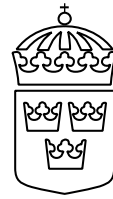


Regeringens proposition

2018/19:60



Högsta domstolens sammansättning i utlämningsärenden

Prop.
2018/19:60

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 28 februari 2019

Stefan Löfven

Morgan Johansson
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Det är regeringen som beslutar i ärenden enligt utlämningslagen och i vissa ärenden enligt internationella verkställighetslagen. Om en person inte går med på att utlämnas eller verkställa sin påföljd utomlands ska ärendet dock först prövas av Högsta domstolen.

För att effektivisera handläggningen och därmed frigöra resurser till Högsta domstolens prejudikatbildande verksamhet föreslår regeringen att ärendena om utlämning och verkställighet ska kunna prövas med färre ledamöter i rätten än i dag – minst tre i stället för minst fem ledamöter. När det gäller tvångsmedel enligt utlämningslagen ska Högsta domstolen få besluta hur många ledamöter som ska ingå i rätten.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2019.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken	4
3	Ärendet och dess beredning	6
4	Högsta domstolens prövning av utlämningsärenden och ärenden enligt internationella verkställighetslagen	6
4.1	Gällande regler om rättens sammansättning	6
4.2	Rättens sammansättning vid prövning av utlämning och ärenden enligt internationella verkställighetslagen	8
4.3	Rättens sammansättning vid prövning av tingsrättens beslut om tvångsmedel	11
5	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	13
6	Konsekvenser av förslagen	14
7	Författningskommentar	14
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Högsta domstolens sammansättning i utlämningsärenden m.m.	17
Bilaga 2	Promemorians lagförslag	19
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	21
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag	22
Bilaga 5	Lagrådets yttrande	24
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 28 februari 2019		25

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2018/19:60

Regeringens förslag:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i rättegångsbalken.

2 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 5 och 5 a §§ rättegångsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

5 §¹

Rätten ska, om inte annat följer av andra stycket eller 5 a § andra stycket, bestå av minst fem ledamöter vid prövning av själva saken i

1. mål där prövningstillstånd har beviljats av Högsta domstolen,
2. mål där Högsta domstolen är första domstolsinstans,
3. mål där talan har väckts i hovrätt och överklagande har skett till Högsta domstolen,

4. mål som har överklagats av Justitiekanslern eller av en justitieombudsman,

5. ärenden om resning, återställande av försutten tid eller klagan över domvilla, om prövningen inte är enkel, *och*

6. ärenden enligt lagen (1957:668) om utlämning för brott.

Om en framställning i ett mål där Högsta domstolen är första domstolsinstans inte innefattar laga skäl för talan eller det annars är uppenbart att talan är ogrundad, får rätten bestå av tre eller fyra ledamöter när dom i målet meddelas utan att stämning har utfärdats.

När Högsta domstolen avger ett sådant yttrande som avses i 2 § lagen (1974:579) om handläggningen av nådeärenden ska rätten bestå av minst tre ledamöter.

Rätten ska, om inte *något* annat följer av andra *eller fjärde* stycket eller 5 a § andra stycket 1–3, bestå av minst fem ledamöter vid prövning av själva saken i

4. mål som har överklagats av Justitiekanslern eller av en justitieombudsman, *och*

5. ärenden om resning, återställande av försutten tid eller klagan över domvilla, om prövningen inte är enkel.

Det som sägs i tredje stycket gäller också vid prövning av själva saken i ärenden enligt lagen (1957:668) om utlämning för brott, om inte något annat följer av 5 a § andra stycket 4, och i ärenden enligt 34 § lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom.

¹ Paragrafen fick sin nuvarande beteckning genom 2009:344.

I andra fall än sådana som avses i 5 § beslutar Högsta domstolen för varje mål eller ärende hur många ledamöter som ska ingå i rätten.

Det som sägs i första stycket gäller även vid prövning av

1. frågor om beviljande av prövningstillstånd i hovrätt,
2. frågor om återförvisning av mål till hovrätt, *och*
3. överklagande av hovrätts avvisningsbeslut som avses i 54 kap. 17 §.
2. frågor om återförvisning av mål till hovrätt,
3. överklagande av hovrätts avvisningsbeslut som avses i 54 kap. 17 §, *och*
4. frågor om tvångsmedel enligt 16 § femte stycket lagen (1957:668) om utlämning för brott.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2019.

