

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2021-04-26

Närvarande: F.d. justitierådet Eskil Nord samt justitieråden
Inga-Lill Askersjö och Petter Asp

Kompletterande bestämmelser till vissa delar av avtalet mellan Europeiska unionen och Förenade kungariket

Enligt en lagrådsremiss den 15 april 2021 har regeringen
(Justitiedepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande
över förslag till

1. lag med kompletterande bestämmelser om straffrättsligt
samarbete enligt avtalet mellan Europeiska unionen och
Förenade kungariket,
2. lag om ändring i lagen (1957:668) om utlämning för brott,
3. lag om ändring i lagen (1972:260) om internationellt samarbete
rörande verkställighet av brottmålsdom,
4. lag om ändring i lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i
brottmål.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Ann Medioni.

Förslagen föranleder följande yttrande.

Förslaget till lag med kompletterande bestämmelser om straffrättsligt samarbete enligt avtalet mellan Europeiska unionen och Förenade kungariket

Lagrådet kommer i detta yttrande att hänvisa till avtalets artiklar med angivande av de preliminära artikelnummer som finns i den version som varit tillgänglig för Lagrådet under granskningen. Lagrådet förutsätter att det tas fram en konverteringstabell när numreringen blir fastställd så att hänvisningarna till avtalet blir begripliga även framgent.

2 kap. 1 §

I paragrafen anges att det är åklagare som är behörig att i Sverige utfärda en arresteringsorder för lagföring eller för verkställighet av en frihetsberövande påföljd.

På grund av vad Lagrådet anför i anslutning till 3 kap. 1 § nedan och Lagrådets förslag till utformning av den paragrafen vore en direkt hänvisning till avtalet att föredra också här.

Lagrådet föreslår därför att paragrafen ges följande lydelse.

Behörig rättslig myndighet enligt artikel LAW.SURR.78 d i avtalet är åklagare.

Av samma skäl föreslår Lagrådet att underrubriken närmast före denna paragraf ska lyda: "Behörig rättslig myndighet".

3 kap. 1 §

Under rubriken "Verkställande rättsliga myndigheter" anges att åklagare och allmän domstol är behöriga att verkställa en arresteringsorder som är utfärdad i Förenade kungariket.

Lagens utformning är i denna del visserligen följdriktig om man jämför med hur avtalet är utformat (jfr bl.a. artikel LAW.SURR.78 c i avtalet). I lagen om en europeisk arresteringsorder (i det följande europeiska arresteringsorderlagen) har emellertid lagstiftaren undvikit att använda benämningen verkställande myndigheter. Detta trots att det i det bakomliggande rambeslutet till den lagen på samma sätt som i avtalet talas om "verkställande rättsliga myndigheter". I den lagen avses med verkställighet av en arresteringsorder den egentliga verkställigheten av det beslut som tingsrätten fattar på framställning av åklagaren (jfr t.ex. 6 kap. 1 § europeiska arresteringsorderlagen). Verkställighet avser i europeiska arresteringsorderlagen alltså något annat än den verksamhet som de myndigheter som nu utpekats som "verkställande" ska ägna sig åt.

Det framstår, med hänsyn till att systemet enligt avtalet i grunden är detsamma som enligt europeiska arresteringsorderlagen, inte lämpligt att begreppet verkställighet används i så olika betydelser i de båda lagarna.

För att tillse att den svenska lagstiftningen på området inte bygger på en terminologi som är motstridig och förvirrande vore, enligt Lagrådets mening, en direkt hänvisning till avtalet att föredra i den nu aktuella bestämmelsen. Lagtexten kan då utformas enligt följande.

Behöriga rättsliga myndigheter enligt artikel LAW.SURR.78 c i avtalet är åklagare och allmän domstol.

Underrubriken närmast före 3 kap. 1 § bör i konsekvens härmed ändras till "Behöriga rättsliga myndigheter".

