

## LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2006-01-24

**Närvarande:** f.d. justitierådet Lars K Beckman, justitierådet Leif Thorsson och regeringsrådet Lars Wennerström.

### **Samarbete med Specialdomstolen för Sierra Leone**

Enligt en lagrådsremiss den 15 december 2005 (Justitiedepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (1994:569) om Sveriges samarbete med de internationella tribunalerna för brott mot internationell humanitär rätt.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av departementssekreteraren Jenny Janlöv.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

I lagrådsremissen behandlas Sveriges samarbete med den Specialdomstol för Sierra Leone som inrättats genom avtal mellan Förenta nationerna (FN) och Sierra Leones regering. Lagstiftning föreslås i fråga om utlämning och rättslig hjälp i brottmål samt om verkställighet i Sverige av fängelsestraff som har utdömts av Specialdomstolen. När det gäller straffverkställighet bygger förslaget på ett avtal mellan Sveriges regering och Specialdomstolen. Nödvändig lagstiftning föreslås bli införd i lagen (1994:569) om Sveriges samarbete med de internationella tribunalerna för brott mot internationell humanitär rätt (tribunallagen). I denna lag regleras f.n. samarbetet med Jugoslavi-entribunalen och Rwandatribunalen.

Sverige lämnar sedan gammalt internationell rättslig hjälp i brottmål i olika former. Rättslig hjälp lämnas i princip både till stater som Sverige har träffat en överenskommelse med om internationell rättslig hjälp och sådana stater som inte kan stödja en framställning om rättslig hjälp på en särskild överenskommelse. Samarbetet bygger dock främst på konventioner och avtal. Under senare år har också lagstiftning genomförts som möjliggör att rättslig hjälp i brottmål ges inte bara i förhållande till en enskild stat utan också i förhållande till vissa internationella domstolar (jfr den redan nämnda tribunallagen).

Jugoslavien- och Rwandatribunalerna har inrättats med stöd av bestämmelserna i kapitel VII i FN-stadgan, vilket innebar att besluten om inrättande av dessa tribunaler blev omedelbart bindande för samtliga FN:s medlemsstater. Medlemsstaterna är t.ex. skyldiga att bistå tribunalerna med upptagande av vittnesmål, gripande eller kvarhållande av personer och överlämnande eller överföring av anklagade till tribunalerna. På motsvarande sätt uppkom genom Sveriges tillträde till Romstadgan när denna stadga trädde i kraft en bindande förpliktelse att till fullo samarbeta med Internationella brottmålsdomstolen i enlighet med de närmare bestämmelser som ges i stadgan (artikel 86). Dessa domstolar är således att se som organ som tillkommit genom ett mellanfolkligt samarbete i vilket Sverige utgjort en av parterna och där Sverige i olika avseenden genom sitt inträde i samarbetet blivit förpliktat att samarbeta med domstolarna. Härutöver har även frivilliga straffverkställighetsavtal träffats.

I förhållande till de nu nämnda domstolarna skiljer sig det samarbete som förutsätts ske med Specialdomstolen för Sierra Leone i flera väsentliga avseenden. Specialdomstolen har upprättats genom ett avtal mellan Sierra Leone och FN och Sveriges åtaganden såväl vad avser straffverkställighet som övriga åtaganden bygger helt på frivillighet från svensk sida, där åtagandena sammantaget, såsom de

framgår av nu föreliggande lagförslag, också får ses som mindre förpliktande jämfört med de åtaganden som åvilar Sverige gentemot Jugoslavien- och Rwandatribunalerna och den Internationella brottsmålsdomstolen.

I samband med att lagstiftning infördes för Sveriges samarbete med Jugoslavien- och Rwandatribunalerna övervägdes – sannolikt mot bakgrund av att samarbetet vilade på sådana redan ingångna bindande förpliktelser som följde av Sveriges medlemskap i FN – inga grundlagsändringar (prop. 1993/94:142 och 1995/96:48). Vid behandling av de förslag till lagstiftning som krävdes för att Sverige – sedan Romstadgan för Internationella brottsmålsdomstolen ratificerats den 28 juni 2001 och Sverige därigenom åtog sig helt nya förpliktelser – skulle kunna fullgöra de förpliktelser som enligt stadgan gällde för samarbete med domstolen redovisades dock relativt ingående de bedömningar som kunde göras när det gällde Romstadgans förhållande till regeringsformen, RF (prop. 2000/01:122 s. 84 ff.).