² Senaste lydelse 2009:344.

3 Ärendet och dess beredning

Högsta domstolen har i en promemoria den 21 juni 2017 lämnat förslag till lagändringar avseende domstolens sammansättning i utlämningsärenden m.m. (Ju2017/05650/DOM). En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1* och promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Justitiedepartementet (Ju2017/05650/DOM).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 30 augusti 2018 att inhämta Lagrådets yttrande över det lagförslag som finns i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. Lagrådet har lämnat förslaget utan erinran. I förhållande till lagrådsremissens lagförslag har tidpunkten för ikraftträdande skjutits fram till den 1 juli 2019.

4 Högsta domstolens prövning av utlämningsärenden och ärenden enligt internationella verkställighetslagen

4.1 Gällande regler om rättens sammansättning

Regleringen i utlämningslagen och rättegångsbalken

Den som i en annan stat är misstänkt, tilltalad eller dömd för en gärning som är straffbelagd i den staten, och som befinner sig här i landet kan under vissa förutsättningar utlämnas från Sverige. Regleringen om utlämning finns i lagen (1957:668) om utlämning för brott (utlämningslagen). Utlämningslagen gäller inte mellan de nordiska länderna och inte heller i förhållande till medlemsstaterna i Europeiska unionen (EU). För nordiska förhållanden gäller i stället lagen (2011:1165) om överlämnande från Sverige enligt en nordisk arresteringsorder. Samarbetet med andra medlemsstater i EU regleras i lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder.

Beslut om utlämning enligt utlämningslagen fattas av regeringen (1 § utlämningslagen). Ett utlämningsärende inleds med att en annan stat gör en framställning till Justitiedepartementet (14 §). Ofta inleds dock ett förfarande genom att en internationellt efterlyst person påträffas i Sverige, varefter personen i fråga anhålls provisoriskt i avvaktan på att en framställning görs (23 §). Innan regeringen fattar beslut i ärendet ska riksåklagaren yttra sig. Är det uppenbart att framställningen inte bör bifallas, ska den dock omedelbart avslås av regeringen (15 §). Riksåklagaren ska som grund för sitt yttrande verkställa en utredning enligt vad som gäller vid förundersökning i brottmål. Under utredningstiden förekommer det att åklagaren begär att personen ska häktas (s.k.

utlämningshäktning). Även andra tvångsmedel kan bli aktuella och precis som vid utlämningshäktning gäller då vad som i allmänhet är föreskrivet för brottmål. Tingsrättens beslut om tvångsmedel överklagas till Högsta domstolen utan krav på prövningstillstånd (16 §). Tvångsmedelsfrågan utgör i dessa fall själva saken i Högsta domstolen och rätten ska därför bestå av minst fem ledamöter vid prövningen (3 kap. 5 § första stycket 6 rättegångsbalken).

Om den som avses med framställningen inte har samtyckt till att utlämning sker ska riksåklagaren, efter att ha avslutat sin utredning, överlämna ärendet jämte sitt yttrande till Högsta domstolen (17 § utlämningslagen). Högsta domstolen prövar därefter om utlämning lagligen kan ske enligt utlämningslagen och om utlämningen är förenlig med den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (18 § utlämningslagen och se t.ex. NJA 2017 s. 677). Vid Högsta domstolens prövning består rätten av minst fem ledamöter (3 kap. 5 § första stycket 6 rättegångsbalken). När Högsta domstolen har meddelat sitt beslut ska ärendet anmälas för regeringen. Om Högsta domstolen kommit fram till att det finns hinder mot utlämningen, får regeringen inte bifalla framställningen om utlämning (20 § utlämningslagen). Förfarandet gäller i tillämpliga delar även i ärenden som avser medgivande till att den som utlämnats får ställas till ansvar för någon annan gärning som förövats före utlämningen (24 §).

Även i de ärenden som inletts hos Högsta domstolen genom riksåklagarens yttrande kan frågan om tvångsmedel, framför allt häktning, aktualiseras. Den som framställningen om utlämning avser kan t.ex. yrka att bli försatt på fri fot. I dessa fall utgör häktningsfrågan inte själva saken och Högsta domstolen får besluta hur många ledamöter som ska ingå i rätten (3 kap. 5 a § första stycket rättegångsbalken).