En ytterligare fråga som väcks av förslagen i denna del hänger samman med att åklagare och allmän domstol – som alltså båda ska vara verkställande rättsliga myndigheter i den mening som avses i avtalet – har mycket olikartade uppgifter i systemet (jfr bl.a. de roller som följer av 5 kap. 1 § europeiska arresteringsorderlagen, vilken enligt 3 kap. 9 § i den föreslagna lagen ska tillämpas också när ärenden enligt avtalet handläggs).

Om man läser avtalstexten med utgångspunkt i dessa olika roller är det t.ex. klart att den verkställande rättsliga myndighet som avses i artikel LAW.SURR.87 är åklagare, medan den verkställande rättsliga myndighet som avses i artikel LAW.SURR.93.1 måste vara domstol. I de centrala delarna löses detta problem genom de hänvisningar till europeiska arresteringsorderlagen som finns i den föreslagna lagen (jfr hänvisningarna i 3 kap. 6 § till 4 kap. 1 och 3 §§ i europeiska arresteringsorderlagen som tydliggör att åklagare kan ta emot en arresteringsorder och utreda om det finns förutsättningar för överlämnande och hänvisningen i 3 kap. 9 § till 5 kap. 1 § i nämnda lag som tydliggör att det är domstolen som beslutar om överlämnande).

Det framstår emellertid för Lagrådet som oklart om den nu föreslagna lagstiftningen i alla delar klargör om det är åklagare eller domstol som har en funktion att fylla när avtalet anger att en viss uppgift ankommer på en verkställande rättslig myndighet. Eftersom det i grunden är avtalet som ska tillämpas bör i den fortsatta beredningen av ärendet övervägas om det i någon del behöver tydliggöras om en viss uppgift enligt avtalet ankommer på åklagare eller på allmän

domstol (jfr t.ex. 3 kap. 6 § tredje stycket där ett sådant klagörande görs).

3 kap. 4 §

I paragrafen anges att "[i] frågor om hinder mot överlämnande" ska 2 kap. 3 § 1 och 5 och 4 § 3 i europeiska arresteringsorderlagen tillämpas.

Utformningen av paragrafen ger närmast intryck av att den uttömmande reglerar hinder mot överlämnande. Men bestämmelsen ger också, och framför allt, intryck av att de hinder mot överlämnande som regleras i de uppräknade paragraferna i europeiska arresteringsorderlagen, men som inte omfattas av hänvisningarna, inte ska tillämpas. Det gäller exempelvis 2 kap. 4 § 1 (som avser gärningar som ägt rum innan den eftersökte fyllt femton år). Att den omständigheten utgör ett hinder mot överlämnande framgår emellertid direkt av avtalet (jfr artikel LAW.SURR.80 c).

Samma problem uppstår beträffande 2 kap. 4 § 2 europeiska arresteringsorderlagen som det inte heller hänvisas till i 3 kap. 4 §. Den förstnämnda bestämmelsen, som avser hinder med hänsyn till att ett överlämnande skulle stå i strid med Europakonventionen, ska alltså inte tillämpas. Samtidigt anges i avtalet artikel LAW.GEN.3 att ingenting i del 3 av avtalet ska påverka parternas skyldigheter att respektera de grundläggande rättigheter och rättsprinciper som särskilt återspeglas i Europakonventionen och, när det gäller unionen och dess medlemsstater, Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Också i denna del undantas alltså en bestämmelse i europeiska arresteringsorderlagen vars innehåll i realiteten ska gälla.

Problem av detta slag uppstår lätt när kompletterande lagstiftning till direkt tillämpliga normer (i t.ex. EU-rättsliga förordningar eller, som i det här fallet, ett direkt tillämpligt avtal) genomförs genom att det i en kompletterande lag görs hänvisningar till redan existerande lagstiftning. Problemet har att göra med att medlemsstaterna inte tillåts att i nationell rätt reglera det som föreskrivs i direkt tillämplig EU-rätt. I många situationer måste det därför godtas att tillämparen själv ges uppgiften att, utan närmare ledning, addera den kompletterande lagstiftningen till de direkt tillämpliga normerna. Och i någon utsträckning måste man när det gäller kompletterande lagstiftning lita på att tillämparen inte drar obefogade motsatsslut.