Med hänsyn till den skillnad som föreligger när det gäller bakgrund och struktur på samarbetet med Specialdomstolen och övriga ovan berörda domstolar – inte minst det förhållandet att verkställighetsavtalet utgör en överenskommelse med en enskild domstol och inte med en eller flera stater eller en mellanfolklig organisation som Sverige är eller att avser att bli ansluten till – hade det varit värdefullt om det även inom ramen för nu föreliggande lagstiftningsarbete närmare belysts hur avtalet med Specialdomstolen förhåller sig till regeringsformens bestämmelser i 10 kap. rörande internationella överenskommelser, varvid en bedömning bort göras med avseende på såväl regeringens möjligheter att träffa överenskommelser med Specialdomstolen som riksdagens medverkan. Vidare saknas en analys av huruvida avtalet och de nu föreslagna lagändringarna innebär att beslutanderätt eller rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter överläts till

Specialdomstolen och om, så är fallet, detta överensstämmer med bestämmelserna i 10 kap. 5 § RF.

Enligt 10 kap. 1 § RF ingår regeringen överenskommelse med annan stat eller med mellanfolklig organisation, varmed traditionellt sett torde avses organisationer som är rättssubjekt enligt folkrätten dvs. i huvudsak sådana där stater är medlemmar. Hit torde dock också få räknas organisationer som upprättats genom avtal mellan flera stater utan att för den skull de enskilda staterna ses som medlemmar i organisationerna.

En för Sverige bindande överenskommelse får vidare enligt 10 kap. 2 §, med vissa undantag, inte ingås utan godkännande från riksdagens sida om den förutsätter att lag ändras eller upphävs eller att ny lag stiftas.

I 10 kap. 5 § finns bestämmelser som i olika avseenden reglerar omfattningen av de befogenheter riksdagen äger överlåta. Första stycket behandlar den beslutanderätt som kan överlåtas till EU medan andra stycket behandlar förfarandet vid överlåtelser i annat fall av konstitutionella befogenheter som direkt grundar sig på RF till icke-svenska organ. Förutsättningarna för riksdagen att överlåta rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter som ej grundar sig på RF behandlas här efter i paragrafens fjärde stycke. Stadgandet i sistnämnda stycke medger också att riksdagen i lag får bemyndiga regeringen eller annan myndighet att i särskilda fall besluta om sådan överlåtelse. Innefattar uppgiften myndighetsutövning skall dock riksdagens förordnande ske genom beslut med kvalificerad majoritet.

Vad gäller det mellan regeringen och Specialdomstolen träffade avtalet om straffverkställighet utgör det inte något avtal mellan stater och en förutsättning för regeringens behörighet att träffa en överens-

kommelse med domstolen är således att denna är att se som en mellanfolklig organisation. Det kan då konstateras att Sverige inte är medlem av domstolen och att den till skillnad mot t.ex. den Internationella brottmålsdomstolen inte heller inrättats genom ett mellanstatligt avtal. Mot nu angiven bakgrund framstår det som tveksamt om Specialdomstolen, oaktat att den onekligen är att bedöma som ett eget rättssubjekt, skall ses som ett sådant organ med vilket regeringen enligt 10 kap. 1 § RF äger träffa överenskommelser. Det avtal som nu avses att föreläggas riksdagen för godkännande är dock, som också förutsätts i avtalet, med hänsyn till de lagändringar som erfordras för att avtalet skall kunna fullföljas av den karaktär att riksdagens godkännande erfordras innan det träder i kraft.

Vad härefter angår den bedömning som kan göras med avseende på hur överenskommelsen och de föreslagna lagändringarna överensstämmer med bestämmelserna i 10 kap. 5 § RF kan först konstateras att såväl frågor rörande utlämnande för lagföring som straffverkställighetsfrågor i tid och rum tar sikte på händelser som utspelats i Sierra Leone. Det framstår därför som helt osannolikt att Specialdomstolen skulle kunna komma att behandla frågor som har beröring med förhållanden i Sverige och avse t.ex. frågor rörande ansvar för brott i tjänsten av ett statsråd.

Även om svenska materiella straffrättsliga bestämmelser numera i och för sig överensstämmer med brott som domstolen enligt sin stadga kan komma att pröva torde det vidare inte heller i övrigt, vare sig på grundval av överenskommelsen eller på grundval av lagförslaget, bli fråga om överlåtelse av beslutanderätt som grundar sig direkt på RF (jfr prop. 1984/85:61 s. 28). Det kan däremot, bl.a. mot bakgrund av den vidsträckta domsrätt den svenska rättsordningen tillerkänner svenska domstolar, bli fråga om överlämnande av rättskipnings- eller förvaltningsuppgift som inte direkt grundar sig på RF.

