart oriktigt*. Det sistnämnda förbehållet kan enligt lagstiftaren vara de situationer någon dömts för ett brott men det kan visas att den dömde inte fysiskt varit på den plats där brottet förövades, varpå den dömde är oskyldig eller att domen på annat sätt är *uppenbart felaktig*.⁸³

I utlämningslagen upprätthålls också principen om *ne bis in idem* som i korthet innebär att en person inte ska straffas två gånger för samma gärning.⁸⁴ En utlämningsansökan kan enligt 10 § 1 st. UtlänningsL således inte beviljas, om den avser en person vars påstådda brott redan i Sverige varit föremål för en dom eller en åtalsunderlåtelse. Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet kan även utländska avgöranden stoppa utlämning från Sverige enligt 10 § 3 och 4 st. UtlänningsL. Ett ytterligare utlämningsförbud föreligger när straff för brottet i svensk lag är *preskriberat* enligt 10 § 2 st. UtlänningsL.

Enligt 11 § 1 st. UtlänningsL föreligger tillfälliga hinder mot utlämning om den eftersökte i Sverige är åtalad, eller förundersökning är inledd, för ett annat brott än vad ansökan avser och för vilket det stadgas fängelse. Utlämningshinder gäller också i de fall den eftersökte har blivit dömd och ska undergå fängelse eller omhändertagas på anstalt. Utlämning får alltså inte ske under tiden dessa hinder består. I 11 § 2 st. UtlänningsL får dock en utlämningsbegäran beviljas för rättegång i den främmande staten med villkoret att individen senare lämnas över till svensk myndighet.

⁸² Prop. 1957:156 s. 115 och 129.

⁸³ Prop. 1957:156 s. 129.

⁸⁴ BASSIOUNI (1974) s. 452.

Utlämningsförfarandet villkoras ytterligare i 12 § UtlänningsL. I den första punkten stadgas den s.k. *specialitetsprincipen*. Den innebär att den ansökande staten inte får lagföra eller verkställa straff för annat brott som begåtts före utlämningen och som inte upptagits i utlämningsbegäran. Individen får av den ansökande staten inte heller vidareutlämnas till tredje stat för ett sådant brott. Regeringen och HD kan enligt 24 § UtlänningsL emellertid, efter att den ansökande staten inkommit med nya handlingar, medgiva lagföring, verkställighet eller utlämning till tredje stat för dessa brott. I princip ska alla de villkor som är uppställda i utlämningslagen vara uppfyllda för att ett sådant medgivande ska kunna aktualiseras. Ett särskilt medgivande krävs dock inte om den eftersökte individen, trots att den varit obehindrad, underlåtit att lämna den ansökande staten inom 45 dagar från att rättegång har hållits eller påföljden avtjänats för det brott för vilket utlämning begärdes. Specialitetsprincipen utgör således endast ett tillfälligt hinder.⁸⁵

I 12 § 1 st. 2 punkten UtlänningsL föreskrivs förbud mot att den ansökande staten åtalar den eftersökte vid en *extraordinär domstol* om inte regeringen givit medgivande till det. Tanken bygger på att Sverige har förtroende för främmande staters dömande myndigheter, förtroendet sträcker sig dock endast till ordinarie sådana och inte tillfälliga, vilka kan misstänkas vara partiska.⁸⁶ Enligt tredje punkten i samma bestämmelse får den som utlämnas inte straffas med döden. Av förarbetena framgår att det är själva verkställigheten av dödsstraffet som villkoras och inte dödsdomen per se.⁸⁷

⁸⁵ SOU 2011:71 s. 577; PÅLE (2003) s. 280–281.

⁸⁶ Prop 1957:156 s. 34; prop. 1913:50 s. 37.

⁸⁷ Prop 1957:156 s. 72.

4.2.2 Utlämningsförfarandet och EKMR

4.2.2.1 Förfarandet

I 14–22 §§ UtlämningsL regleras själva utlämningsförfarandet. Enligt 14 § UtlämningsL ska en framställan om utlämning ske skriftligen till Justitiedepartementet. Till framställan ska också den åberopade bevisning i form av domslut, häktningsbeslut eller annan utredning bifogas enligt 14 § 2 st. UtlämningsL. Det är också justitiedepartementet som gör den första granskningen om hinder mot utlämning föreligger.⁸⁸ Denna granskning kan leda till att regeringen omedelbart avslår framställan om det är uppenbart att den inte bör bifallas enligt 15 § 3 mening UtlämningsL. Avslås inte framställan omedelbart ska den vidareändas till riksåklagaren (RÅ) som efter en utredning – vilken ska göras i enlighet med de regler som gäller för förundersökning i brottmål – avger ett yttrande enligt 15 § 1 mening och 16 § 1 st. UtlämningsL.

I nästa steg lämnar RÅ över både utredningen och yttrandet till HD enligt 17 § UtlämningsL. HD ska i detta skede enligt 15 och 18 §§ UtlämningsL göra en prövning huruvida utlämningen kan beviljas utifrån de villkor som regleras i 1–10 §§ UtlämningsL. Själva prövningen kan enligt förarbetena avgöras enbart på grundval av handlingarna men en förhandling ska hållas om det anses erforderligt 18 § 2 st. UtlämningsL.⁸⁹ Det har ansetts fördelaktigt att bara ha en domstolsinstans som prövar och samlar på sig erfarenhet i utlämningsärenden.⁹⁰ Sett till ärendenas ömtåliga natur har HD i kraft av deras obestridliga auktoritet bedömts särskilt lämpliga för uppgiften. Dessutom har antalet inkomna utlämningsärenden varje år varit relativt få, varför arbetsbelastningen inte ansetts varit särskilt betungande för HD.⁹¹

⁸⁸ SOU 2011:71 s. 292; prop. 1975:35 s. 104.

⁸⁹ Prop. 1957:156 s. 87.

⁹⁰ CAMERON M.FL. (2011) s. 171.

⁹¹ Prop. 1957:156 s. 77.

Slutligen, när prövningen är klar, meddelar HD sitt beslut och anmäler ärendet för regeringen. Om HD funnit att hinder enligt villkoren föreligger, kan regeringen inte bifalla utlämningsframställan enligt 1 § 1 st. och 20 § 1 st. UtlänningsL. Vid det omvända resultatet är det upp till regeringen, inom ramen för den fria prövningsrätten, att besluta huruvida den eftersökte ska utlämnas.⁹² Departementschefen har i förarbetena framhållit att regeringen, sett till den främmande staten och omständigheterna i det enskilda fallet, bör beakta om utlämning är en ”lämplig åtgärd”.⁹³

4.2.2.2 EKMR:s ställning i utlämningsärenden

HD har i sina prövningar under senare tid inte bara beaktat de villkor vilka regleras i 1–10 §§ UtlänningsL. I en hel del utlämningsärenden har HD också utrett huruvida utlämning skulle strida mot vissa artiklar i EKMR.⁹⁴ Anledningen till varför HD numera även beaktar EKMR har att göra med att kompetensförhållandet mellan HD och regeringen, i utlämningsärenden, har komplicerats sedan EKMR den 1 januari 1995 blev en del av svensk lag. Europadomstolen har nämligen i sin praxis⁹⁵ fastslagit att det kan utgöra ett konventionsbrott att utlämna någon till en viss stat där de mänskliga rättigheterna inte respekteras.⁹⁶ Främst handlar det om utlämningsärenden som kan vara i strid med artikel 3 om tortyr, men utlämningar kan också strida mot artikel 6 om rätten till rättvis rättegång och övriga artiklar i EKMR.⁹⁷ Trots att det i 18 § 1 st. UtlänningsL endast stadgas att HD ska pröva om hinder mot utlämning föreligger enligt 1–10 §§ UtlänningsL – har HD med anledning av EKMR:s ställning som lag och Europadomstolens praxis – ansett att det ankommer på domstolen att även pröva om det finns lagliga hinder mot utlämning enligt EKMR.⁹⁸ Eftersom det inte är angivet i

⁹² Se 4.2.1.

⁹³ Prop. 1957:156 s. 38.

⁹⁴ Se exempelvis NJA 2002 s. 624 och NJA 2007 s. 574.

⁹⁵ Se exempelvis *Soering v. the United Kingdom*, no. 14038/88, 7 juli 1989.

⁹⁶ NJA 2009 s. 280.

⁹⁷ Ibid.

⁹⁸ Ibid.

utlämningslagen att HD ska pröva om hinder föreligger enligt EKMR, går det enligt Cameron m.fl. att argumentera för att regeringen inte tekniskt sett är bundna av ett avslagsbeslut HD fattat med hänvisning till EKMR.⁹⁹

4.3 Dagens politiska utlämningsförbud

Utlämningsförbudet för politiska brott återfinns i 6 § UtlämningsL. I bestämmelsens första stycke framgår att utlämning inte får beviljas för ett politiskt brott. Utlämningsförbudet är således absolut.¹⁰⁰ Liksom i 1913 års lag finns ingen uttrycklig definition av begreppet politiskt brott.¹⁰¹ Vad som är klart, är att absolut-politiska brott omfattas av begreppet och följaktligen utlämningsförbudet.¹⁰² Dessa brott är riktade direkt och uteslutande mot staten eller samhällsordningen och kan utgöras av exempelvis högförräderi, spioneri eller uppror.¹⁰³ Enligt andra stycket ska en prövning göras när en gärning förutom att inbegripa ett politiskt moment också är straffbar enligt vanliga bestämmelser (relativt-politiska brott).¹⁰⁴ Kommer domstolen i det enskilda fallet fram till att övervägande delen av brottet är icke-politiskt, får utlämning beviljas. Blir utfallet det motsatta bedöms brottet vara relativt-politiskt och utlämningsförbud föreligger. Denna del av bestämmelsen har alltså i princip samma innehåll som i 1913 års lag.¹⁰⁵ Om utlämning skulle beviljas för ett brott som till övervägande del är icke-politiskt, får den utlämnade hos den ansökande staten, inte straffas som om brottet vore politiskt enligt 12 § 2 st. UtlämningsL.

Enligt 6 § 3 st. UtlämningsL får ett avslag från Sverige med hänvisning till att brottet är politiskt, inte göras om det skulle strida mot en internationell överenskommelse som både Sverige och den ansökande staten har tillrätt.¹⁰⁶

⁹⁹ CAMERON M.FL. (2011) s. 172.

¹⁰⁰ SOU 2011:71 s. 145.

¹⁰¹ Prop. 1957:156 s. 55.

¹⁰² Prop. 1957:156 s. 55; prop. 1976/77:124 s. 28.

¹⁰³ Prop. 1976/77:124 s. 28; NJA 1982 s. 520.

¹⁰⁴ Se 2.2.2.

¹⁰⁵ Prop. 1957:156 s. 55; prop. 1976/77:124 s. 28.

¹⁰⁶ Se 4.3.1.

4.3.1 Närmande av definitionen av politiska brott genom negativ definiering i internationella konventioner

Ett av de första exemplen på att tillämplighetsområdet för det politiska utlämningsförbudet begränsades var när Belgien 1856 införde den ”belgiska attentatsklausulen”.¹⁰⁷ Rao menar att införandet av klausulen markerade en start för att närma sig en definition av det politiska brottet genom att ta bort de brott som inte kunde betraktas som politiska (”the negative approach”¹⁰⁸).¹⁰⁹ Då det fortfarande inte finns en enhetlig positiv definition av begreppet politiskt brott, har stater i det internationella samarbetet på liknande sätt närmat sig definitionen genom att i internationella brottsbekämpande konventioner undanta vissa brott från att kunna klassificeras som politiska. Det går därmed att tala om ett slags ”undantag från undantaget”.¹¹⁰ Det bör påtalas att huvudsyftet med konventionerna varit att bekämpa viss typ av brottslighet, och att undanta vissa brott från att betraktas som politiska blivit en följd av detta högre intresse.¹¹¹ I förarbetena till dagens utlämningslag diskuterades hur Sverige skulle göra med anledning av ratificerandet av 1948 års FN-konvention om förebyggande och bestraffning av brottet folkmord (folkmordskonventionen)¹¹², samt 1949 års Genèvekonventioner¹¹³. Enligt folkmordskonventionen fick folkmordsbrott alltså inte betraktas som politiska, vilket enligt förarbetena stämde bra överens med svensk rättsuppfattning. Någon lagstadgad bestämmelse om att folkmord inte fick betraktas som ett politiskt brott ansågs inte behövas (numera faller dock konventionen in under 6 § 3 st. UtlänningsL). Beträffande Genèvekonventionerna var situationen lite annorlunda. Det centrala var att individen som begått brott i strid mot konventionerna,

¹⁰⁷ Se 2.2.2.

¹⁰⁸ VAN DEN WIJNGAERT (1980) s. 133.

¹⁰⁹ RAO (1998) s. 232. Jfr. OPPENHEIM M.FL. (1992) s. 969.

¹¹⁰ VAN DEN WIJNGAERT (1980) s. 95–96, 105 och 133 ff. Jfr. PÅLE (2003) s. 185.

¹¹¹ Jfr. PÅLE (2003) s. 177–178 och FALK (1976) s.13.

¹¹² SÖ 1952:64.

¹¹³ SÖ 1953:14–17.

antingen blev lagförd eller utlämnad. I kraft av Sveriges långtgående jurisdiktion gällande dessa folkrättsbrott kunde individen, om brottet betraktades som politiskt, lagföras i Sverige. Av det skälet behövde inte dessa brott genom lagstiftning undantas från förbudet mot utlämning av politiska brott.¹¹⁴

Sedan dess har flertalet internationella brottsbekämpande konventioner som Sverige ratificerat stadgat att vissa brott inte får betraktas som politiska. I vissa konventioner har det funnits en möjlighet att reservera sig mot sådana stadganden, vilket Sverige då valt att göra.¹¹⁵ Ett exempel på det är att Sverige i 1957 års utlämningskonvention förbehållit sig rätten att, i det enskilda fallet, även kunna klassificera ett attentat mot ett statsöverhuvud och dennes familj (belgiska attentatsklausulen) som ett politiskt brott. Sverige har vidare valt att inte godkänna den del i utlämningskonventionens tilläggsprotokoll från 1975 där det tillagts fler brott som inte får betraktas som politiska.¹¹⁶

I andra konventioner där det stadgats en valmöjlighet mellan att utlämna eller att lagföra, har Sverige vid anslutandet inte närmare berört frågan om brottet får betraktas som politiskt. Skälen till det är som sagt att Sverige med sin vida jurisdiktion, i situationer då brottet har en politisk karaktär, själva kan välja att lagföra individen.¹¹⁷ Exempel på sådana konventioner är de redan berörda Genèvekonventionerna, numera med två tillhörande tilläggsprotokoll (SÖ 1979:22–23).¹¹⁸ Internationellt går valmöjligheten mellan att lagföra eller att utlämna under namnet *aut dedere, aut judicare*.¹¹⁹

Slutligen vad som framgår i 6 § 3 st. UtlänningsL får ett brott inte betraktas som politiskt om det skulle strida mot en internationell konvention som gäller mellan Sverige och den ansökande staten. Tre FN-konventioner som denna bestämmelse syftar på är den tidigare berörda folkmordskonventionen,

¹¹⁴ Prop. 1957:156 s. 49–57; PÅLE (2003) s. 185–186.