Samtidigt måste det anses angeläget att reglerna, så långt det är möjligt, formuleras på ett sätt som inte är mer eller mindre direkt vilseledande för tillämparen eller för den som annars försöker ta reda på vad som gäller. Det gäller naturligtvis särskilt när det är fråga om centrala och materiellt betydelsefulla regler. Reglerna om hinder mot överlämnande måste anses vara av denna karaktär.

Lagrådet föreslår, mot denna bakgrund, att paragraferna 4 och 5 byter plats med varandra och att nuvarande 3 kap. 4 § (5 § om Lagrådets förslag godtas) ges en lydelse som tydliggör att det finns bestämmelser om hinder mot överlämnande också i avtalet.

I frågor om hinder mot överlämnande i övrigt gäller, vid sidan av vad som följer av del 3 i avtalet, 2 kap. 3 § 1 och 5 och 4 § 3 lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder.

3 kap. 6 §, första stycket, andra strecksatsen

Paragrafen föreskriver att vissa bestämmelser i europeiska arresteringsorderlagen ska tillämpas vid förfarandet och utredningen angående ett överlämnande från Sverige. I första stycket andra

strecksatsen hänvisas till 4 kap. 2 § andra stycket i den nämnda lagen som alltså ska tillämpas "i den omfattning" det rör en efterlysning i ett annat system för eftersökning av personer än Schengens informationssystem. Lagtexten som det hänvisas till gäller eftersökning av personer som ska utlämnas eller överlämnas till en medlemsstat i EU. Avtalet gäller emellertid personer som tillhör Förenade kungariket, dvs. tredje land, vilket gör att det kan starkt ifrågasättas om 4 kap. 2 § andra stycket kan tillämpas i de fall som omfattas av avtalet. Det är också otydligt vad som avses med begränsningen att lagrummet är tillämpligt "i den omfattning" förfarandet gäller andra personer än i Schengensystemet.

Enligt Lagrådets mening vore det tydligare att hänvisningen till den europeiska arresteringsorderlagen, med dess hänvisning till Schengensystemet, utgår och i stället den andra strecksatsen bildar ett eget stycke av följande lydelse.

En efterlysning som är registrerad i ett system för eftersökning av personer och som gäller utlämning eller överlämnande till Förenade kungariket ska jämföras med en arresteringsorder i avvaktan på att en sådan översänds.

3 kap. 6 § tredje stycket

I tredje stycket finns vad som ger intryck av att vara en upplysningsbestämmelse där det sägs att åklagaren inhämtar vissa kompletteringar med stöd av artikel LAW.SURR 93.2 i avtalet, där det sägs att det är den "verkställande rättsliga myndigheten" som får begära kompletteringar.

I själva verket synes avsikten med detta stycke vara att lagstiftaren genom bestämmelsen bemyndigar åklagaren att vara verkställande myndighet i artikelns mening. Lagrådet anser att detta uttryckligen ska framgå och föreslår att stycket ges följande lydelse.

Beslut om kompletteringar enligt artikel LAW.SURR 93.2 i avtalet fattas av åklagare.

3 kap. 8 §

I paragrafen anges att "4 kap. 9 § utom första stycket sista meningen" i europeiska arresteringsorderlagen ska tillämpas i frågor om samtycke och medgivande.

Här finns anledning att återkomma till den problematik som Lagrådet har framfört i anslutning till 3 kap. 4 §, nämligen att reglerna inte bör utformas på ett sätt som innebär stor risk att tillämparen leds vilse.

I den del av 4 kap. 9 § i europeiska arresteringsorderlagen som undantas genom bestämmelsen anges att den eftersökte ska upplysas om innebörden av att samtycke eller medgivande lämnas. Skälet till att den delen av bestämmelsen undantas anges i lagrådsremissen vara att denna regel följer direkt av avtalet (jfr artikel LAW.SURR.91.2 och LAW.SURR.105.2 f).