I samband med ärenden rörande utlämning för lagföring eller straffverkställighet kan då också uppkomma frågor om grundlagsenligheten av en sådan åtgärd i andra avseenden än dem som ovan berörts, t.ex. med avseende på det generella förbudet i 2 kap. 7 § RF mot landsförvisning. Mot bakgrund av att enligt lagförslaget regeringen i sista hand får avgöra om utlämning för lagföring eller straffverkställighet skall ske torde man dock kunna utgå från att grundlagsenligheten nogra övervägs innan beslut fattas om någon form av åtgärd. Det saknas därför anledning anta att ett beslut om rättsligt biträde i någon form till Specialdomstolen skulle kunna komma i konflikt med regeringsformens bestämmelser.

Som redovisats ovan ankommer det enligt 10 kap. 5 § fjärde stycket RF på riksdagen att besluta om överlåtelse av rättsskipnings- eller förvaltningsuppgift som inte direkt grundar sig på RF. Riksdagen äger dock i lag bemyndiga regeringen att i särskilda fall besluta om sådan överlåtelse. Av vad ovan anförts följer att det inte torde vara erforderligt med någon grundlagsändring för att riksdagen i lag skall kunna besluta om hur nu föreslaget samarbete med Specialdomstolen skall utformas. Fråga uppkommer emellertid om inte den nu föreslagna lagen kan komma att innebära att uppgift som är att anse som myndighetsutövning överlämnas till Specialdomstolen, till följd varav den i 10 kap. 5 § fjärde stycket RF stadgade beslutsordningen skall tillämpas vid riksdagens beslut i vad gäller nu aktuellt lagförslag. Specialdomstolen har enligt sin stadga, när det gäller lagföring av brott som faller inom domstolens kompetens, primär behörighet när det gäller domstolar i Sierra Leone men inte framför nationella domstolar i andra länder. Detta innebär att även när det gäller brott som begåtts i Sierra Leone kan – när fråga blir om lagföring för brott som faller inom Specialdomstolens jurisdiktion av en person som befinner sig i Sverige, i allt fall om denne är svensk medborgare – lagföringen primärt komma att ses som en svensk uppgift. I en sådan situation

uppkommer då också frågan – även om det framstår som osannolikt att Sverige när lagföringen bedömts som en primärt svensk uppgift skulle sakna vilja eller förmåga att genomföra denna – om inte ett utlämnande för lagföring till Specialdomstolen bör ses som en överlåtelse av en svensk uppgift och inte endast som att man avstår från att ta befattning med den (jfr SOU 1984:14, RF 10:5, Betänkande av utredningen med uppdrag att göra en översyn av 10 kap. 5 § regeringsformen, s. 85–89). Av bestämmelserna i 10 kap. 2 § RF följer vidare att samma omröstningsregler i förekommande fall skall gälla i fråga om riksdagens beslut att godkänna regeringens avtal med Specialdomstolen för det fall även den lagstiftning som bygger på straffverkställighetsavtalet i något avseende skulle kunna anses innefatta ett överlämnande av någon form av myndighetsutövning till domstolen.

Lagrådet övergår därefter till att behandla utformningen av den lagstiftning som behövs.

I lagrådsremissen föreslås, som redan har redovisats, lagstiftning som skall göra det möjligt för Sverige att samarbeta med Specialdomstolen i fråga om utlämning och rättslig hjälp i brottmål samt om verkställighet i Sverige av fängelsestraff som har utdömts av Specialdomstolen. Detta föreslås ske genom ändringar i tribunallagen. När det gäller Specialdomstolen har emellertid regleringen i tribunallagen ansetts kunna vinna tillämpning endast när det gäller verkställighet av straff (se 11 och 12 §§ tribunallagen i gällande lydelse). I fråga om utlämning och rättslig hjälp föreslås däremot en särreglering (se 8 b § respektive 9 a § i föreslagen lydelse). Lagrådet ansluter sig till bedömningen att tribunallagens bestämmelser inte kan göras tillämpliga beträffande Specialdomstolen (se 3–8 a §§ respektive 9 § i gällande lydelse). Därmed framstår det enligt Lagrådets mening som olämpligt att införa de nya bestämmelserna i tribunallagen. Övervägande skäl

får i stället anses tala för att reglera samarbetet med Specialdomstolen i en särskild lag.