¹¹⁵ PÅLE (2003) s. 177–178.

¹¹⁶ SOU 2011:71 s. 547.

¹¹⁷ PÅLE (2003) s. 177–178.

¹¹⁸ SOU 2011:71 s. 150.

¹¹⁹ VAN DER WILT (1997) s. 41–42.

terroristbombningskonventionen¹²⁰ och finansieringskonventionen¹²¹. De två senare konventionerna handlar båda om terrorism. Den ena om bekämpande av bombattentat av terrorister och den andra om bekämpandet av finansiering av terrorism.¹²² För alla tre konventioner finns det alltså inga reservationsmöjligheter att betrakta ett konventionsbrott som politiskt. Sverige kan därmed, inom ramen för dessa konventioner, sägas ha begränsat sin tolkningsmöjlighet gällande begreppet politiskt brott.¹²³

4.3.2 HD-avgöranden avseendes det politiska utlämningsförbudet

Det politiska utlämningsförbudet har prövats i relativt få utlämningsärenden. Påle menar i sin avhandling från 2003 att det fram till dess handlade om i princip två rättsfall: NJA 1972 s. 358 och NJA 1982 s. 520.¹²⁴ I den statliga offentliga utredningen om utlämning från 2011 anges ytterligare tre: NJA 2008 s. 680, NJA 2009 s. 280 och NJA 2009 s. 557.¹²⁵ Nedan redogörs för dessa rättsfall. Precis som angavs i 1913 års förarbeten, är det fortsatt upp till HD att, utifrån omständigheterna i de enskilda fallet, avgöra om ett brott är relativt-politiskt eller inte.¹²⁶

4.3.2.1 NJA 1972 s. 358

Det första fallet NJA 1972 s. 358 handlade om en amerikansk utlämningsbegäran av en man vid namn Cheng som var medborgare i folkrepubliken Kina (Taiwan). I amerikansk domstol hade Cheng förklarats skyldig till försök till mord i New York på Taiwans dåvarande premiärminister under dennes statsbesök. Till saken hör att Cheng var högt uppsatt i en organisation som kämpade för taiwanesisk frigörelse. Efter att

¹²⁰ SÖ 2001:22.

¹²¹ SÖ 2002:44.

¹²² SOU 2011:71 s. 145.

¹²³ SOU 2011:71 s. 145; PÅLE (2003) s. 178.

¹²⁴ PÅLE (2003) s. 187.

¹²⁵ SOU 2011:71 s. 157.

¹²⁶ Prop. 1957:156 s. 55. Jfr. 2.2.2.

Cheng bland annat åberopat att brottet var politiskt prövade HD detta genom att beakta vad som sagts i förarbetena till 1913 års lag eftersom förarbetena till utlämningslagen inte gav någon ytterligare vägledning. Då gärningen innefattade ett vanligt brott i form av försök till mord gjordes prövningen inom ramen för relativt-politiska brott. I överensstämmelse med vad som hade sagts i förarbetena räckte det inte att Cheng hade ett politiskt syfte (subjektivt moment) för att brottet skulle ha övervägande karaktär av ett politiskt brott. Av avgörande betydelse var i stället de objektiva omständigheterna vid brottets förövande. HD slog fast att mordförsöket hade begåtts utan något verkligt samband med att försöka störta den rådande politiska ordningen i Taiwan, vilket enligt förarbetena inte kunde föranleda att brottet till övervägande karaktär var att betrakta som politiskt enligt 6 § UtlänningsL. Trots att Cheng hade ett politiskt syfte menade HD att de objektiva omständigheterna pekade på att gärningen närmast skulle betraktas som en isolerad våldshandling. I tillägg anförde HD att gärningsmannens avsikt skulle tillmätas mindre betydelse när det handlade om de allmänt sett grövsta brotten som exempelvis mord. Utlänningsförbud enligt 6 § UtlänningsL förelåg således inte.

4.3.2.2 NJA 1982 s. 520

Det andra fallet NJA 1982 s. 520 rörde en utlämningsbegäran från Italien. Den eftersökte var där misstänkt för följande gärningar:

- 1) Deltagit som organisatör i en beväpnad liga med avsikt att störta den italienska statens ekonomiska och sociala system samt tagit initiativ till väpnat uppror och inbördeskrig.
- 2) Placerat en tidsinställd brandbomb på ett billager tillhörandes Fiat-koncernen, i terroristiskt syfte och för att omstörta den demokratiska ordningen.
- 3) Olovligen innehaft och placerat brandbomben på allmän plats och för att ha tillverkat densamma.

- 4) Offentligen genom propaganda uppmanat andra till uppror och inbördeskrig mot den italienska staten.

Den eftersökte invände och åberopade att gärningarna var att betrakta som politiska enligt 6 § UtlänningsL. HD prövade därmed om gärningarna var politiska och om utlämningsförbud på den grunden förelåg. Beträffade gärningarna i punkterna 1 och 4 menade HD att båda hade italienska staten som yttersta angreppsobjekt, där uppror och inbördeskrig fungerade som medel för ett sådant angrepp. Gärningarna passade väl in under någon eller några former av högmålsbrott i 18 kap. brottsbalken (BrB). Sammantaget gjorde detta att HD bedömde gärningarna i punkt 1 och 4 som politiska (absolut-politiska) och att utlämningsförbud för dessa förelåg enligt 6 § UtlänningsL.

HD kom emellertid fram till ett annat resultat angående gärningarna i punkterna 2 och 3. Trots att brandbomben aldrig detonerat menade HD att det fanns en fara för att bomben skulle detonera och orsaka omfattande ekonomisk skada på annans egendom. Gärningarna kunde enligt svensk lag således klassificeras som brottet försök till mordbrand. Till skillnad från högmålsbrott utgör försök till mordbrand ett konventionellt brott varför HD prövade huruvida gärningarna, inom ramen för relativt-politiska brott, var övervägande politiska. Precis som i NJA 1972 s. 358 och vad som framgår av förarbetena till 1913 års lag konstaterade HD att det inte räckte med att gärningspersonen hade ett politiskt motiv, i vart fall inte för de allmänt sett grövsta brotten, för att gärningarna skulle anses vara politiska enligt 6 § UtlänningsL. Återigen fick de objektiva omständigheterna som omgärdade gärningarna avgörande betydelse för utgången i fallet. Först och främst påpekade HD att billagret tillhörde Fiat-koncernen och inte den italienska staten. Vidare hade mordbrandsförsöket inte något samband med politiska oroligheter av typen inbördeskrig eller väpnat uppror. Tillverkningen, innehavet och placandet av brandbomben skulle i stället ses som en enskild skrämsektion och inte som ett led i att omstörta det italienska styret. Mordbrandsförsöket hade således inte begåtts tillsammans och i samband

med ett absolut-politiskt brott.¹²⁷ Därtill var organisationen som tagit ansvar för dådet och som gärningspersonen sade sig tillhöra, inte en separatist rörelse utan en rörelse med begränsad verksamhet till norra Italien. I kraft av dessa omständigheter var HD:s samlade bedömning att mordbrandsförsöket övervägande ägde karaktären av ett icke-politiskt brott. Utlämning beviljades därmed för gärningarna i punkterna 2 och 3, dock med det lagstadgade förbehållet att gärningspersonen inte skulle straffas såsom för ett politiskt brott enligt 12 § 2 st. UtlänningsL.

4.3.2.3 NJA 2008 s. 680

Fallet handlade om den ryske medborgaren A.A som hade kämpat för tjetjensk frigörelse under det s.k. andra Tjetjenienkriget. I den ryska utlämningsbegäran stod A.A misstänkt för sju gärningar begångna under perioden maj–juni 2002, det vill säga under tiden kriget utspelade sig. En av gärningarna: olaga överträdelse av ryska federationens statsgräns i organiserad grupp, motsvarade inte brott enligt svensk lag varför utlämning för den gärningen inte kunde beviljas. De andra gärningarna motsvarade huvudsakligen brott vilka det enligt svensk lag var förskrivet fängelse i ett år eller mer och utgjordes av försök till mord eller dråp, misshandel eller grov misshandel, grov smuggling, terroristbrott, olovlig kårverksamhet samt vapenbrott.

Den bevisning som Ryssland hade åberopat till stöd för att gärningarna på sannolika skäl skulle ha förövats var ett häktningsbeslut från 2005, vilken HD inte fann vara uppenbart oriktig enligt 9 § 3 st. UtlänningsL.

HD kom fram till att A.A. inte åtnjöt folkrättsligt skydd mot utlämning i ställning av kombattant. Denna skyddsställning tillerkändes förvisso personer som deltagit i stridshandlingar, men var inte tillämplig vid interna väpnade konflikter likt Tjetjenienkriget.

¹²⁷ PÅLE (2003) s. 190.

I nästa steg prövade HD om det för de kvarvarande gärningarna förelåg ett politiskt utlämningsförbud enligt 6 § UtlänningsL. Gärningarna som A.A var misstänkt för var inte absolut-politiska eftersom de inte var riktade mot statens säkerhet eller den rådande samhällsordningen som exempelvis: uppror, väpnat hot mot laglig ordning eller högförräderi. Frågan var då om dessa vanliga brott ändå kunde betraktas som politiska, det vill säga om de övervägande ägde karaktären av politiska brott. Med beaktande av NJA 1972 s. 358, NJA 1982 s. 520 och förarbetena anförde HD att:

- 1) Politiska motiv är i sig inte tillräckliga för att gärningar ska anses utgöra ett politiskt brott, i vart fall inte för de allmänt sett grövsta brotten.
- 2) Ett brott anses som politiskt endast om det förövats i samband med och för att främja ett absolut-politiskt brott.
- 3) Ett brott som begåtts utan samband med något verkligt försök att omstörta den bestående samhällsordningen anses sålunda inte medföra frihet från utlämning enligt 6 § UtlänningsL.

I frånvaron av absolut-politiska brott skulle brotten i det aktuella fallet, vid en första anblick, alltså bedömas som icke-politiska. HD menade emellertid att det inte var nödvändigt att sambandet med det absolut-politiska brottet gick att härleda från en dom, eller som i det här fallet: ett häktningsbeslut. Det avgörande var om brotten i verkligheten hade ett klart samband med exempelvis ett verkligt försök att omstörta samhällsordningen. Det andra s.k. Tjetjenienkriget och där inbegripna stridshandlingarna bedömde HD utgöra ett uppror vilket är ett absolut-politiskt brott. Gärningarna som A.A. hade begått hade ett omedelbart samband med upproret varför HD:s samlade bedömning var att gärningarna var att betrakta som relativt-politiska brott. Utlämningshinder förelåg således enligt 6 § 1 och 2 st. UtlänningsL.

Slutligen tog HD upp frågan om det följde av en internationell överenskommelse att avslag på utlämningsbegäran inte kunde beviljas med hänvisning till att brotten var politiska enligt 6 § 3 st. UtlänningsL. Både

Sverige och Ryssland var anslutna till *den internationella konventionen om bekämpande av bombattentat av terrorister* (SÖ 2001:22). I konventionens 11 artikel stadgas att brott enligt 2 artikeln, i en utlämningsbegäran, inte får avslås endast av skälet att brotten är politiska. Ryssland hade emellertid inte påstått att gärningarna var av de slag att konventionen var tillämplig, och inte heller HD fann att gärningarna som A.A. stod misstänkt för föll under konventionens tillämplighetsområde.

Sammanfattningsvis kunde A.A, med hänvisning till att brotten var politiska och för att kravet på dubbel straffbarhet inte var uppfyllt för en av gärningarna i enlighet med 4 och 6 §§ UtlänningsL, inte utlämnas. HD gick därför inte vidare och prövade invändningarna A.A gjort om att utlämning skulle innebära risk för förföljelse enligt 7 § UtlänningsL eller förbudet mot tortyr och omänsklig behandling enligt artikel 3 EKMR.

4.3.2.4 Senare avgöranden

NJA 2009 s. 280 handlade om en utlämningsbegäran från Rwanda med anledning av att den eftersökte – stod misstänkt för gärningar härrörande från det folkmord som skedde i Rwanda under år 1994. Den eftersökte gjorde bland annat gällande att gärningarna var politiska och att utlämningsförbud på den grunden förelåg. HD menade emellertid att FN:s folkmordskonvention var tillämplig och att gärningarna därmed inte kunde betraktas som politiska.

NJA 2009 s. 557 gällde en utlämningsframställan från Turkiet. Den eftersökte mannen (M.D.) hade, för de gärningarna framställan avsåg, redan dömts i turkisk domstol och avtjänat delar av det fängelsestraff som utdömts. Bevisningen som Turkiet åberopade utgjordes således i huvudsak av den turkiska domen. M.D. motsatte sig utlämning med hänvisning till att gärningarna hade bedömts vara politiska enligt den turkiska domstolen. På den grunden menade han att gärningarna även av den svenska domstolen skulle betraktas som politiska enligt 6 § UtlänningsL. Av den turkiska domen framgick, enligt HD, att gärningarna närmast var att betrakta som relativt-

politiska, eftersom de inte hade något samband med ett verkligt försök att omstörta den bestående turkiska samhällsordningen. Gärningarna hade bland annat bestått i skjutningar av fordon tillhörandes ett gruvbolag, väpnat bankrån för att få pengar till den marxistisk-leninistiska organisation som M.D. var medlem i, samt för att ha satt eld på en rektors bil för att denne trakasserat vänstersinnade elever. HD menade att när gärningar av förevarande slag inte har ett samband med ett verkligt försök att störta den bestående samhällsordningen, ska de normalt sett inte medföra frihet från utlämning enligt 6 § UtlänningsL. Då den turkiska domstolen behandlat brotten som politiska och den bestämmelse de använt överensstämde med 18 kap. 1 § BrB om uppror, kom HD dock fram till att brotten även i Sverige skulle betraktas som politiska. Utlämningsförbud förelåg därmed enligt 6 § UtlänningsL.