Regleringen i internationella verkställighetslagen och rättegångsbalken

Verkställighet av brottmålsdom m.m. får i vissa fall anförtros åt en myndighet i en främmande stat enligt lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom (internationella verkställighetslagen). Lagen gäller dock inte i fråga om verkställighet eller annan åtgärd som regleras genom lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m. eller lagen (2015:96) om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen (42 §).

Om en person överförs till en annan stat för verkställighet där kan regeringen under vissa förutsättningar medge att den dömde personen får åtalas, dömas eller berövas friheten i den andra staten för verkställighet av påföljd m.m. också med anledning av brott som har begåtts före överförandet och som inte omfattas av framställningen om verkställighet (specialitetsprincipen). Medgivande får lämnas bl.a. om personen hade kunnat lagligen utlämnas eller överlämnas för brottet till verkställighetsstaten. Om det av handlingarna i ärendet framgår att medgivande inte lagligen kan lämnas, ska begäran omedelbart avslås. I annat fall ska frågan prövas av Högsta domstolen, om inte personen i fråga samtyckt till åtgärden. Om Högsta domstolen bedömer att hinder föreligger får regeringen inte lämna något medgivande (34 §). Även när den dömde

utvisats på grund av brottet och överförts från Sverige till en annan stat med tillämpning av överförandekonventionen (den i Strasbourg den 21 mars 1983 undertecknade konventionen om överförande av dömda personer) och tilläggsprotokollet (det i Strasbourg den 18 december 1997 undertecknade tilläggsprotokollet till överförandekonventionen) tillämpas bestämmelserna i 34 § (34 b §).

Eftersom frågan om medgivande enligt internationella verkställighetslagen utgör själva saken i Högsta domstolen och domstolen är första domstolsinstans ska rätten bestå av minst fem ledamöter (3 kap. 5 § första stycket 2 rättegångsbalken).

4.2 Rättens sammansättning vid prövning av utlämning och ärenden enligt internationella verkställighetslagen

Regeringens förslag: Rätten ska bestå av minst tre ledamöter vid Högsta domstolens prövning av själva saken i ärenden enligt utlämningslagen och internationella verkställighetslagen.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. *Svea hovrätt* anser att det är motiverat att se över Högsta domstolens verksamhet med avsikt att prejudikatbildningen ska kunna prioriteras. *Stockholms tingsrätt* anser att förändringar i sammansättningsreglerna bör motiveras utifrån möjligheterna att tillgodose de intressen som ligger bakom de nuvarande reglerna och att den föreslagna ordningen med minst tre ledamöter är välmotiverad. *Justitiekanslern* delar bedömningen att utlämningsärenden och ärenden enligt internationella verkställighetslagen kan avgöras av färre ledamöter än tidigare utan att den enskildes rättssäkerhet påverkas negativt.

Skälen för regeringens förslag

Högsta domstolens prejudikatbildande verksamhet bör prioriteras

Ända sedan den första lagen om utlämning (lagen den 4 juni 1913 [nr 68] angående utlämning av förbrytare) har Högsta domstolen haft till uppgift att pröva om det finns några hinder mot utlämning. I förarbetena uttalas att prövningen ofta är sådan att det är påkallat att anlita domstol och att utlämningsärenden bör behandlas som rena rättsfrågor för att undvika påtryckningar på den svenska regeringen från främmande makt (prop. 1913:50 s. 19 f.). Att prövningen ska göras av den högsta instansen motiveras av att det medför att nödvändig auktoritet mot andra länder upprätthålls och att tillämpningen blir enhetlig (samma prop. s. 77 f.). Införandet av den nu gällande utlämningslagen innebar att ordningen från 1913 i allt väsentligt behölls oförändrad (prop. 1957:156 s. 20, 34 och 78). En utgångspunkt för slutsatsen att Högsta domstolen ska vara den instans som ansvarar för prövningen torde i båda lagstiftningsärendena ha varit antagandet att uppgiften inte kunde anses medföra någon avsevärd

arbetsbörda för domstolen (se prop. 1913:50 s. 77, prop. 1957:156 s. 77 f. Prop. 2018/19:60 och SOU 2011:71 s. 295 f.).