Lagrådet har inte något att erinra i sak mot de bestämmelser som i remissen föreslagits om rättslig hjälp på begäran av Specialdomstolen.

När det gäller de föreslagna bestämmelserna om utlämning vill Lagrådet anföra följande. Specialdomstolen har behörighet beträffande brott mot mänskligheten m.m. (se artiklarna 2–4 i domstolens stadga) men dessutom beträffande vissa brott enligt Sierra Leones lag (se artikel 5 i stadgan). För sistnämnda typ av brott vore det naturligt att lagen (1957:668) om utlämning för brott (utlämningslagen) gjordes tillämplig utan några undantag. Lagrådet har emellertid avstått från att föreslå en sådan uppdelning.

I remissen föreslås att regeringen skall få besluta om utlämning till Specialdomstolen utan hinder av 2 eller 4 § eller 10 § andra stycket utlämningslagen (se 8 b § andra stycket i föreslagen lydelse). De undantagna bestämmelserna avser förbud mot utlämning av svenska medborgare, krav på dubbel straffbarhet och prövning av om preskription skett enligt svensk rätt. De föreslagna undantagen medför vissa betänkligheter. Förslaget innebär emellertid att regeringen visserligen får bevilja utlämning även om dessa hinder föreligger men också att regeringen kan vägra utlämning efter en diskretionär prövning. Lagrådet anser på i remissen anförda skäl att förslaget bör kunna godtas.

Förslaget innebär också att Högsta domstolen skall yttra sig beträffande hinder enligt de nyss angivna paragraferna i utlämningslagen som ett underlag för regeringens bedömning. Regeringen är emellertid inte bunden av ett yttrande som innebär att domstolen funnit hin-

der föreligga enligt någon av bestämmelserna. Detta, som innebär ett avsteg från 20 § första stycket andra meningen utlämningslagen, bör komma till tydligare uttryck i lagtexten.

Mot bakgrund av det anförda har Lagrådet upprättat ett förslag till lag om samarbete med Specialdomstolen för Sierra Leone. Lagförslaget bygger i sak på det remitterade förslaget till ändringar i tribunallagen och kompletteras utan annat än redaktionella ändringar med de bestämmelser i tribunallagen som ansetts kunna gälla även för Specialdomstolen (se 10–12 a §§, 13 § andra stycket samt 14–17 §§ tribunallagen i gällande lydelse).

Vid föredragningen har uppmärksammats att tribunallagens nya rubrik föranleder följdändringar i 21 a § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, 29 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, 8 § lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete och 3 kap. 5 § lagen (2000:1219) om internationellt tull-samarbete. Om Lagrådets förslag till en särskild lag följs bör ändringar göras i de två förstnämnda lagarna medan de två sistnämnda lagarna inte behöver ändras, eftersom de angivna paragraferna redan hänvisar till 23 § utlämningslagen.

Lagrådets förslag till lag om samarbete med Specialdomstolen för  
Sierra Leone

Härigenom föreskrivs följande.

Allmänna bestämmelser

1 §

Denna lag gäller i förhållande till den genom avtal den 16 januari 2002 mellan Förenta nationerna och Sierra Leones regering inrättade Specialdomstolen för Sierra Leone.

2 §

En ansökan från Specialdomstolen skall ges in till Regeringskansliet (Justitiedepartementet). Underrättelser i och redovisning av ett ärende till Specialdomstolen skall vidarebefordras av Regeringskansliet (Justitiedepartementet).

En ansökan och bifogade handlingar enligt denna lag skall vara skrivna på engelska eller svenska eller åtföljas av en översättning till något av dessa språk.

## Utlämning

### 3 §

I fråga om utlämning till Specialdomstolen tillämpas lagen (1957:668) om utlämning för brott, om inte annat framgår av denna lag. Bestämmelserna i 9 §, 18 § andra stycket sista meningen samt 26 och 26 b §§ lagen om utlämning för brott skall inte tillämpas.

Utlämning till Specialdomstolen får ske även om utlämning inte skulle vara möjlig vid en tillämpning av 2 eller 4 § eller 10 § andra stycket lagen om utlämning för brott och alltså även om Högsta domstolen funnit att hinder mot utlämning möter enligt någon av dessa bestämmelser.

Ett beslut om häktning eller en dom som Specialdomstolen har meddelat i behörig ordning skall godtas som grund för ett beslut om utlämning, om det inte framgår att häktningsbeslutet eller domslutet är uppenbart oriktigt.