4.3.2.5 Tankar kring avgörandena

Trots att omständigheterna skiljer sig i de olika avgörandena samt avsaknaden av en fast definition av begreppet, menar jag att HD tillämpar utlämningsförbudet på ett begripligt och förhållandevis stringent sätt. Detta möjliggörs troligen av att HD refererar till tidigare avgöranden och förarbeten, när de gör sina utlämningsprövningar. Vad som också är intressant är att de internationella brottsbekämpande konventionerna togs upp i två av fallen. I NJA 2009 s. 280 fick dessutom folkmordskonventionen en avgörande betydelse i den meningen att utlämningsförbudet för politiska brott inte kunde tillämpas.

5 Delanalys humanitär funktion

I förevarande kapitel analyseras huruvida det övergripande skälet humanitär funktion fortfarande kan motivera utlämningsförbudet för politiska brott. Kapitlet inleds med en huvudsakligen deskriptiv redogörelse av dels hur 2011 års utredning såg på humanitär funktion, dels en mer ingående redogörelse av 7 § UtlänningsL. Kapitlet är sedan mer rättsanalytiskt i form av att en jämförelse görs mellan förbudet och nuvarande humanitära rättighetsklausuler i utlämningslagen och EKMR. Slutligen diskuteras humanitär funktion inom ramen för doktrin, innan jag sammanfattar huruvida detta övergripande skäl motiverar förbudet i en delkonklusion.

5.1 Humanitär funktion i 2011 års utredning

Det första skälet som ansetts motivera det politiska utlämningsförbudet (humanitär funktion) bygger på att individen ska skyddas från att i den ansökande staten utsättas för förföljelse och/eller en partisk rättegång.¹²⁸ I 2011 års utredning ansågs skälet fortfarande vara aktuellt. Utredningen menade dock att individens skyddsintresse tillgodosågs av andra redan befintliga, eller av dem föreslagna bestämmelser i utlämningslagen. Av den anledningen kunde inte det politiska utlämningsförbudet längre motiveras av skälet humanitär funktion.¹²⁹

Om den eftersökte vid en utlämningsprövning löper en risk att utsättas för *förföljelse* i den ansökande staten, menade utredningen att en sådan utlämningsbegäran i stället skulle avslås enligt den särskilda bestämmelse som just tar sikte på förföljelse, nämligen 7 § UtlänningsL. Enligt

¹²⁸ Se 3.2.

¹²⁹ SOU 2011:71 s. 549

utredningen är en effekt av en sådan lösning också att prövningen inte behöver ta ställning till huruvida ett brott är politiskt eller inte.¹³⁰ I exempelvis NJA 2008 s. 680 skulle, i frånvaron av utlämningsförbudet för politiska brott, prövningen troligen ha sin utgångspunkt i 7 § UtlänningsL.

I de fall den eftersökte skulle riskera en *partisk rättegång* eller dömts utan att dennes rättssäkerhetsintressen tillgodosetts, menade utredningen att utlämningsbegäran skulle vägras i kraft av andra bestämmelser i utlämningslagen. När en utlämningsbegäran – inte kan visa att den eftersöktes rättssäkerhetsintressen tillgodosetts – skulle begäran vägras enligt 9 § UtlänningsL om viss bevisning i skuldfrågan.¹³¹ För att motverka risken för en partisk rättegång föreslog utredningen också att det i utlämningslagen skulle införas en ny bestämmelse om grundläggande krav på en rättvis rättegång. Med ledning av Europadomstolens praxis skulle denna bestämmelse tolkas och tillämpas av svenska myndigheter, med utfallet att bestämmelsen i vissa situationer skulle ställa högre krav på en rättvis rättegång i den ansökande staten än Europadomstolen.¹³² Dessutom lade utredningen fram ett förslag på att strama upp bestämmelsen avseende villkoret i 12 § 1 st. 2 punkten UtlänningsL, om utlämningshinder när den eftersökte åtalats i en extraordinär domstol. Den föreslagna ändringen innebar att endast risken för att en individ kunde ställas inför en extraordinär domstol, skulle vara tillräckligt för att avslå en utlämningsbegäran. Förslaget inbegrep också att utlämning inte skulle kunna beviljas när begäran gällde straffverkställighet, vilket grundade sig på en dom meddelad av en extraordinär domstol.¹³³

Varken förslaget om en självständig bestämmelse om en rättvis rättegång eller ändringen av 12 § UtlänningsL om att stärka upp utlämningsvillkoret angående extraordinära domstolar, intogs senare i utlämningslagen.

¹³⁰ SOU 2011:71 s. 549.

¹³¹ Ibid.

¹³² SOU 2011:71 s. 533 och 549.

¹³³ SOU 2011:71 s. 535 och 549.

5.2 De humanitära rättighetsklausulerna i utlämningslagen och EKMR

5.2.1 Utveckling av 7 § utlämningslagen om risk för svår förföljelse

Nedan följer en redogörelse av 7 § UtlänningsL som den ska förstås i förhållande till utlänningsrätten. Redogörelsen är inte avsedd att ge en helhetspresentation av utlänningsrätten, utan snarare att belysa de centrala delarna vid tillämpning av 7 § UtlänningsL.

Som tidigare framgått är det övergripande syftet med förbudet mot utlämning vid risk för svår förföljelse enligt 7 § UtlänningsL, att bestämmelsen i stort sett ska överensstämma med utlämningslagens flyktingdefinition.¹³⁴ Detta framgick redan i propositionen till nuvarande lag men har senare upprepats både av HD och i senare förarbeten trots att flyktingdefinitionen i utlämningslagen har kommit att revideras ett antal gånger.¹³⁵ Någon direkt hänvisning i 7 § UtlänningsL till utlämningslagens flyktingdefinition har emellertid inte instiftats, varför det inte är helt klart hur långt harmonieringen är tänkt att gå.

En viktig internationell konvention gällande flyktingar är FN:s Genèvekonvention angående flyktingars rättsliga ställning¹³⁶, vilken både ligger till grund för 7 § UtlänningsL (artikel 1), men också för att den föreskriver principen om *non-refoulement*. Denna princip, som även har viss bärighet på utlänningsrättens område, återfinns i konventionens artikel 33.1 och föreskriver att flyktingar inte får skickas tillbaka till ett land där de fruktar förföljelse. Även andra folkrättsliga hinder för utvisning och avvisning inom utlänningsrätten kan ha betydelse för om en person får utlämnas.¹³⁷ Vidare

¹³⁴ Se 4.2.1.

¹³⁵ SOU 2011:71 s. 163; Se exempelvis NJA 2017 s. 975, punkt 11.

¹³⁶ SÖ 1954:55.

¹³⁷ SOU 2011:71 s. 162–163.

kan vägledning vid tolkning av flyktingbestämmelsen i utlänningslagen, förutom i praxis och förarbeten, dessutom hämtas från rekommendationer som ges i FN:s flyktingkommissaries (UNHCR) handbok. Slutligen har även harmoniseringsarbetet som skett inom EU betydelse för hur flyktingbegreppet ska tolkas.¹³⁸

I 4 kap. 1 § i den nuvarande utlänningslagen (2005:716) definieras begreppet flykting. Enligt bestämmelsens första stycke är en flykting en individ som befinner sig utanför den stat där denne är medborgare, för att den känner en *välgrundad fruktan för förföljelse* på grund av ras, nationalitet, religiös eller politisk uppfattning eller på grund av kön, sexuell läggning eller annan tillhörighet till en viss samhällsgrupp – och inte kan, eller på grund av sin fruktan inte vill, begagna sig detta lands skydd. Enligt andra stycket kan förföljelse föreligga när den härrör från statens myndigheter men även när staten inte kan ge tillräckligt skydd då individen är förföljd av enskilda. I bestämmelsens tredje stycke framgår att första och andra styckena även gäller för en statslös utlänningslag som befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare har haft sin vanliga vistelseort. Vidare, i 4 kap. 2 b § utlänningslagen stadgas vissa situationer då en individ utesluts från att betraktas som flykting. Bland annat utesluts en individ från att anses som flykting när det finns synnerlig anledning att anta att denne begått ett grovt icke-politiskt brott.

Det ovanstående begreppet *förföljelse* ska förstås på samma sätt både i utlänningslagen som i utlänningslagen och innebär att den behandling individen fruktar måste ha en viss intensitet för att klassas som förföljelse. Dessutom måste behandlingen i princip rikta sig mot individens liv, frihet eller någon av de mänskliga rättigheterna.¹³⁹ Begreppet *välgrundad fruktan* finns inte med i 7 § UtlänningsL men kan likväl få betydelse vid tillämpning av bestämmelsen i det enskilda fallet och anses innefatta både ett subjektivt och ett objektiva moment.¹⁴⁰ Det subjektiva momentet utgår från den fruktan

¹³⁸ SOU 2011:71 s. 167–168.

¹³⁹ SOU 2011: 71 s. 168.

¹⁴⁰ PÅLE (2003) s. 193.

för förföljelse som individen själv känner, och det objektiva momentet innebär ett krav på att individens fruktan har fog för sig. För att fruktan ska vara välgrundad ska det slutligen finnas en anledning att anta att individen kommer utsättas för förföljelse vid ett återvändande. Det handlar således för HD:s del, vid tillämpning av 7 § UtlänningsL, att göra en framåtsyftande riskbedömning.¹⁴¹ Denna bedömning måste vara självständig och kan inte uteslutande grunda sig på utlåtanden från Migrationsverket eller tidigare prövningar av svenska myndigheter, även om sådana kan väga mycket tungt i det enskilda fallet.¹⁴²

Sammanfattningsvis har 7 § UtlänningsL om risk för svår förföljelse en stark koppling till flyktingbegreppet i utlänningslagen som i sin tur kan påverkas av flera olika rättskällor. Dessutom kan omständigheter såsom tidigare svenska myndighetsbeslut samt individens egen fruktan med koppling till de objektiva förhållandena mellan individen och den ansökande staten påverka bedömningen. Följaktligen är det mycket HD måste ta i beaktande när de gör en samlad bedömning av huruvida risk för svår förföljelse enligt 7 § UtlänningsL föreligger.

5.2.2 Det överlappande individuella skyddsintresset mellan 6 och 7 §§

En central skillnad mellan utlämningsförbudet för politiska brott i 6 § UtlänningsL och förbudet mot utlämning vid risk för svår förföljelse 7 § UtlänningsL är att förbuden är uppbyggda på två olika sätt. Gällande utlämningsförbudet för politiska brott tas ingen hänsyn till hur relationen mellan individen och den ansökande staten ser ut. Bedömningen tar endast sikte på huruvida den framställda gärningen utgör ett politiskt brott eller inte. I de fall gärningen anses utgöra ett politiskt brott, lämnas inte individen ut,

¹⁴¹ SOU 2011:71 s. 169.

¹⁴² NJA 1990 s. 46; NJA 2017 s. 975, punkt 12.

eftersom det presumeras att individen kommer få en partisk rättegång.¹⁴³ Att individen inte lämnas ut är dock en sanning med modifikation. En utlämningsbegäran kan nämligen, förutom det politiska brottet, innehålla fler gärningar av icke-politisk natur – exempelvis som i NJA 1982 s. 520. I dessa fall lämnas individen ut för de icke-politiska brotten och Sverige får förlita sig på att den ansökande staten följer den i utlämningslagen stadgade specialitetsprincipen, och inte dömer individen för det politiska brottet enligt 12 § 1 punkten UtlänningsL, eller dömer individen för de andra brotten som om de vore politiska enligt 12 § 2 st. UtlänningsL.

Förbudet mot utlämning vid risk för svår förföljelse tar i stället just sikte på hur relationen mellan individen och den ansökande staten ser ut i det enskilda fallet. Utifrån den informationen domstolen har angående individen och den ansökande staten, får de försöka bilda sig en uppfattning huruvida just denne individ löper en risk för svår förföljelse.¹⁴⁴

Vid ett borttagande av utlämningsförbudet för politiska brott går det att tänka sig situationer där skyddsintresset för den enskilda minskar, vilket har med de olika förbudens uppbyggnader att göra. Låt säga att en individ endast begår ett brott, som med nuvarande reglering skulle klassificeras som politiskt, men som i frånvaron av förbudet skulle bedömas utifrån 7 § UtlänningsL. Domstolen kommer i prövningen fram till att det inte föreligger en risk för svår förföljelse och individen lämnas ut. När väl individen utlämnas visar det sig att domstolens framåtsyftande riskbedömning var felaktig och individen blir förföljd. Det övergripande skälet humanitär funktion försvagas eftersom individen aldrig hade utlämnats och därmed inte utsatts för förföljelse om det politiska utlämningsförbudet kunnat tillämpas. Följaktligen kan inte 7 § UtlänningsL överlappa det individuella skyddsintresset fullt ut vid ett borttagande av utlämningsförbudet för politiska brott.

¹⁴³ Jfr. Påle (2003) s. 337–338.

¹⁴⁴ Ibid.