Huvudregeln för sammansättningen i Högsta domstolen har sedan lång tid varit att rätten ska bestå av fem ledamöter. Det är också i den sammansättningen som ärenden enligt utlämningslagen och internationella verkställighetslagen prövas. För ett stort antal situationer finns emellertid undantag från huvudregeln. Sådana undantagsregler, som tillåter en mer begränsad sammansättning, har tillkommit genom successiva reformer och har i huvudsak gällt frågor som har ansetts ligga vid sidan av Högsta domstolens rättsbildande huvuduppgift (prop. 1988/89:78, prop. 1995/96:116 och prop. 2004/05:63). Efter den senaste reformen av sammansättningsreglerna gäller att fem ledamöter krävs endast i ett antal uttryckligt angivna situationer och enbart när prövningen avser själva saken (3 kap. 5 § första stycket rättegångsbalken, prop. 2008/09:117).

Frågan om Högsta domstolens prövning av utlämningsärenden har varit föremål för överväganden av Utlämningsutredningen (SOU 2011:71). Utredningen föreslår en ny lag, där allmän domstol – med tingsrätten som första instans – avlastar regeringen och Högsta domstolen och övertar rollen som beslutande organ för samtliga frågor enligt utlämningslagen och där besluten kan överklagas till hovrätt och Högsta domstolen. Enligt utredningen har ett överförande av beslutanderätten till allmän domstol flera fördelar, bl.a. att tvåpartsförfarandet jämte muntlighetsprincipen kommer till naturligt uttryck och att möjligheterna till insyn och öppenhet i processen ökar. Vidare bedömer utredningen att förslaget skulle innebära en förstärkt rättssäkerhet för den enskilde i förhållande till nuvarande ordning där domstolsprövning enbart görs i en instans (SOU 2011:71 s. 593). Frågan om en ny utlämningslagstiftning bereds i Regeringskansliet.

I promemorian görs bedömningen att prövningen av utlämningsärenden bör kunna ske med färre ledamöter i rätten än i dag. På så sätt kan handläggningen effektiviseras och resurser frigöras till den prejudikatbildande verksamheten. Antalet inkomna ärenden om utlämning har under åren 2012–2017 fördelat sig enligt följande: 17 ärenden 2012, 11 ärenden 2013, 15 ärenden 2014, 21 ärenden 2015, 25 ärenden 2016 och 8 ärenden 2017. Som en jämförelse kan noteras att Högsta domstolen meddelade 29 straffrättsliga prejudikat under 2016 och ungefär lika många under 2017.

Även antalet förhandlingar i utlämningsärendena är förhållandevis högt. Under 2014 avgjordes 2 ärenden efter förhandling, under 2015 ökade antalet till 12 för att under 2016 uppgå till 7. Under 2017 hölls förhandling i 5 ärenden.

I tidigare förarbeten anges som målsättning att sammansättningen med fem ledamöter bara ska användas när det framstår som ändamålsenligt och att den fullsuttna sammansättningen är avsedd att vara förbehållen Högsta domstolens centrala rättskipande uppgifter (prop. 2008/09:117 s. 25). Regeringen anser att detta ställningstagande alltså har giltighet. Enligt bedömningen i promemorian är utlämningsärendena sällan komplicerade och de har endast undantagsvis något prejudikatintresse. Bedömningen som görs är att prövningen av dessa ärenden oftast ligger tydligt utanför Högsta domstolens rättsbildande huvuduppgift. Regeringen finner inte skäl att ifrågasätta den bedömningen. I avvaktan på en eventuell

Prop. 2018/19:60 reformering av utlämningslagstiftningen och i ljuset av den belastning i fråga om resurser som utlämningsärendena medför bedömer regeringen, liksom bl.a. *Svea hovrätt*, att det är angeläget att nu se över sammansättningsreglerna i Högsta domstolen i utlämningsärenden med avsikt att prejudikatbildningen ska kunna prioriteras.