Enligt Lagrådets mening är detta ytterligare ett exempel på lagtext som visserligen principiellt kan låta sig försvaras med att lagen bara kompletterar avtalet, men som ändå måste betecknas som både vilseledande och onödigt svårtillämpad. I det här fallet förstärks dessutom problemet av att den aktuella delen av bestämmelsen *uttryckligen* undantas från tillämpning. Resultatet blir en föreskrift som säger att normen (dvs. att den tilltalade ska upplysas om innebörden av ett samtycke eller medgivande) *inte* ska tillämpas, trots att den faktiskt (men då enligt avtalet) ska tillämpas.

Enligt Lagrådets mening kan det i ett fall som det förevarande inte anses stå i strid med principen om att man inte får genomföra direkt tillämpliga normer på nationell nivå att låta hänvisningen avse hela

4 kap. 9 § i europeiska arresteringsorderlagen. Principen bör i sin tillämpning inte dras så långt att den leder till att den nödvändiga kompletterande lagstiftningen blir direkt missvisande. Det gäller åtminstone när fråga är om normer av det här slaget – att den enskilde ska upplysas om något – där man bör kunna tillåta sig ett visst mått av dubbelreglering under förutsättning att den inte går utöver vad avtalet föreskriver. (Det framstår för övrigt inte som uteslutet att reglerna i avtalet, se artikel 91 och artikel 105.2 f, innebär just en förpliktelse för avtalsparterna att, genom införande av regler, säkerställa att ett samtycke lämnas med full insikt om vad det innebär.)

3 kap. 9 §

Också i denna paragraf aktualiseras det problem som Lagrådet lyft i anslutning till 3 kap. 4 och 8 §§.

I paragrafen anges sålunda bl.a. att 5 kap. 2 § utom första stycket andra meningen ska tillämpas. I 2 § första stycket andra meningen anges att handläggningen ska ske med skyndsamhet. Skälet till att denna del av 2 § undantas anges också i detta fall vara att ett skyndsamhetskrav följer direkt av avtalet. Åter gäller alltså att lagen uttryckligen undantar en viss norm (skyndsamhetsnormen) som faktiskt ska tillämpas (låt vara enligt avtalet).

Också i detta fall menar Lagrådet att principen om att man inte får genomföra direkt tillämpliga EU-rättsliga normer inte bör dras så långt att den leder till lagtext som är missvisande. Skyndsamhetsnormen är inte av sådan karaktär att det kan anses föreligga något hinder mot att låta hänvisningen avse hela 5 kap. 2 §, vilket alltså i praktiken innebär att skyndsamhetskravet kommer att följa såväl av nationell rätt som av avtalet.

Frågor om relationen mellan hänvisningar å ena sidan och undantag eller icke-hänvisningar å den andra inställer sig också vad gäller hänvisningar i andra bestämmelser, bl.a. i den nu aktuella paragrafen till 5 kap. 4 § första och andra styckena och 9 § "utom första stycket första meningen". Lagrådet har emellertid i dessa delar inte funnit anledning att motsätta sig att lagtexten utformas på det sätt som föreslås. Vad gäller hänvisningen till 5 kap. 4 § första och andra styckena beror detta på att den norm som undantas (dvs. 4 § tredje stycket) har en sådan karaktär att en dubbelreglering skulle kunna vara problematisk. När det gäller hänvisningen till 9 § "utom första stycket första meningen" är skälet i stället att undantaget är helt adekvat (eftersom 9 § första stycket första meningen gäller svenska medborgare och svenska medborgare inte kan utlämnas enligt den nu aktuella lagstiftningen).

Lagrådet vill emellertid framhålla att de lagtekniska svårigheter som här har påtalats i stor utsträckning kan undvikas helt genom att de kompletterande bestämmelserna tas in direkt i lagen utan koppling till den europeiska arresteringsorderlagen. Lagrådet har dock förståelse för att tidsramen i detta ärende inte tillåter en så genomgripande förändring av lagrådsremissens förslag.