5.2.3 Det överlappande individuella skyddsintresset mellan 6 och 8 §§

8 § UtlänningsL syftar till att tillgodose humanitetens krav.¹⁴⁵ Vid tillämpning av bestämmelsen företas en prövning där individens ungdom, hälsotillstånd eller personliga förhållanden i övrigt beaktas. I prövningen ingår också att jämföra gärningens beskaffenhet med den ansökande statens intresse att få individen utlämnad, vilket kan resultera i att utlämning uppenbart strider mot humanitetens krav. Precis som i 7 § UtlänningsL är den eftersökte, vid tillämpning av 8 § UtlänningsL, föremål för en individuell prövning. Med detta menas att domstolen kollar på ovanstående omständigheter i det enskilda fallet och gör en riskbedömning huruvida en utlämning uppenbart strider mot humanitetens krav.¹⁴⁶

Till vilken grad bestämmelsen överlappar med utlämningsförbudet för politiska brott när det kommer till individens skyddsintresse är ovisst. Departementschefen anförde att utlämning framstår som mer motiverad enligt 8 § UtlänningsL när det rör sig om brott av allvarlig beskaffenhet.¹⁴⁷ Det går att tänka sig att politiska brott, inte sällan, utgör just allvarlig brottslighet och att utlämningshindret i 8 § inte i någon nämnvärd mening skulle ge den politiska brottslingen något skydd om 6 § UtlänningsL avskaffades. Ett sådant resonemang förutsätter dock att politiska brott alltsomoftast är av allvarlig beskaffenhet samt att individen som begått ett sådant brott, i regel skulle utlämnas även med hänsyn till dennes personliga förhållanden. Cameron m.fl. menar att klassificeringen ”allvarliga brott” borde utgå från straffskalan i svensk rätt.¹⁴⁸ De relativt-politiska brotten kan i stort sett bestå i vilka brott som helst och straffskalan i 18 och 19 kap. BrB, rörande de absolut-politiska brotten, varierar. Det är alltså svårt att dra några direkta slutsatser beträffande överlappningen mellan bestämmelserna när det

¹⁴⁵ Se 4.2.1.

¹⁴⁶ Jfr. PÅLE (2003) s. 339.

¹⁴⁷ Prop. 1957:156 s. 62.

¹⁴⁸ CAMERON M.F.L. (2011) s. 183.

kommer till departementschefens uttalande om att de allvarliga brotten motiverar utlämning.

För att utlämningshinder ska föreligga enligt 8 § UtlänningsL krävs dessutom att den eftersökte uppfyller något av följande rekvisit: ungdom, hälsotillstånd eller personliga förhållanden i övrigt. Merparten av de politiska brottslingarna får nog antas ha svårt att uppfylla ungdoms- eller hälsotillståndsrekvisitet. Det är därmed av intresse vad som utgör ”personliga förhållanden i övrigt”? Departementschefen har anfört att en persons höga ålder borde ingå i rekvisitet.¹⁴⁹ En persons starka anknytning till Sverige har i tidigare praxis ingått i rekvisitet, dock verkar HD ha frångått den ståndpunkten.¹⁵⁰ Av det sagda verkar det alltså som det skulle bli svårt för den ”normala” politiska brottslingen att uppfylla något av ovanstående rekvisit. I ett antal fall har den eftersökte åberopat att de allmänna förhållandena i fängelserna och rättsväsendet, i den ansökande staten, är såpass undermåliga att utlämningshinder föreligger enligt 8 § UtlänningsL. Tidigare har HD haft åsikten att sådana omständigheter inte kunde beaktas vid prövning av 8 § UtlänningsL och att de allmänna förhållandena i stället skulle beaktas av regeringen inom ramen för den fria prövningsrätten.¹⁵¹ På senare tid har emellertid HD öppnat upp för att de allmänna förhållandena i samverkan med den eftersöktes unika förutsättningar i det enskilda fallet, kan strida mot humanitetens krav.¹⁵² Om den eftersökte i den ansökande staten förväntas få en sämre behandling i fängelserna eller utav rättsväsendet som inte gäller för någon annan, och som uppenbart skulle strida mot humanitetens krav, tycks alltså hinder kunna föreligga enligt 8 § UtlänningsL. I detta avseende går det att föreställa sig att just den politiska brottslingen i högre utsträckning än andra kan förvänta sig en sämre behandling i den ansökande staten och att bestämmelsen ger ett visst skydd för denne.

¹⁴⁹ Prop. 1957:156 s. 61–62.

¹⁵⁰ Jfr. NJA 1993 s. 242 och NJA 2000 s. 128.

¹⁵¹ NJA 1993 s.242; SOU 2011:71 s. 184–185.

¹⁵² NJA 2009 s. 280; SOU 2011:71 s. 185.

Sammanfattningsvis är det, med hänsyn till att domstolen gör en individuell prövning av ovanstående omständigheter, dock svårt att ge en klar bild av hur mycket bestämmelsen överlappar med utlämningsförbudet för politiska brott gällande individens skyddsintresse.

5.2.4 Det överlappande individuella skyddsintresset mellan 6 § och EKMR

HD beaktar numera även om utlämning strider mot EKMR:s artiklar och då främst artikel 3 om tortyr och artikel 6 om rätten till rättvis rättegång, när de gör sina utlämningsprövningar.¹⁵³ Frågan är om detta gör att skälet humanitär funktion som motiverar utlämningsförbudet för politiska brott, i tillräcklig utsträckning täcks upp av EKMR. Om så är fallet finns det ingen anledning att upprätthålla utlämningsförbudet för politiska brott i kraft av skälet humanitär funktion.

Som tidigare berörts är regeringen inte formellt bundna av ett avslagsbeslut som HD grundar på en artikel i EKMR. I 18 § 1 st. UtlämningsL stadgas nämligen att HD bara ska pröva om hinder föreligger enligt 1–10 §§ UtlämningsL.¹⁵⁴ Det är alltså möjligt för regeringen att utlämna en individ, inom ramen för den fria prövningsrätten, trots att HD kommit fram till att utlämningshinder föreligger enligt en artikel i EKMR. Vidare utgår HD, vid tillämpningen av EKMR:s artiklar, i huvudsak från Europadomstolens praxis i utlämningsärenden. Med start i Soering mot Förenade kungariket 1989 (Soering-fallet), har Europadomstolen meddelat flera domar på utlämningsrättens område, vilka HD refererar till i sina utlämningsprövningar.¹⁵⁵

¹⁵³ Se 4.2.2.2.

¹⁵⁴ CAMERON M.FL. (2011) s. 172.

¹⁵⁵ Se exempelvis NJA 2017 s. 677.

En individ får enligt artikel 3 EKMR inte utlämnas till den ansökande staten om ” [...] det är sannolikt att han löper en allvarlig risk att i det landet utsätts för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.”¹⁵⁶ Vidare går det i artikel 3 EKMR att skönja ett nära samband mellan 7 och 8 §§ UtlämningsL. Trots detta samband har HD slagit fast att en prövning av 3 artikeln ska vara självständig, vilket också visat sig i praxis där HD givit avslag på utlämningsärenden enbart i kraft av artikel 3 EKMR.¹⁵⁷ En skillnad mellan utlämningslagens bestämmelser och artiklarna i EKMR är att de allmänna förhållandena i den ansökande staten kan vara av avgörande betydelse vid tillämpning av EKMR:s artiklar. Om det inte kan visas att den eftersökte är unik, på det sätt som krävs för att exempelvis 8 § UtlämningsL ska kunna tillämpas, finns det alltså möjligheter att utlämningen stoppas i kraft av EKMR. I detta avseende breddas således individens skyddsintresse.¹⁵⁸

Att tillämpa artikel 6 EKMR om rättvis rättegång i ett utlämningsärende, är betydligt mer begränsat än vad som är fallet med artikel 3 EKMR. I Soering-fallet framgick att artikel 6 är tillämplig endast då den eftersökte ” [...] på ett flagrant sätt har förvägrats eller riskerar att förvägras en rättvis rättegång i den anmodade staten.”¹⁵⁹ Den anmodade staten har därmed ingen skyldighet att förvissa sig om att den eftersökte i alla avseenden garanteras en rättvis rättegång i den ansökande staten. Det är bara då det finns en risk att den ansökande staten har eller kommer begå ett flagrant brott mot rätten till rättvis rättegång som den anmodade staten kan göra sig skyldig till ett konventionsbrott enligt artikel 6.¹⁶⁰ I NJA 2017 s. 677 summerades senare avgöranden från Europadomstolen, där de utvecklade sina resonemang gällande artikel 6 i utlämningsärenden. I fallet *Ahorugeze mot Sverige* anförde Europadomstolen bland annat att den utlämnande staten kan begå ett konventionsbrott om brottet mot rätten till en rättvis rättegång, i den

¹⁵⁶ NJA 2014 Not N 3.

¹⁵⁷ NJA 2007 s. 574. Jfr. NJA 2009 s. 280.

¹⁵⁸ NJA 2009 s. 280.

¹⁵⁹ NJA 2009 s. 280. Jfr. *Soering v. the United Kingdom*, no. 14038/88, 7 juli 1989, punkt 113.

¹⁶⁰ NJA 2009 s. 280.

ansökande staten, ”[...] är så grundläggande att rätten som garanteras av artikeln helt tillintetgörs eller att kärnan i rätten ödeläggs”.¹⁶¹ I fallet *Othman mot Förenade Konungariket* 2012, utgjorde utlämningen ett konventionsbrott mot artikel 6 för första gången sedan *Soering-fallet*. Europadomstolen menade att den misstänkte riskerade en flagrant orättvisa i domstol, då det fanns en risk att bevisning som den ansökande staten tillskansat sig genom tortyr, kunde användas mot den misstänkte.¹⁶² Av det anförda kan sägas att tröskeln för att den utlämnande staten ska göra sig skyldig till ett konventionsbrott enligt artikel 6 EKMR är mycket hög. Dessutom är det i regel den som gör gällande att utlämning skulle strida mot artikel 6 EKMR som har att bevisa att kravet är uppfyllt.¹⁶³

Att HD numera även beaktar EKMR i utlämningsärenden och då främst artikel 3 om tortyr och artikel 6 om rättvis rättegång, får anses stärka den potentiella politiska brottslingens skyddsintresse. Detta visas inte minst av att enskilda utlämningsärenden avslagits i kraft av artikel 3 EKMR. Tillämpningsområdet för artikel 6 EKMR i utlämningsärenden verkar däremot vara betydligt mindre då tröskeln för att som utlämnande stat göra sig skyldig till ett konventionsbrott är mycket hög. Dag Victor, före detta justitieråd, menar dock att den utlämnande staten bör ställa strängare krav på en rättvis rättegång i den ansökande staten, än vad som enligt Europadomstolens praxis kan föranleda ett konventionsbrott. Skälet till detta menar han just är att undvika att bli föremål för ett konventionsbrott.¹⁶⁴ Det går dock inte att sluta sig till att EKMR:s inverkan i utlämningsärenden gör att skälet humanitär funktion i tillräcklig utsträckning tillgodoses, vid ett borttagande av utlämningsförbudet för politiska brott.

¹⁶¹ NJA 2017 s. 677, punkt 17. Jfr. *Ahorugeze v. Sweden*, no. 37075/09 October 2011 punkt 115.

¹⁶² NJA 2017 s. 677, punkt 18; *Othman (Abu Qatada) v. the United Kingdom*, no. 8139/09, ECHR 2012, punkt 282.

¹⁶³ NJA 2017 s. 677, punkt 19.

¹⁶⁴ VICTOR (2013) s. 355.

5.3 Doktrin om humanitär funktion

Wijngaert menar att skälet humanitär funktion i praktiken inte efterlevs eftersom individer, trots utlämningsförbudet för politiska brott, kan komma i den ansökande statens besittning. För det första menar hon att utlämningsförbudet för politiska brott utgör en klausul i ett avtal mellan två stater där individen inte är part, utan snarare ett objekt. I avsaknad av partsintresse kan inte individen åberopa utlämningsförbudet.¹⁶⁵ Resonemanget stämmer dock inte sett till hur utlämningsförbudet är utformat i utlämningslagen, där förbudet som huvudregel inte grundas på något ömsesidigt avtalsförhållande och där den eftersökte har rätt att åberopa utlämningsförbudet.¹⁶⁶ För det andra kringgås förbudet då stater kan använda sig av alternativa utlämningsmetoder i form av utvisning och deportering.¹⁶⁷ Wijngaert syftar här på s.k. förtäckt utlämning, vilket de facto har förekommit i Sverige. Förtäckt utlämning innebär för svenskt vidkommande att utlämningslagstiftningen genom utvisning eller avvisning, används i direkt syfte för att få någon utlämnad. Förfarandet leder av förklarliga skäl till att utlämningsinstitutet och inte bara utlämningsförbudet för politiska brott, undermineras.¹⁶⁸ Europadomstolen har dock ansett att en förtäckt utlämning innebär ett konventionsbrott mot artikel 5 EKMR om rätten till frihet och personlig säkerhet.¹⁶⁹ För det tredje kan, enligt Wijngaert, den ansökande staten gå så långt att de olagligen kidnappar den politiska brottslingen på den anmodade statens territorium.¹⁷⁰ Att kidnappningar av politiskt oliktankande eller politiska brottslingar sker på andra staters territorier är än idag en realitet. Ett för tillfället uppmärksammat fall härom – är mordet på den politiskt oliktankande saudiske journalisten Jamal Khashoggi, som under en vistelse i Turkiet misstänks ha mördats på uppdrag från det Saudiarabiska styret.¹⁷¹

¹⁶⁵ VAN DEN WIJNGAERT (1980) s. 202.

¹⁶⁶ 18 § 2 st. UtlänningsL; Se 4.1.

¹⁶⁷ VAN DEN WIJNGAERT (1980) s. 202–203.

¹⁶⁸ PÅLE (2003) s. 121 ff.

¹⁶⁹ PÅLE (2003) s. 125; VAN DEN WYNGAERT (1990) s. 774–775.

¹⁷⁰ VAN DEN WIJNGAERT (1980) s. 203.

¹⁷¹ <https://www.svt.se/nyheter/utrikes/kallor-cia-pekar-ut-kronprinsen-for-mordet-pa-khashoggi> (besökt 2018-12-20).

Det är enligt mig felaktigt att argumentera för att humanitär funktion inte motiverar utlämningsförbudet för politiska brott, i kraft av att förbudet i praktiken kan kringgås på tvivelaktiga sätt. Att politiska brottslingar utsätts för förtäckt utlämning eller kidnappning talar snarare för att humanitär funktion, än mer, motiverar utlämningsförbudet för politiska brott.