## Rättslig hjälp

### 4 §

I fråga om rättslig hjälp till Specialdomstolen tillämpas lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål, om inte annat framgår av denna lag. Bestämmelserna i 4 kap. 33 § och 34 § andra stycket lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål skall inte tillämpas.

Regeringen får besluta att rättslig hjälp får lämnas till Specialdomstolen även om det, vid en tillämpning av 2 kap. 2 § andra meningen

lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål, skulle finnas hinder mot att lämna rättslig hjälp på grund av att den gärning som ansökan avser inte motsvarar ett brott enligt svensk lag. Om en åklagare eller domstol finner att ansökan bör avslås på den grunden, skall ansökan överlämnas till regeringen.

Specialdomstolen skall ges tillfälle att yttra sig innan rättslig hjälp för-  
enas med sådana villkor som avses i 5 kap. 2 § lagen om internatio-  
nell rättslig hjälp i brottmål.

#### 5 §

Om det vid handläggningen av en ansökan om rättslig hjälp i brottmål framkommer att ansökan är oförenlig med en annan ansökan om rättslig hjälp i brottmål som handläggs enligt lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål, skall frågan överlämnas till regeringen som beslutar vilken av ansökningarna som skall ha företräde.

#### Straffverkställighet m.m.

#### 6 §

Regeringen kan på begäran av Specialdomstolen besluta att en av domstolen meddelad fängelsedom får verkställas i Sverige. Regeringen får meddela de anvisningar som i det enskilda fallet behövs för verkställigheten av straffet här.

Vid verkställigheten tillämpas 25 § lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom. Verkställigheten skall upphöra, om Specialdomstolen upplyser att den har bevil-

jat den dömde nåd eller meddelat något annat avgörande som innebär att den utdömda påföljden inte längre får verkställas.

Frågor om villkorlig frigivning prövas av regeringen sedan Specialdomstolen beretts tillfälle att yttra sig. Regeringen får i dessa fall besluta att villkorlig frigivning skall ske vid en senare tidpunkt än som följer av brottsbalken.

## 7 §

Företrädare för Specialdomstolen eller den domstolen utser för att undersöka behandlingen av den som avtjänar straff utdömt av domstolen har rätt att besöka den plats där personen är placerad. Den som ansvarar för någon som avtjänar ett sådant straff skall lämna den som genomför undersökningen det biträde som denne behöver för att kunna fullgöra sina uppgifter.

## Transport av frihetsberövade genom Sverige

## 8 §

Chefen för Justitiedepartementet får meddela tillstånd till transport genom Sverige av en frihetsberövad person som för att utlämnas eller i annat syfte skall överföras mellan en annan stat och Specialdomstolen. Under en sådan transport skall frihetsberövandet bestå om inte domstolen begär att den som överförs skall frigges.

För flygtransport utan planerad mellanlandning här i landet krävs inte tillstånd enligt första stycket. Om en oplanerad mellanlandning sker, skall polismyndigheterna ta den som överförs i förvar till dess en ansökan görs om tillstånd till transport enligt första stycket och genast underrätta chefen för Justitiedepartementet om detta. Görs ingen

ansökan senast 96 timmar från den oplanerade landningen, skall personen omedelbart friges.

Om tillstånd har meddelats enligt första stycket, får polismyndighet vid behov ta den som överförs i förvar. I fråga om tvångsmedel i ett ärende om transport gäller bestämmelserna i lagen (1957:668) om utlämning för brott.

### Övriga bestämmelser

#### 9 §

Har frågan om ansvar för en viss gärning prövats vid Specialdomstolen, får åtal för samma gärning inte väckas i Sverige.

#### 10 §

Om Specialdomstolen begär att en åtgärd skall vidtas beträffande den som misstänks eller har åtalats eller dömts för brott, skall denne, om han begär det, biträdas av en offentlig försvarare. I fråga om försvararen gäller rättegångsbalkens bestämmelser.

#### 11 §

Ett vittne eller en målsägande eller sakkunnig i Sverige som har kallats för att höras av Specialdomstolen har rätt till ersättning för sin inställelse enligt bestämmelser som meddelats av regeringen.

## 12 §

Ersättning av allmänna medel till offentlig försvarare eller till annan samt övriga kostnader för åtgärder som vidtagits enligt denna lag skall betalas av staten.

## 13 §

Bestämmelser i annan lag eller författning om delgivning och rättslig hjälp åt domstol eller myndighet i en annan stat tillämpas på ansökningar från Specialdomstolen, om de inte strider mot bestämmelserna i denna lag.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006.