Den enskildes rättssäkerhet kan bibehållas

I promemorian föreslås att rätten ska bestå av minst tre ledamöter vid prövningen av själva saken i utlämningsärenden. Även om prövningen i utlämningsärendena normalt sett är en ren laglighetsprövning och sällan torde vara komplicerad har frågan stor betydelse för den enskilde. Vid överväganden om att minska antalet ledamöter måste det säkerställas att den enskildes intresse av rättssäkerhet inte påverkas på ett negativt sätt. En jämförelse kan här göras med Högsta domstolens handläggning av ärenden enligt lagen (1974:579) om nådeärenden. När domstolen avger yttranden i sådana ärenden ska rätten bestå av minst tre ledamöter (3 kap. 5 § tredje stycket rättegångsbalken). Det kan också noteras att vid prövningen av ärenden om resning, återställande av försutten tid eller klagan över domvilla som är av enkel beskaffenhet beslutar Högsta domstolen för varje ärende hur många ledamöter som ska ingå i rätten (3 kap. 5 a § första stycket). Gemensamt för dessa ärenden är att de typiskt sett har tydliga inslag av rättssäkerhetsöverväganden av betydelse för den enskilde och att de ofta saknar prejudikatintresse. Av Högsta domstolens arbetsordning framgår att ärendena får avgöras av tre ledamöter om prövningen är enkel, eller, om prövningen är mycket enkel, av en ledamot (10 § andra stycket). Rätten får i varje enskilt fall besluta att ärendet eller viss fråga i ärendet ska avgöras i en annan sammansättning (10 § tredje stycket och 30 §).

Vid en jämförelse med andra ärenden med tydliga inslag av rättssäkerhetsintressen för den enskilde och med beaktande av att prövningarna av utlämningsärendena främst avser rena laglighetsprövningar anser regeringen, i likhet med samtliga remissinstanser, att en sammansättning med tre ledamöter är tillräcklig för att utlämningsärendena ska kunna prövas på ett ändamålsenligt sätt. Liksom *Justitiekanslern* framhåller bedöms den enskildes rättssäkerhet inte påverkas på ett negativt sätt.

Minst tre ledamöter vid prövning av själva saken i utlämningsärenden

Högsta domstolen bör alltså bestå av minst tre ledamöter vid prövning av själva saken i ärenden enligt utlämningslagen. Att kravet på minst tre ledamöter endast ska gälla vid prövning av själva saken innebär att Högsta domstolen alltjämt kan pröva t.ex. rättegångsfrågor och frågor om häktning och andra tvångsmedel som aktualiseras i ett ärende efter att riksåklagarens yttrande har lämnats över till Högsta domstolen med det antal ledamöter som domstolen själv beslutar (3 kap. 5 a § första stycket rättegångsbalken). Rättens sammansättning i frågor om tvångsmedel som utgör själva saken enligt 16 § femte stycket utlämningslagen behandlas i avsnitt 4.3.

Högsta domstolen prövar sällan ärenden enligt 34 § internationella verkställighetslagen om tillstånd till en annan stat enligt specialitetsprincipen. Högsta domstolen bedömer dessutom att antalet ärenden kommer att minska framöver på grund av att lagen om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen tillämpas i stället för internationella verkställighetslagen i relationen med EU-medlemsstater. Några effektivitetsvinster är alltså inte att påräkna av ändrade sammansättningsregler i dessa fall. Högsta domstolens prövning av ärendena har dock nära samband med frågor om utlämning. Vid sidan av vissa andra förutsättningar får medgivande lämnas av regeringen bland annat om personen lagligen hade kunnat utlämnas eller överlämnas för brottet till verkställighetsstaten. Regleringen har utformats med motsvarande reglering av specialitetsprincipen i 24 § utlämningslagen som förebild (prop. 1972:98 s. 93). Regeringen bedömer därför, liksom samtliga remissinstanser, att förslaget om en ändrad sammansättning med minst tre ledamöter i rätten bör omfatta också dessa ärenden.

4.3 Rättens sammansättning vid prövning av tingsrättens beslut om tvångsmedel

Regeringens förslag: Högsta domstolen ska för varje enskilt fall besluta hur många ledamöter som ska ingå i rätten vid prövning av tingsrättens beslut om tvångsmedel enligt utlämningslagen.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna, bl.a. *Riksdagens ombudsmän*, *Justitiekanslern* och *Sveriges advokatsamfund*, tillstyrker förslaget eller har inga invändningar mot det. *Svea hovrätt* framför att den föreslagna ordningen kan leda till en tillämpning som kan tyckas stå i strid med principen att rätten vid överprövning i högre instans ska bestå av fler lagfarna ledamöter än i underinstansen. *Stockholms tingsrätt* ställer sig något tveksam till förslaget eftersom det inte förefaller påkallat och avviker från systematiken i sammansättningsreglerna i övrigt och föreslår att rätten ska bestå av minst tre ledamöter.