Samtidigt som det finns en risk för att utlämningsförbudet för politiska brott kringgås anser Wijngaert att bestämmelsen ger ett för brett skydd för den politiska brottslingen. Hon menar att det inte alltid är en sanning att den som begått ett politiskt brott kommer få utstå en partisk rättegång i den ansökande staten. Därutöver är det problematiskt att de som begått politiska brott av särskilt allvarligt slag inte lagförs och får känna verkningarna av sina gärningar. Det avgörande kriteriet för huruvida en politisk brottsling ska utlämnas eller ej, bör enligt Wijngaert, utgöras av risken för antingen en partisk rättegång eller förföljelse i den ansökande staten. Från det politiska brottet som det avgörande kriteriet, ska bedömningen alltså i stället ta sikte på den ansökande staten och dennes förväntade rättssäkerhet. Resultatet av en sådan ordning blir att den politiska brottslingen ibland utlämnas, ibland inte.¹⁷²

Wijngaerts slutsats är följaktligen att humanitär funktion eller individens skyddsintresse är beaktansvärt men att detta skydd kan tillförsäkras på annat sätt än genom ett absolut utlämningsförbud för politiska brott.¹⁷³

Van der Wilt anser att det finns nackdelar med att ersätta det politiska utlämningsförbudet med humanitära rättighetsklausuler. När det inte räcker med att den anmodade staten gör bedömningen att det i utlämningsbegäran framställda brottet är politiskt, försvagas den eftersöktes position i processen. Vid tillämpningen av humanitära rättighetsklausuler kan nämligen den eftersökta behöva bevisa risken för en framtida förföljelse eller partisk

¹⁷² VAN DEN WIJNGAERT (1980) s. 203–204.

¹⁷³ A.a. s. 206.

rättegång i den ansökande staten. En sådan omvänd bevisbörda kan vara svår att leva upp till för den enskilde.¹⁷⁴

5.4 Delkonklusion humanitär funktion

Min ståndpunkt är, likt 2011 års utredning, att humanitär funktion alltjämt har aktualitet som motiv till utlämningsförbudet för politiska brott. Mitt ställningstagande baseras på att den politiska brottslingen borde löpa större risk än den konventionella brottslingen att i den ansökande staten utsättas för förföljelse eller partisk rättegång.

Analysen har huvudsakligen besått av att försöka utreda huruvida de humanitära rättighetsklausulerna i utlämningslagen och EKMR ger ett tillräckligt skydd för individen, så att skälet humanitär funktion uppfylls även utan utlämningsförbudet för politiska brott. En uppenbar skillnad mellan de andra bestämmelserna och utlämningsförbudet för politiska brott, är att dessa bedöms utifrån risken att den eftersökte kommer behandlas i strid med en viss bestämmelse eller artikel. Möjligheten finns att en sådan riskbedömning slår fel, och att individen när den väl utlämnas utsätts för en behandling som står i strid med bestämmelserna. Utlämningsförbudet för politiska brott laborerar inte med risker, utan framgår det att den aktuella gärningen är politisk, lämnas individen inte ut för den gärningen. Det går således att konstruera situationer där humanitär funktion skulle försämrats vid ett borttagande av utlämningsförbudet för politiska brott. En annan sak är att humanitär funktion kan sägas undergrävas redan som utlämningsförbudet för politiska brott regleras idag. När den eftersökte är misstänkt eller gjort sig skyldig till flera brott förutom det politiska brottet, kan utlämning beviljas för dessa och den ansökande staten, som enligt humanitär funktion är partisk, kommer i besittning av individen. I detta avseende åtnjuter individen ett vidare skydd av de humanitära rättighetsklausulerna, eftersom utlämning helt utesluts om någon av dem är tillämpliga.

¹⁷⁴ VAN DER WILT (1997) s. 48–49.

Är då det överlappande individuella skyddsintresset i nuvarande regelverk tillräckligt, för att humanitär funktion ska kunna tillgodoses även utan utlämningsförbudet för politiska brott? Det har, som framgått i analysen, inte gått att fastställa i vilken omfattning varje enskild bestämmelse överlappar med utlämningsförbudet för politiska brott.

Gällande 7 § UtlänningsL om risk för svår förföljelse finns tre problematiska omständigheter avseende det överlappande individuella skyddsintresset med utlämningsförbudet för politiska brott. För det första finns en stark koppling till utlämningslagens flyktingdefinition, när det inte finns en direkt hänvisning i paragrafen är det dock svårt att förutse hur stark denna koppling är. För det andra, sett till rådande samhällsutveckling med en allt mer åtstramad migrationspolitik kan det inte uteslutas att flyktingens skydd på sikt kommer att försvagas. Kommer detta i så fall få som följd att också skyddet enligt 7 § UtlänningsL försämras? För det tredje, är det oklart huruvida risk för svår förföljelse förhåller sig till risken att dömas av en partisk domstol.

Vad beträffar 8 § UtlänningsL är min uppfattning att bestämmelsen i första hand är tillämplig i situationer då den eftersökte kan uppvisa fysiska nedsättningar eller att åldern inte gör det lämpligt att lämna ut. Det överlappande skyddsintresset med utlämningsförbudet för politiska brott bör därmed vara tämligen litet.

Angående EKMR:s artiklar fyller artikel 3 än större funktion än artikel 6 som bara är tillämplig i undantagsfall. Artikel 3 har visat sig vidga det individuella skyddsintresset i den meningen att den i vissa fall ensamt fungerat som avslagsgrund i HD. Trots Dag Victors åsikt om att HD bör ta höjd för att undvika ett konventionsbrott vid tillämpningen av artikel 6, får skyddet som artikeln erbjuder i utlämningsärenden anses vara ringa. Dessutom kan det vara problematiskt att regeringen tekniskt sett inte är bundna av HD:s avslag när de gäller EKMR:s artiklar, även om de har goda anledningar att följa det för att undvika ett eventuellt konventionsbrott.

De oklarheter som råder med det överlappande individuella skyddsintresset, gör enligt mig att det inte går att ta bort utlämningsförbudet för politiska brott utan att humanitär funktion på ett icke tillfredställande sätt försämras. Jag menar dock, liksom 2011 års utredning, att humanitär funktion i tillräcklig grad kan tillgodoses förutsatt att förstärkande regler som exempelvis kravet på en rättvis rättegång, införs i utlämningslagen. En sådan regel ska då ge ett vidare skydd för individen än vad artikel 6 EKMR erbjuder idag. Visserligen kommer en sådan bestämmelse likt de andra humanitära rättighetsklausulerna bygga på individuella prövningar och således riskbedömningar, vilka kan gå fel. Till nackdel för den eftersökte med en sådan ordning är också, som van der Wilt förklarar beträffande den typen av bestämmelser, att den eftersökte åläggs viss bevisbörda. Dessa försämringar för individen måste dock vägas mot intresset att få denne lagförd i en stat som utifrån domstolens prövning är rättssäker. I synnerhet är det av intresse att få den politiska brottslingen lagförd när denne begått grov brottslighet.

Min slutsats är därmed att humanitär funktion fortfarande motiverar utlämningsförbudet för politiska brott som rättsläget ser ut idag. Vid införande av ny reglering går det, tillsammans med övriga bestämmelser, att överlappa det individuella skyddsintresset till den grad att humanitär funktion tillräckligt tillgodoses.

6 Delanalys neutralitetshänsyn

I detta kapitel analyseras huruvida neutralitetshänsyn motiverar utlämningsförbudet för politiska brott. Kapitlet inleds med en friare rättsanalytisk argumentation med utgångspunkt i hur 2011 års utredning samt doktrin sett på det övergripande skälet neutralitetshänsyn. I efterföljande delavsnitt presenteras hur och varför 2011 års utredning ville reformera utlämningsförbudet för politiska brott. Varför förslaget presenteras i denna delanalys har att göra med den nära kopplingen förslaget har till just neutralitetshänsyn. Kapitlet avslutas med en diskussion.

6.1 Neutralitetshänsyn i 2011 års utredning och doktrin

2011 års utredning bedömde att det politiska utlämningsförbudet fyller en viss funktion när det kommer till argumentet om neutralitetshänsyn. De menade att förbudet, med hänsyn till Sveriges statsuveränitet, innebär att Sverige kan undvika att beblanda sig med en annan stats inre angelägenheter. Utlämning av en individ som begått ett politiskt brott kan ge sken av att Sverige stödjer en viss politisk falang framför en annan. Enligt utredningen kan således situationer uppkomma där det för Sverige finns ett behov att förhålla sig neutralt, varför utlämningsförbudet utifrån neutralitetshänsyn fortfarande kan motiveras.¹⁷⁵

Wijngaert problematiserar argumentet om neutralitetshänsyn. Hon menar att både ett avslag som ett bifall på en utlämningsbegäran kan innebära att den anmodade staten tar ställning i den ansökande statens interna konflikt. Följaktligen kan båda utfallen göra att den anmodade staten förlorar sin neutralitet. En annan aspekt hon lyfter fram är att om den anmodade staten

¹⁷⁵ SOU 2011:71 s. 549–550.

avslår en utlämningsbegäran, kan det dels betraktas som att de stödjer politiska meningsmotståndarna i den ansökande staten, dels förblir den eftersökte många gånger ostraffad varpå den kan fortsätta sin politiska kamp ostört.¹⁷⁶

Enligt min mening missar Wijngaert med ovanstående resonemang själva kärnan med neutralitetsargumentet, vilket är att neutralitet upprätthålls för att det finns en på förhand uppställd regel som säger att utlämning inte får beviljas för ett politiskt brott. Dessutom är det inte sällan domstolen som fattar avslagsbeslutet, varför styret i den anmodande staten, har större möjlighet att förhålla sig neutral eftersom de själva inte haft något inflytande över beslutsprocessen.¹⁷⁷ Detta innebär av förklarliga skäl inte att neutralitet kan garanteras. Ett flertal argument kan, som Wijngaert beskriver ovan, föras mot idén om neutralitetshänsyn. Ett exempel på ett sådant argument är att det inte finns en internationell enhetlig definition av begreppet politiskt brott, vilket kan göra att den ansökande staten, vid ett avslagsbeslut, anser att den anmodade staten gjort en för vid eller främmande tolkning av begreppet.¹⁷⁸ Det går att konstruera ytterligare situationer som visar att relationen mellan stater kan försämrans när en individ inte lämnas ut med hänvisning till utlämningsförbudet.

När det finns en pågående inre konflikt i den ansökande staten menar Wijngaert att det, av neutralitetsskäl, kan var fördelaktigt att inte utlämna den politiska brottslingen. Särskilt i situationer konflikten är av större proportioner och det är oklart vilken av de politiska falangerna som i slutändan kommer stå som segrare. Den som utlämnas kanske tillhör oppositionen, som något senare har makten i landet.¹⁷⁹ Resonemanget följer alltså idén om att dagens politiska brottsling är morgondagens politiska ledare.¹⁸⁰

¹⁷⁶ VAN DEN WIJNGAERT (1980) s. 204.

¹⁷⁷ Se 3.2. Jfr. dock GILBERT (1998) s. 204.

¹⁷⁸ Jfr. 4.3.1.

¹⁷⁹ VAN DEN WIJNGAERT (1980) s. 204.

¹⁸⁰ Se 3.2.

I motsats till föregående argument menar dock Wijngaert att stater ibland har incitament att just påverka en inre konflikt genom att utlämna en politisk brottsling. Neutralitet får då stå tillbaka för statens egenintresse. Incitamenten kan utgöras av att den anmodade och den ansökande staten har liknande styrelseskick, och att en attack på den ansökande statens institutioner i ett senare skede även kan äventyra institutionerna i den anmodade staten. I dessa situationer ser Wijngaert inga problem med att utlämna en politisk brottsling, så länge individens rättigheter i kommande rättsprocess kan försäkras. Som exempel tar hon upp att det vore konstigt om ett land som Nederländerna är tvingade att avslå en utlämningsbegäran från Sverige och bevilja den politiska brottslingen asyl, när denne försökt upprätta ett fascistiskt system i Sverige.¹⁸¹ En sådan hypotetisk situation mellan just dessa stater är dock, i dagens läge, överspelad med tanke på EU-samarbetet.¹⁸² Dessutom menar Wijngaert att det är ologiskt att den anmodade staten måste bevilja asyl för den politiska brottslingen när båda staterna ingår i en försvarsallians, vars syfte den politiska brottslingen har som mål att äventyra.¹⁸³

Vidare anför Wijngaert att neutralitetshänsyn kan ifrågasättas när den politiska brottslingen begått särskilt allvarliga internationella brott. I dessa situationer menar hon att den anmodade staten antingen får utlämna eller själva lagföra den politiska brottslingen inom ramen för principen *aut dedere aut judicare*. Av ovanstående argument drar Wijngaert slutsatsen att det övergripande skälet neutralitetshänsyn inte motiverar utlämningsförbudet för politiska brott.¹⁸⁴

Van der Wilt anser att neutraliteten mellan stater kan påverkas vid ett borttagande av utlämningsförbudet för politiska brott. Följden menar han blir att den anmodade staten mer konsekvent, i utlämningsärenden, kommer att använda sig av humanitära rättighetsklausuler. Dessa inbegriper inte sällan en

¹⁸¹ VAN DEN WIJNGAERT (1980) s. 204–205.

¹⁸² Se 4.1.

¹⁸³ VAN DEN WIJNGAERT (1980) s. 205.

¹⁸⁴ A.a. s. 205–206.

utvärdering av den ansökande statens allmänna förhållanden och rättsordning, vilket alltså kan försämra relationen mellan staterna.¹⁸⁵

6.2 Förslaget i 2011 års utredning

2011 års utredning ansåg att utlämningsförbudet för politiska brott fortfarande hade viss bärighet. De slutsatser som drogs var att neutralitetshänsyn var det enda av de tre övergripande skälen, som fortfarande kunde motivera bestämmelsen. Som tidigare beskrivits menade utredningen att humanitär funktion fortfarande var angeläget men att dess funktion kunde täckas upp av andra bestämmelser.¹⁸⁶ Rättspolitiska skäl däremot, ansågs vara ett förlegat argument för motivering av bestämmelsen.¹⁸⁷ Utredningen ville dock utforma utlämningsförbudet för politiska brott på ett annorlunda sätt. I stället för att utgöra ett absolut utlämningsförbud, föreslogs att vägransgrunden skulle vara *fakultativ*.¹⁸⁸ Detta förslag implementerades aldrig och utlämningsförbudet för politiska brott är alltjämt absolut. Det finns dock ett analytiskt värde i att redogöra för hur utredningen resonerade när de föreslog att utlämningsförbudet för politiska brott skulle ändras till att bli en fakultativ vägransgrund.