4 kap. 6 §

I paragrafen regleras genom en uppräknings vilka bestämmelser i lagen om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom som ska tillämpas vid prövning av en ansökan från Förenade kungariket om verkställighet av ett beslut om förverkande och vid verkställigheten av detta beslut. Den hänvisningsteknik som används i paragrafen medför att det i vissa fall blir otydligt vilka bestämmelser i den lagen som ska tillämpas, eftersom de uppräknade bestämmelserna i sin tur hänvisar vidare till andra

paragrafer i den lagen. En av de paragrafer som det hänvisas vidare till, 15 §, finns med i uppräknningen vilket gör att den regleras dubbelt. Vissa andra däremot (t.ex. 12–14 och 19–22) finns inte med och ska således sannolikt inte omfattas, men de kommer ändå att göra det på grund av vidarehänvisningen.

Paragrafen bör justeras så att det klart framgår vilka av de bestämmelser till vilka det hänvisas vidare som ska tillämpas. Den skulle dessutom vinna i överskådlighet om hänvisningarna görs i en punktlista. Lagrådet föreslår att paragrafen ges följande lydelse.

Vid prövning av en ansökan om verkställighet av ett beslut om förverkande och vid verkställighet av beslutet gäller i tillämpliga delar följande bestämmelser i lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom:

- 4 § tredje stycket,
- 9 § med bortseende från hänvisningarna till 19–22 §§,
- 11 § första stycket med bortseende från hänvisningarna till 12–14 §§,
- 16 § utom andra stycket andra meningen,
- 24 § första och andra styckena med bortseende från hänvisningarna till 11 § andra stycket och 12–14 §§, och
- 35, 38 och 39 §§.

Förslaget till lag om ändring i lagen om utlämning för brott

1 §

Förslagen innebär bl.a. att det i andra stycket anges dels att utlämningslagen inte ska tillämpas om lagen med kompletterande bestämmelser om straffrättsligt samarbete enligt avtalet mellan Europeiska unionen och Förenade kungariket ska tillämpas, dels att utlämningslagen inte heller ska tillämpas om det avtal som ligger till grund för den kompletterande lagen är tillämpligt.

Som antyds redan av den kompletterande lagens namn är emellertid lagen och avtalet i nu aktuella delar ömsesidigt beroende av

varandra. Undantaget som innebär att utlämningslagen inte ska tillämpas när avtalet och lagen i stället ska tillämpas bör därför vara ett och detsamma. Detta kan åstadkommas genom att paragrafen ges följande lydelse.

Den som i en annan stat är misstänkt, tilltalad eller dömd för där straffbelagd gärning och uppehåller sig här i riket får efter beslut av regeringen utlämnas till den staten i enlighet med bestämmelserna i denna lag.

Lagen gäller inte om lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder eller lagen (2011:1165) om överlämnande från Sverige enligt en nordisk arresteringsorder är tillämplig i förhållande till den andra staten.

Lagen gäller inte heller om avtalet om handel och samarbete mellan Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen, å ena sidan, och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, å andra sidan och lagen (2021:000) med kompletterande bestämmelser om straffrättsligt samarbete mellan Europeiska unionen eller Förenade kungariket är tillämpliga.

Förslaget till lag om ändring i lagen om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom

1 §

Av de skäl som anförts under föregående rubrik bör avtalet och den kompletterande lagen samlas i en och samma hänvisning i den nu aktuella paragrafen. Den fjärde punkten i förslaget kan då ges följande lydelse.

4. avtalet om handel och samarbete mellan Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen, å ena sidan, och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, å andra sidan, och den tillhörande lagen (2021:000) med kompletterande bestämmelser om straffrättsligt samarbete enligt avtalet mellan Europeiska unionen och Förenade kungariket.

Övrigt lagförslag

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.