Utredningen menade att det är svårt att hålla fast vid ett absolut utlämningsförbud för politiska brott när Sverige anslutit sig till en rad internationella brottsbekämpande konventioner, vilka begränsar eller förbjuder att tolka konventionsbrott som politiska brott. Det stora antalet undantag från det absoluta utlämningsförbudet innebär att bestämmelsen både är ihålig och stelbent. Följden av dessa undantag kan vara att en individ som begått ett politiskt brott utlämnas, om både Sverige och den ansökande staten är anslutna till samma internationella konvention. I en identisk situation, där den ansökande staten inte är ansluten till den internationella konventionen,

¹⁸⁵ VAN DER WILT (1997) s. 49.

¹⁸⁶ Se 5.1.

¹⁸⁷ Se 7.1.

¹⁸⁸ SOU 2011:71 s. 550.

kan utlämningsbegäran avslås med hänvisning till det absoluta utlämningsförbudet för politiska brott.¹⁸⁹

Dessa ojämlikheter ansåg utredningen kunde lösas genom att det absoluta utlämningsförbudet för politiska brott skulle ändras till att bli en fakultativ vägransgrund. Genom en sådan ändring skulle flexibiliteten vid prövningen öka och förevarande ojämlikheter utjämnas, vilket skulle tjäna Sveriges statsintresse. Dessutom var tanken att den fakultativa vägransgrunden, i det enskilda fallet, skulle beslutas av regeringen och inte av HD. Fördelen med att tilldela regeringen denna beslutanderätt grundades på att de är ytterst ansvariga för Sveriges utrikes- och säkerhetspolitik.¹⁹⁰

Inom ramen för förslaget diskuterades huruvida det var möjligt att helt avskaffa eller ändra utlämningsförbudet för politiska brott med hänsyn till att Sverige har anslutit sig till 1957 års utlämningskonvention. Utredningen lade fram flera argument till varför det i Sverige var möjligt att helt avskaffa eller ändra utlämningsförbudet för politiska brott i utlämningslagen. För det första menade utredningen att trots att utlämningskonventionen stadgar ett förbud mot utlämning för politiska brott (artikel 3), är det primära syftet med konventionen att underlätta utlämningssamarbetet bland konventionsstaterna (artikel 1). Utlämningssamarbetet väger således tyngre än rättigheterna för de eftersökta individerna. För de andra tolkade utredningen att konventionens utlämningsförbud inte ålägger de anslutna staterna att införa förbudet i de inhemska lagarna, utan snarare att förbudet tillåts att införas. För det tredje stadgas i konventionen att den inte ska inverka på andra multilaterala konventioner som de anslutna staterna tillträtt. Sverige har anslutit sig till konventioner, som i motsats till utlämningskonventionen, förpliktigar stater att utlämna individer som gjort sig skyldiga till politiska brott. Det förekommer alltså att stater kringgår konventionens utlämningsförbud. För det fjärde är det konventionsstaterna själva som definierar vad som utgör ett politiskt brott. Utredningen menade att det kan innebära att en

¹⁸⁹ Ibid.

¹⁹⁰ SOU 2011: 71 s. 550–551.

konventionsstat har så smal tolkning av utlämningsförbudet för politiska brott, att bestämmelsen i praktiken blir obrukbar.¹⁹¹

Sammantaget var det enligt utredningen alltså möjligt att helt avskaffa eller ändra utlämningsförbudet för politiska brott, utan att det stred mot 1957 års utlämningskonvention.¹⁹²

Utredningen föreslog dock att utlämningsförbudet skulle vara kvar men som en fakultativ vägransgrund, där regeringen skulle fatta besluten. Två skäl anfördes till varför bestämmelsen skulle vara kvar fast i den nya formen. Det första skälet byggde på de effekter ett borttagande skulle få för Sverige som stat. Utredningen menade att begreppet politiskt brott är, trots att det inte är lättförståeligt, ett vedertaget begrepp i svensk rätt och HD har i sin praxis fyllt begreppet med visst innehåll. Dessutom anförde utredningen att det för Sveriges vidkommande med beaktande av neutralitetshänsyn, kan finnas ett behov av att vägra utlämning beträffande politiska brott. Att dessa beslut skulle tillfalla regeringen motiverades som sagt av deras position som ytterst ansvariga för Sveriges utrikes- och säkerhetspolitik.¹⁹³

Det andra skälet för att bibehålla ett förbud fast i en förnyad form rörde Sveriges förhållande till andra stater. Återigen menade utredningen att det av neutralitetshänsyn kan finnas situationer då Sverige bör kunna vägra utlämning med hänvisning till politisk brottslighet. Att uttryckligt ha kvar ett utlämningsförbud för politiska brott i utlämningslagen, menade utredningen kunde ha betydelse i de fall Sverige och den ansökande staten ingått ett multilateralt eller bilateralt utlämningsavtal. Utifrån dessa utlämningsavtal kan nämligen den inhemska rättens villkor, av folkrättsliga skäl, identifieras och tillämpas i det aktuella fallet. Utan ett i lagen uttryckligt utlämningsförbud för politiska brott skulle Sverige alltså få svårt som

¹⁹¹ SOU 2011: 71 s. 551–553.

¹⁹² SOU 2011: 71 s. 553.

¹⁹³ SOU 2011:71 s. 553–554.

anmodad stat att åberopa förbudet, i situationer där det föreligger ett utlämningsavtal.¹⁹⁴

6.3 Diskussion om neutralitetshänsyn

Att besvara huruvida det övergripande skälet neutralitetshänsyn fortfarande motiverar utlämningsförbudet för politiska brott i utlämningslagen låter sig inte enkelt göras. Wijngaert anser att skälet inte längre kan motivera utlämningsförbudet medan 2011 års utredning är av motsatt åsikt. Min grundinställning är att ett utlämningsförbud för politiska brott, när det finns en på förhand uppställd regel och där avslagsbeslutet fattas av en oberoende domstol, troligen är mer neutralt än att bevilja utlämning för politiska brottslingar. Jag menar att utlämning av en politisk brottsling utgör ett tydligare ställningstagande i den ansökande statens interna konflikt, än att inte utlämna, särskilt när avslagsbeslutet fattas på ovanstående sätt. Vid ett borttagande av utlämningsförbudet skulle dessutom fler utlämningar för politiska brottslingar beviljas av beslut tagna av regeringen, vilket från neutralitetssynpunkt, enligt mig, är mer känsligt än avslagsbeslut som tas av en oberoende domstol. Det går heller inte att utesluta – vilket det övergripande skälet neutralitetshänsyn gör gällande – att dagens politiska brottsling är morgondagens politiska ledare. Att utlämna en politisk brottsling kan därmed på sikt försämra relationen med den ansökande staten. I enlighet med van der Wilts resonemang finns det också en viss risk för att neutraliteten visavi den ansökande staten försämras vid ett borttagande av utlämningsförbudet. Ett borttagande kan nämligen innebära att domstolen mer frekvent kommer att behöva tillämpa de humanitära rättighetsklausulerna. Detta medför att den ansökande statens rättssystem och allmänna förhållanden allt oftare utvärderas, vilket kan försämra relationen mellan Sverige och den ansökande staten. Hur skulle HD, i frånvaron av förbudet, resonerat i exempelvis NJA 2009 s. 557 eller NJA 2008 s. 680?

¹⁹⁴ SOU 2011:71 s. 554.

I motsats till vad som sagts ovan går det även att argumentera för att neutralitetshänsyn inte motiverar utlämningsförbudet för politiska brott, särskilt med tanke på hur utlämningsinstitutet kommit att ta form de senaste decennierna. Att Sverige tillsammans med andra stater ingått internationella utlämnings-samarbeten för att få till stånd en effektivare brottsbekämpning – har gjort att utlämningsförbudet för politiska brott inte kan tillämpas konsekvent och ibland inte alls. Samarbetet inom EU, Norden och de internationella brottsbekämpande konventionerna vilka ibland inskränker att tolka vissa brott som politiska – får till följd att Sverige till en viss stat lämnar ut en ”politisk brottsling” men inte till en annan. Kanske finns det för många undantag (från undantaget) för att fortfarande kunna tala om neutralitetshänsyn som ett skäl, vilket motiverar utlämningsförbudet för politiska brott i utlämningslagen.

Är lösningen på ovanstående problem, som 2011 års utredning föreslog, att förändra det absoluta utlämningsförbudet för politiska brott till en fakultativ vägransgrund där regeringen i stället för HD fattar beslut om utlämning? Jag är inte lika säker som utredningen, på att en sådan ordning skulle göra att bestämmelsen tillämpas på ett mer jämlikt sätt. Visst är det möjligt för regeringen att snegla på tidigare praxis från HD och att tillämpa bestämmelsen på samma sätt även mot ansökande stater som inte är anslutna till samma brottsbekämpande konvention som Sverige, i vilken ett specifikt brott inte får betraktas som politiskt. Det finns dock problem med en fakultativ bestämmelse där regeringen beslutar huruvida ett utlämningsförbud för politiskt brott föreligger eller inte. Med tanke på att bestämmelsen då skulle vara just fakultativ finns det en risk att regeringen i stället tillämpar förbudet på ett än mer ojämlikt sätt. Exempelvis kan regeringen komma att väga in de ekonomiska intressena Sverige har i den ansökande staten när de fattar sina beslut. Det är inte heller otänkbart att regeringen i sitt beslutsfattande böjer sig för stormakter och är mer benägna att lämna ut till dessa. Att regeringen i stället för HD kommer besluta huruvida utlämningsförbud för politiskt brott föreligger eller ej, kan dessutom komma

att skada neutraliteten. Om regeringen beslutar att utlämningsförbud föreligger, kan de inte i efterhand peka på att det var HD som utifrån det absoluta utlämningsförbudet fattade beslutet. De blir själva ytterst ansvariga och kan därmed inte värja sig från kritik.

Jag menar att det blir svårare att tala om neutralitetshänsyn om regeringen tilldelas en fakultativ vägransgrund. För det första är det enligt mig mindre neutralt när en politiskt färgad regering fattar beslut i stället för en oberoende domstol. För det andra, när bestämmelsen dessutom är fakultativ, kan besluten komma att variera pådrivet av andra intressen än just om brottet är politiskt eller inte. Därmed inte sagt att en fakultativ vägransgrund också kan ha sina fördelar för Sverige som stat, i alla fall kortsiktigt. I en diplomatisk kris med exempelvis Ryssland kan möjligheten att utlämna en politisk brottsling tänkas förbättra den ansträngda situationen. Det vill säga en situation likt den som på 1800-talet gav upphov till den belgiska attentatklausulen.

En annan, enligt min mening, inte oväsentlig faktor är hur andra stater ser på utlämningsförbudet för politiska brott. Jag menar att ju fler stater som har en liknande bestämmelse i sina inhemska lagstiftningar, desto mer neutralt är det för Sverige att ha en sådan bestämmelse. Acceptansen för ett avslag på grund av utlämningsförbudet för politiska brott borde generellt vara högre när även den ansökande staten har en sådan reglering. Denna acceptans kan dock inte garanteras, särskilt med tanke på att stater definierar begreppet på olika sätt. I sammanhanget går det också att argumentera för att neutraliteten upprätthålls för att stater avböjer att begära någon utlämnad i vetskap om att Sverige har ett utlämningsförbud för politiska brott. För egen del skulle jag dock hålla det som mindre troligt. Det förutsätter nämligen att den enskilda staten sätter sig in i den svenska lagstiftningen. Dessutom kan det vara små marginaler som avgör huruvida brottet är politiskt eller inte.

Sammanfattningsvis går det inte enligt mig att ge ett konkret svar på frågan om det övergripande skälet neutralitetshänsyn motiverar utlämningsförbudet

för politiska brott. Om utlämningslagen varit den enda reglering som styrde utlämningsinstitutet, menar jag att neutralitetshänsyn troligen skulle motivera utlämningsförbudet för politiska brott. Bilden har dock komplicerats av den allt mer omfattande regleringen i form av internationella brottsbekämpande konventioner och särregleringar, vilket gör att stater behandlas olika.

7 Delanalys rättspolitiska skäl

I detta tredje och sista delanalysskapitel redogörs för om rättspolitiska skäl motiverar utlämningsförbudet för politiska brott. Kapitlet inleds med vad som anförts kring rättspolitiska skäl i 2011 års utredning och doktrin, vilket följs upp av en delkonklusion. Avslutningsvis utreds hur utlämningsförbudet för politiska brott samverkar med kravet på dubbel straffbarhet och specialitetsprincipen. Denna utredning är placerad i detta kapitel på grund av att den utifrån de tre övergripande skälen har närmast samröre med rättspolitiska skäl.

7.1 Rättspolitiska skäl i 2011 års utredning och doktrin

Att politiska brott endast är en nationell angelägenhet utanför intresse för det internationellt straffrättsliga samarbetet, då den politiska brottslingen enbart inriktar sin brottslighet mot en specifik stat men inte anses utgöra något hot mot andra stater, utan där snarare ses som någon med i vissa fall goda avsikter – ansågs i 2011 års utredning utgöra ett förlegat argument.¹⁹⁵ Till stöd för denna uppfattning var att terrorismrelaterad brottslighet med politiska förtecken har ökat. Detta kan, menade de, bevisas genom att allt fler upprättade internationella konventioner förbjuder konventionsstater att betrakta brott som ”politiska”. I motsats till synen på det politiska brottet som en nationell angelägenhet, menade utredningen att brottet inte sällan är just gränsöverskridande. Utredningens uppfattning gör således gällande att den politiska brottslingen de facto är av intresse för det internationellt straffrättsliga samarbetet och att argumentet om rättspolitiska skäl är förlegat.¹⁹⁶

¹⁹⁵ SOU 2011: 71 s. 549.

¹⁹⁶ Ibid.

Wijngaert har också ställt sig tveksam till om argumentet om rättspolitiska skäl fortfarande kan motivera upprätthållandet av regeln om utlämningsförbudet för politiska brott. Hon menar att de politiskt motiverade brotten kan ta sig uttryck på många olika sätt och att argumentet om den ”gode” politiska brottslingen, blir svårt att inte kritisera, när denne begått särskilt allvarliga våldsbrott. Vidare anför hon att den politiska brottslingen många gånger kan ha ett högre mål av altruistisk karaktär i sikte. Problemet är dock att detta mål eftersträvas till varje pris och vid försvarandet av sin politiska övertygelse kan oliktankande utsättas för allvarliga övergrepp. Sammantaget gör det att dagens politiska brottsling är farligare än tidigare.¹⁹⁷

Argumentet att den politiska brottslingen endast inriktar sig på en specifik stat, har enligt Wijngaert, också spelat ut sin rätt. Liksom 2011 års utredning pekar hon i detta hänseende på politiskt färgad terrorism, men även på utvecklingen av teknologin och massmedier.¹⁹⁸ Teknologin har medfört att nya former av politiskt motiverade brott har uppkommit som exempel nämner hon flygplanskapningar, vars effekt kan beröra flera stater. Massmediernas elektroniska utveckling har inneburit att nyheter har en större global genomslagskraft än tidigare. Följden av det är att hela världssamfundet, på ett psykologiskt plan, kan bli involverade i det enskilda politiska brottet. Begångna politiska brott i ett ställe av världen kan genom mediernas kraft, inspirera andra att begå liknande gärningar på andra platser. Massmedierna kan därmed sägas bidra till internationaliseringen av politiskt motiverade brott.¹⁹⁹

Wijngaerts huvudsakliga slutsatser är att politiska brottslingar inte kategoriskt kan ses som goda och att internationaliseringen av det politiska brottet gör att det inte endast behöver vara en nationell angelägenhet. Fler stater kan enligt henne ha ett intresse av att individen lagförs.²⁰⁰

¹⁹⁷ VAN DEN WIJNGAERT (1980) s. 205.

¹⁹⁸ A.a. s. 205.

¹⁹⁹ A.a. s. 21–23.

²⁰⁰ A.a. s. 205–206.

Shearer anser också att politiska brottslingar inte endast behöver utgöra ett hot mot en enskild stat. Till stöd för sin ståndpunkt lyfter han fram ett gammalt engelskt exempel om anarkister, vilka inte endast är fiender mot styret i den stat de genomfört det politiska brottet, utan mot styren i alla stater. Vidare, i en modernare kontext, menar han att ett absolut-politiskt brott som spionage också kan föranleda ett gränsöverskridande intresse. Exempelvis kan den politiska brottslingen röja hemligheter inom ramen för ett försvarssamarbete, vilket följaktligen inkluderar flera stater. De handlingar som röjs tillhör en enskild stat men kan få negativa konsekvenser för andra stater som ingår i försvarsalliansen.²⁰¹

7.2 Delkonklusion rättspolitiska skäl

För egen del är det svårt att inte instämma med 2011 års utredning, Wijngaert och Shearers kritik mot att utlämningsförbudet för politiska brott kan motiveras av rättspolitiska skäl. Att en politisk brottsling har goda avsikter med sitt agerande för att störta den förtryckande regimen kan många gånger säkert vara fallet, men att det kategoriskt är på det sättet är enligt mig omöjligt att bestämma på förhand. I teorin kan syftet lika gärna vara att få till stånd ett regimskifte utan att folket nödvändigtvis får det bättre. En hithörande fråga är vad som utgör goda avsikter? Svaret på den frågan ligger nog hos betraktaren och vilka politiska ideal den besitter eller det politiska styre som den stöttar. Argumentet om ”den gode politiska brottslingen” tycks härstamma från de revolutionära idéerna från slutet av 1700-talet, då de nya liberala demokratierna ville skydda de politiska brottslingarna, vilka de tillskrev liknande ideal som dem själva.²⁰² Historien har dock visat att politiska brott lika gärna kan vara riktade mot just dessa demokratier, i dagens läge inte sällan inom ramen för terrorismrelaterad verksamhet. Kan en politisk brottsling ha goda avsikter även när brottet är riktat mot en

²⁰¹ SHEARER (1971) s. 188.

²⁰² Se 2.1.

demokrati? Liksom tidigare ligger det svaret hos betraktaren. Oavsett mot vilken stat ett politiskt brott riktar sig mot går det enligt mig inte på förhand att bestämma sig för att den politiska brottslingen är mindre moralisk förkastlig än någon annan brottsling.

Det är enligt mig inte heller otänkbart att den politiska brottslingen också kan utgöra ett hot mot den anmodade staten. I en situation där den anmodade och den ansökande staten har ett liknande styrelseskick, är i allians eller drivs av samma ideologi, kan det inte uteslutas att den politiska brottslingen även är benägen att rikta sin brottslighet mot den förra staten. Av samma argument kan den politiska brottslingen vara ett hot även för andra stater. Precis som Shearer exemplifierar kan ett gränsöverskridande intresse finnas när det politiska brottet påverkar flera stater i en sammanslutning. Trots att Wijngaerts avhandling är från 1980 belyser hon redan då hur massmedierna och teknikens frammarsch internationaliserade det politiska brottet. Denna utveckling har knappast avtagit och med internet som verktyg har ytterligare former av politiska brott möjliggjorts och nyheter får idag ännu större global genomslagskraft. 2011 års utredning framhåller att stater i olika terrorismrelaterade konventionssammanslutningar som berör utlämning, undantar utlämningsförbudet för politiska brott helt, vilket enligt dem vittnar om att det finns ett internationellt intresse av att lagföra dessa individer. Detta visar enligt mig nödvändigtvis inte att det politiska brottet behöver beröra flera stater, utan kan handla om att stater är villiga att ömsesidigt bistå varandra i deras brottsbekämpning.

Jag har inte kunnat finna något modernt argument för att rättspolitiska skäl fortfarande kan motivera utlämningsförbudet för politiska brott. Kanske var det redan från början ett i grunden felaktigt övergripande skäl för bestämmelsens existens. Att kategoriskt tillstå att en viss typ av brottsling är mindre moraliskt förkastlig eller att den politiska brottslingen endast är ett hot mot en enskild stat, har visat sig kunnat vederläggas både i praktiken och i teorin.

Sammanfattningsvis går det alltså enligt min mening inte längre att motivera det politiska utlämningsförbudet utifrån rättspolitiska skäl.

7.3 Förbudet i samverkan med kravet på dubbel straffbarhet och specialitetsprincipen

7.3.1 Kravet på dubbel straffbarhet

Som berörts i kap. 4.2.1 ställer 1 och 4 §§ UtlänningsL upp ett krav på dubbel straffbarhet för att en individ ska kunna lämnas ut. Det förekommer att vanliga och politiska brott, vilka inryms i en utlämningsbegäran, inte är kriminaliserade i Sverige. Utlämning för den aktuella gärningen måste i sådana fall avslås. I exempelvis NJA 2008 s 680 avslogs utlämningsbegäran för en av gärningarna med hänvisning till att den inte motsvarade brott enligt svensk lag – kravet på dubbel straffbarhet var inte uppfyllt. Med anledning av att gärningen inte motsvarade brott enligt svensk lag prövade inte HD huruvida den aktuella gärningen utgjorde ett politiskt brott.²⁰³ På liknande sätt behöver HD inte ta ställning till om en gärning utgör ett politiskt brott, när gärningen förvisso är straffbar men där strafftröskeln i 4 § 1 st. UtlänningsL inte är uppfylld.

I doktrin och i förarbeten har det diskuterats hur en gärning i utlämningsbegäran ska tolkas för att den ska ”motsvara brott” enligt svensk lag.²⁰⁴ Det görs i sammanhanget en åtskillnad mellan termerna: *straffbarhet in concreto* och *straffbarhet in abstracto*. Dessa termer har dock inte en helt bestämd innebörd.²⁰⁵ I stora drag kan sägas att straffbarhet in abstracto föreligger när gärningstypen som sådan är kriminaliserad.²⁰⁶ För att

²⁰³ Se 4.3.2.3.

²⁰⁴ FALK (1976) s. 71 och 81; PÅLE (2003) s. 139–141; SOU 2011:71 s. 129.

²⁰⁵ FALK (1976) s. 71.

²⁰⁶ SOU 2011:71 s. 129; prop. 1957:156 s. 44.

straffbarhet in concreto ska föreligga krävs dessutom att en påföljd ska kunna dömas ut, vilket per automatik förutsätter att domstolen som dömer har jurisdiktion samt att brottet inte är preskriberat. För att kravet på dubbel straffbarhet ska vara uppfyllt när Sverige är anmodad stat, har det räckt att det för svensk del föreligger straffbarhet in abstracto. I den ansökande staten måste det däremot föreligga straffbarhet in concreto.²⁰⁷ När en utlämningsbegäran kommer in sker dock vanligen inte en granskning av den ansökande statens lag – straffbarhet in concreto förutsätts vara uppfyllt.²⁰⁸ Departementschefen har dock framhållit att utlämning givetvis inte kan beviljas, när det står klart att den eftersökte inte kan dömas till påföljd i den ansökande staten.²⁰⁹ I teorin finns det alltså en möjlighet för den ansökande staten att i utlämningsbegäran uppge gärningar som inte är straffbara in concreto för att exempelvis komma åt en politisk brottsling.²¹⁰

När Sverige är anmodad stat används i prövningen också något som kallas *transformativ tolkning*. Den innebär att gärningar i den ansökande staten ”försvenskas” när tolkningen sker inom ramen för kravet på dubbel straffbarhet. Normalt sett ska exempelvis angreppsobjektet ”statsskicket” i 18 kap. 1 § BrB om uppror, tolkas som att upproret tar sikte på det svenska statsskicket. När brottet uppror finns med i en utlämningsbegäran skulle det med en sådan (strikt) tolkning inte uppfylla kravet på dubbel straffbarhet, eftersom upproret då är riktat mot den ansökande staten. Genom att i stället använda sig av den transformativa tolkningen kan således brottet uppror och flertalet andra brott uppfylla kravet på dubbel straffbarhet.²¹¹

Det intressanta gällande den transformativa tolkningen är att flertalet absolut-politiska brott såsom uppror, högförräderi eller spioneri innehåller just Sverige som angreppsobjekt. Vid ett avskaffande av utlämningsförbudet för politiska brott, skulle utlämning för dessa brott alltså kunna beviljas. Hade

²⁰⁷ FALK (1976) s. 71 och 81; PÅLE (2003) s. 139–141 och SOU 2011:71 s. 129.

²⁰⁸ PÅLE (2003) s. 140.

²⁰⁹ Prop. 1957:156 s. 45.

²¹⁰ Jfr. FALK (1976) s. 81.

²¹¹ PÅLE (2003) s. 143 och 336; prop. 1957:156 s. 44.

Sverige däremot använt sig av en strikt tolkning, skulle utlämningsbegäran avslås för dessa brott oavsett om utlämningsförbudet för politiska brott hade existerat eller inte, men då med anledning av villkoret om dubbel straffbarhet.²¹²

En annan sak som Påle poängterar beträffande samverkan mellan kravet på dubbel straffbarhet och utlämningsförbudet för politiska brott, är att vissa stater betraktar fler brott som politiska än vad Sverige gör. Särskilt i totalitära stater kan öppen kritik mot den rådande regimen, eller en utresa från den aktuella staten betraktas som politiska brott. Att kritisera rådande styre i Sverige faller under rätten till yttrandefrihet och att resa ut i från Sverige är inte heller kriminaliserat. I dessa fall skyddar således kravet på dubbel straffbarhet individen från att utlämnas.²¹³

Sammanfattningsvis kan sägas att kravet på dubbel straffbarhet medför att brott som betraktas som politiska i andra stater ibland faller på den grunden att de inte är kriminaliserade i Sverige. Någon prövning huruvida dessa gärningar är politiska i svensk mening behöver då inte företas. Tillämpningsområdet för utlämningsförbudet för politiska brott smalas således av i samverkan med kravet på dubbel straffbarhet. I prövningen verkar inte en noggrann undersökning göras huruvida straffbarhet in concreto föreligger i den ansökande staten, såvida det inte klart framgår. I teorin kan därmed den ansökande staten, i syfte att exempelvis komma åt en politisk olikvänlig, uppge gärningar trots att straffbarhet in concreto inte föreligger. Slutligen skulle ett avskaffande av 6 § UtlänningsL, i kraft av den transformativa tolkningen, innebära att Sverige skulle kunna utlämna individer som begått absolut-politiska brott.

²¹² Jfr. PÅLE (2003) s. 336–337.

²¹³ Jfr. PÅLE (2003) s. 337.

7.3.2 Specialitetsprincipen

Som tidigare berörts innebär specialitetsprincipen att den ansökande staten inte får döma eller verkställa straff för brott som begåtts före utlämningen, om brotten inte funnits med i utlämningsframställan enligt 12 § 1 punkten UtlänningsL. Den ansökande staten får heller inte straffa den utlämnade individen enligt dess inhemska bestämmelser som avser politiska brott 12 § 2 st. UtlänningsL.²¹⁴

I förarbetena till 1913 års lag ansågs specialitetsprincipen skydda avtalsförhållandet mellan Sverige och den ansökande staten genom att motverka ett illojalt förfarande från den senare.²¹⁵ Om en utlämningsframställan beviljas för en specifik gärning får inte den ansökande staten, när de väl är i besittning av individen, verkställa straff eller lagföra denne för andra gärningar. Det kan både handla om gärningar vilka begåtts före utlämningen och som inte funnits med i utlämningsframställan eller gärningar som i utlämningsprövningen renderat i ett avslagsbeslut. På detta sätt kan specialitetsprincipen sägas medföra att kravet på dubbel straffbarhet, i ett senare skede, efterlevs.²¹⁶ Påle menar att specialitetsprincipen även samverkar med andra utlämningsvillkor. Som exempel tar hon upp att en gärning som inte finns med i utlämningsframställan eller renderat i ett avslagsbeslut kan utgöra ett politiskt brott. I båda situationerna begränsar specialitetsprincipen den ansökande staten att döma individen för ett politiskt brott.²¹⁷ Av det anförda går det att argumentera för att specialitetsprincipen också är av intresse för den utlämnade individen, förutsatt att denne kan åberopa principen i rättsprocessen hos den ansökande staten.²¹⁸

Trots att specialitetsprincipen både kan tänkas värna om avtalsförhållandet med den ansökande staten eller individens intresse kan den i praktiken

²¹⁴ Se 4.2.1.

²¹⁵ Prop. 1913:50 s. 36–37; CAMERON M.F.L. (2011) s. 191.

²¹⁶ PÅLE (2003) s. 286.

²¹⁷ Ibid.

²¹⁸ PÅLE (2003) s. 290.

kringgåås. När en individ väl utlämnats har Sverige som anmodad stat i princip inga möjligheter att se till att den efterlevs.²¹⁹ Den ansökande staten kanske hellre handlar illojalt och dömer individen för brott i strid mot specialitetsprincipen, än att värna om avtalsförhållandet med Sverige. Om ett sådant förfarande uppdagas försämras förmodligen relationen mellan staterna. I framtida utlämningsförfaranden till samma stat kan Sverige förvisso hysa skepsis mot den anförda bevisningen enligt 9 § UtlämningsL och den ansökande staten kan få det svårare att på nytt få någon utlämnad. Detta hjälper dock föga för individen som i det enskilda fallet redan blivit dömd i strid mot specialitetsprincipen. I avsaknad av en kontrollmekanism som gör att specialitetsprincipen efterlevs kan följaktligen utlämningsförbudet för politiska brott, precis som Påle anför, kringgåås.

²¹⁹ Jfr. PÅLE (2003) s. 290–291.

8 Slutsats och avslutande reflektioner

I detta kapitel besvaras frågeställningen och uppsatsen rundas av med avslutande reflektioner. Kapitlet inleds med att uppsatsens frågeställning ställs upp på nytt. Därefter presenteras de huvudsakliga slutsatserna som dragits i de tidigare analyskapitlen (5–7) angående de tre övergripande skälen, innan frågeställningen besvaras. I 8.2 återges de avslutande reflektionerna.

8.1 Behov av utlämningsförbudet för politiska brott

Finns det fortfarande ett behov av utlämningsförbudet för politiska brott i den svenska utlämningslagen?

Det övergripande skälet *humanitär funktion* är ett alljämt ett skäl som har aktualitet för utlämningsförbudet för politiska brott. Anledningen till det är att den politiska brottslingen löper en större risk än den konventionella brottslingen att i den ansökande staten utsättas för förföljelse och/eller en partisk rättegång. I frånvaron av utlämningsförbudet för politiska brott kommer inte de befintliga humanitära rättighetsklausulerna i utlämningslagen eller EKMR, att överlappa det individuella skyddsintresset i tillräcklig utsträckning. Vid införande av ny reglering går det, tillsammans med övriga bestämmelser, att överlappa det individuella skyddsintresset till den grad att humanitär funktion kan tillgodoses.

Det andra övergripande skälet *neutralitetshänsyn* har visat sig vara svårare att få ett fullständigt grepp om. Det går enligt mig att föra argument både för och emot att neutralitetshänsyn motiverar utlämningsförbudet för politiska brott.

Jag har därmed inte kommit fram till ett konkret svar huruvida detta övergripande skäl kan motivera utlämningsförbudet för politiska brott. Som utgångspunkt menar jag att neutralitetshänsyn troligen motiverar utlämningsförbudet för politiska brott. Bilden har dock komplicerats av att förbudet inte tillämpas konsekvent på grund av särregleringar och internationella brottsbekämpande konventioner. Vidare ställer jag mig tveksam till om en fakultativ vägransgrund, som 2011 års utredning föreslog, skulle innebära att utlämningsförbudet för politiska brott skulle komma att tillämpas på ett mer neutralt sätt.

Det tredje övergripande skälet *rättspolitiska skäl* kan i dagens läge inte anses motivera utlämningsförbudet för politiska brott. Anledningen härav är att det inte kategoriskt går att fastställa att den politiska brottslingen är mindre moralisk förkastlig än någon annan brottsling, samt att det inte är uteslutet att flera stater kan ha ett intresse av att lagföra den politiska brottslingen.

Som rättsläget ser ut idag menar jag, mot bakgrund av ovanstående, att det fortfarande finns ett behov av utlämningsförbudet för politiska brott i 6 § UtlänningsL. Genom att svara på frågeställningen har även uppsatsens syfte fullgjorts.

8.2 Avslutande reflektioner

Betydelsen av utlämningsförbudet för politiska brott, trots att bestämmelsen som rättsläget ser ut just nu kan motiveras utifrån humanitär funktion och möjligen neutralitetshänsyn, får anses vara mindre idag än vid dess uppkomst. För individens vidkommande finns det idag fler bestämmelser än tidigare på utlämningsrättens område, som värnar om att denne ska tillförsäkras en rättssäker process, inte bli förföljd eller på annat sätt utsättas för övergrepp i den ansökande staten. Dessutom har utlämningsförbudet fått minskad betydelse på grund av de inskränkningar som gjorts i internationella brottsbekämpande konventioner samt avskaffandet av bestämmelsen inom

EU och Norden. Dessa samarbeten har medfört en effektivare brottsbekämpning och det bör vara svårare idag än tidigare för en individ, som begått särskilt grova brott, att undgå lagföring.

Avskaffandet av utlämningsförbudet för politiska brott inom EU är intressant i den meningen att det motiverats av staternas ömsesidiga förtroende för varandra, deras liknande rättssystem och en effektivare brottsbekämpning – alltså till viss del ett förverkligande av de tankegångar som Wijngaert presenterade i sin avhandling. I kraft av EU:s regelverk – är det mer neutralt för den enskilda EU-medlemsstaten att lämna ut (överlämna) en politisk brottsling än att bryta mot det överenskomna regelverket. Denna utveckling är förstås ett starkt argument mot att neutralitetshänsyn fortfarande kan motivera utlämningsförbudet för politiska brott. I ljuset av EU-samarbetet går det att föreställa sig att utlämningsförbudet för politiska brott fyller en större funktion när stater befinner sig längre ifrån varandra ideologiskt. Huruvida staterna inom EU kommer ha ett lika förtroendefullt utlämningssamarbete i framtiden återstår att se.

Av det studerade materialet har det visat sig att utlämningsrätten kan kringgås på olagliga sätt, vilket också kan underminera utlämningsförbudet för politiska brott. Det kan dock vara svårt att verka preventivt mot illegala kidnappningar på svenskt territorium. Däremot, vad gäller specialitetsprincipen, är det av intresse att Sverige följer upp de ärenden där utlämning beviljats. I annat fall kan de uppsatta utlämningsvillkoren, däribland utlämningsförbudet för politiska brott, riskera att bli verkningslösa.

Precis som 2011 års utredning slog fast finns det viss problematik med ett absolut utlämningsförbud för politiska brott som kan komma att tillämpas inkonsekvent på grund av de internationella brottsbekämpande konventionerna. De konventioner som förbjuder att tolka vissa brott som politiska kan få till följd att Sverige lämnar ut en individ till en konventionsstat men inte till en annan stat, trots att brotten individen har begått är identiska. En alternativ lösning på detta problem är att låta dessa

konventioner även styra vad som avses med politiskt brott i utlämningslagen. Detta är möjligt då utlämningslagen inte bygger på reciprocitet och skulle medföra en mer konsekvent tillämpning av bestämmelsen.

Avslutningsvis finner jag det i nuläget inte särskilt troligt att en utredning som har till uppgift att granska utlämningsförbudet för politiska brott kommer tillsättas. Det finns helt enkelt inget skriande behov av att avskaffa eller revidera bestämmelsen. När bestämmelsen väl hamnar under lupp nästa gång kan det dock vara på sin plats att, på ett mer noggrant sätt än vad som var fallet i 2011 års utredning, utreda huruvida ett avskaffande av bestämmelsen står i strid med 1957 års utlämningskonvention. En sådan utredning bör bland annat inbegripa en undersökning av hur de andra konventionsstaterna reglerat utlämningsförbudet eller om de har avskaffat det. Visar det sig vid en sådan utredning att Sverige kan avskaffa bestämmelsen utan att det står i strid med 1957 års utlämningskonvention, är det inte orimligt att så sker. I samband med ett avskaffande bör det dock införas viss reglering som gör att humanitär funktion kan tillgodoses.

Käll- och litteraturförteckning

Offentligt tryck

Proposition 1913:50 med förslag till lag angående utlämning av förbrytare samt till lag om ändring i 1 kap. strafflagen

Proposition 1957:156 med förslag till lag om utlämning för brott

Proposition 1959:72 med förslag till lag om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island, Norge m.m.

Proposition 1975:35 om ändringar i lagstiftningen om utlämning för brott m.m.

Propositionen 1976/77:124 om godkännande av den europeiska konventionen den 27 januari 1977 om bekämpande av terrorism m.m.

Proposition 2000/01:83 Sveriges tillträde till 1996 års EU-konvention om utlämning

Proposition 2003/04:7 Lag om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder

Proposition 2010/11:158 Överlämnande från Sverige enligt en nordisk Arresteringsorder

SOU 1951:42 Utlänningslag m.m.

SOU 2011:71 Utlämning

Sveriges överenskommelser med främmande makter

SÖ 1952:64 Konvention om förebyggande och bestraffande av brottet folkmord (genocide). New York den 9 december 1948

SÖ 1953:14 Genèvekonventionen den 12 augusti 1949 angående förbättrande av sårades och sjukas behandling vid stridskrafterna i fält.

SÖ 1953:15 Genèvekonventionen den 12 augusti 1949 angående förbättrande av behandlingen av sårade, sjuka och skeppsbrutna tillhörande stridskrafterna till sjöss.

SÖ 1953:16 Genèvekonventionen den 12 augusti 1949 angående krigsfångars behandling.

SÖ 1953:17 Genèvekonventionen den 12 augusti 1949 angående skydd för civilpersoner under krigstid

SÖ 1954:55 Konvention angående flyktingars rättsliga ställning. Genève den 28 juli 1951

SÖ 1959:65 Europeiska utlämningskonvention. Paris den 13 december 1957

SÖ 2001:22 Internationell konvention om bekämpande av bombattentat av terrorister. New York den 15 december 1997

SÖ 2002:44 Internationell konvention om bekämpande av finansiering av terrorism. New York den 9 december 1999

Monografier och artiklar

ASP, PETTER | Internationell straffrätt, 2., [omarb. och utök.] uppl., Uppsala, 2014

BASSIOUNI, M. CHERIF | International extradition and world public order, Sijthoff, Leyden, 1974

BLAKESLEY, CHRISTOPHER L | Terrorism, drugs, international law, and the protection of human liberty: a comparative study of international law, its nature, role, and impact in matters of terrorism, drug trafficking, war, and extradition, Transnational Publishers, Ardsley-on-Hudson, N.Y., 1992

CAMERON, IAIN | International criminal law from a Swedish perspective, Intersentia, Cambridge, 2011

FALK, PER | Straffrätt och territorium: studier i internationell straffrätt, Stockholm, 1976

FRIMAN, HÅKAN, WALLENTHEIM, ULF & ZETTERSTEDT, JOAKIM | Överlämnande enligt en europeisk eller nordisk arresteringsorder: en kommentar, Stockholm, 2016

GILBERT, GEOFF | Transnational fugitive offenders in international law: extradition and other mechanisms, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, 1998

HAMBRO, EDVARD | ”Asylrett og utleveringsplikt” i *TfR* 1960 s. 29–58.

JAREBORG, NILS | ”Anmälan av Christine van den Wijngaert: The Political Offence exception to Extradition. Deventer 1980.” i *NTfK* 1982 s. 208–210

OPPENHEIM, L. F. L. | Oppenheim's international law., 9. ed., Longman, Harlow, 1992

PÅLE, KARIN | Villkor för utlämning, Iustus, 2003, Uppsala, 2003

RAO, RENUKA E. | "Protecting Fugitives' Rights While Ensuring the Prosecution and Punishment of Criminals: An Examination of the New EU Extradition Treaty", 21 Boston College International & Comparative Law Review 1998, s. 229–246

SANDGREN, CLAES | Rättsvetenskap för uppsatsförfattare: ämne, material, metod och argumentation, 4 uppl., Norstedts Juridik, Stockholm, 2018

SHEARER, IVAN ANTHONY | Extradition in international law, Manchester Univ. Press, Manchester, 1971

VAN DER WILT, HARMEN | "The Political Offence Exception in Extradition Law: An Antidote to Prefixed Ideas about Political Integration in Europe?", 4 Maastricht Journal of European and Comparative Law 1997, s. 25–58

VICTOR, DAG | "Svenska domstolars hantering av Europakonventionen", SvJT 2013, s. 343–390, 2013

WIJNGAERT, CHRISTINE VAN DEN | The political offence exception to extradition: the delicate problem of balancing the rights of the individual and the international public order, Kluwer, Deventer, 1980

WYNGAERT, CHRISTINE VAN DEN | "Applying the European Convention on Human Rights to Extradition: Opening Pandora's Box?", International and Comparative Law Quarterly 1990, s. 757–779

Övriga källor

Regeringskansliet, <<https://www.regeringen.se/sveriges-regering/justitiedepartementet/internationellt-rattsligt-samarbete/utlamning-for-brott/>>, besökt 2018-10-15.

Alexander Jacobsson och Mikael Klintevall: ”Källor: CIA pekar ut kronprinsen för mordet på Khashoggi”, TT, publicerad 2018-11-17, <<https://www.svt.se/nyheter/utrikes/kallor-cia-pekar-ut-kronprinsen-for-mordet-pa-khashoggi>>, besökt 2018-12-20.

Rättsfallsförteckning

Europadomstolen

Soering v. United Kingdom, Judgment of the Court (Plenary),
ECLI:CE:ECHR:1989:0707JUD001403888

Ahorangeze v. Sweden, Judgment of the Court (5th Sec.),
ECLI:CE:ECHR:2011:1027JUD003707509

Othman (Abu Qatada) v. the United Kingdom, Judgment of the Court (4th Sec.),
ECLI:CE:ECHR:2012:0117JUD000813909

Högsta domstolen

NJA 1972 s. 358

NJA 1982 s. 520

NJA 1990 s. 46

NJA 1993 s. 242

NJA 2000 s. 128

NJA 2002 s. 624

NJA 2007 s. 574

NJA 2008 s. 680

NJA 2009 s. 280

NJA 2009 s. 557

NJA 2014 Not N 3

NJA 2017 s. 677

NJA 2017 s. 975