Skälen för regeringens förslag: Under den tid som riksåklagaren verkställer sin utredning med anledning av en framställning om utlämning kan behov av tvångsmedel uppkomma. Oftast avser dessa fall s.k. utlämningshäktningar. Tingsrättens beslut om tvångsmedel överklagas direkt till Högsta domstolen utan krav på prövningstillstånd (16 § femte stycket utlämningslagen). Tvångsmedelsfrågan utgör själva saken i Högsta domstolen och rätten ska därför bestå av minst fem ledamöter vid prövningen (3 kap. 5 § första stycket 6 rättegångsbalken). Högsta domstolen har prövat flera utlämningshäktningar under de senaste åren: fyra under 2012, två under 2013, två under 2014, fem under 2015, åtta under 2016 och fem under 2017.

I promemorian görs bedömningen att kravet på prövning av fem ledamöter inte är motiverat när det gäller frågan om tvångsmedel enligt 16 § femte stycket utlämningslagen. Som skäl anförs att en prövning av

tvångsmedel som aktualiseras efter det att riksåklagarens yttrande har överlämnats till Högsta domstolen kan prövas av det antal ledamöter som domstolen själv bestämmer (3 kap. 5 a § första stycket rättegångsbalken). Dessutom anförs att de ledamöter som har prövat en fråga om tvångsmedel normalt anses jäviga att delta vid prövningen av utlämningsärendet, vilket kan innebära svårigheter för Högsta domstolen vid indelningen av ledamöter. I promemorian föreslås därför att rätten vid prövning av frågor om tvångsmedel enligt 16 § femte stycket utlämningslagen ska bestå av det antal ledamöter som Högsta domstolen själv beslutar.

I linje med vad som anförs i avsnitt 4.2 anser regeringen att det även för Högsta domstolens prövning av frågor om tvångsmedel enligt 16 § femte stycket finns skäl att överväga en sammansättning med färre ledamöter än i dag. En sammansättning med fem ledamöter bör användas bara när det framstår som ändamålsenligt och den fullsuttna sammansättningen är avsedd att vara förbehållen Högsta domstolens centrala rättskipande uppgifter. Mot bakgrund av det förslag som regeringen lämnar beträffande sammansättningen i ärenden om utlämning, dvs. att antalet ledamöter ska uppgå till minst tre, bedömer regeringen att även antalet ledamöter vid prövning av tvångsmedel enligt 16 § femte stycket bör vara färre än i dag. Frågan är om det finns skäl att ha samma krav på sammansättningen vid prövning av frågan om tvångsmedel som vid prövning av själva utlämningsärendet i sak, dvs. minst tre ledamöter, eller om regleringen bör göras mer flexibel.

Som framgår ovan kan ett yrkande om att försättas på fri fot som uppkommer inom ramen för Högsta domstolens prövning av utlämningsärendet avgöras med det antal ledamöter som domstolen själv beslutar eftersom det då inte är fråga om prövning av själva saken. Den materiella prövningen, dvs. lagligheten av det häktningsbeslut som ligger till grund för frihetsberövandet, är emellertid densamma som vid en prövning enligt 16 § femte stycket, vilket talar för att rättens sammansättning bör kunna vara densamma i dessa situationer.

Svea hovrätt påpekar att den föreslagna ordningen kan leda till en tillämpning som kan tyckas stå i strid med principen att rätten vid överprövning i högre instans ska bestå av fler lagfarna ledamöter än i underinstansen. *Stockholms tingsrätt* framför liknande synpunkter. Vid prövning av t.ex. andra häktningar än utlämningshäktningar där häktningsfrågan utgör själva saken består tingsrätten vanligtvis av en domare, hovrätten av tre domare och Högsta domstolen, i de fall prövningstillstånd meddelats, av fem ledamöter. Det kan dock konstateras att frågan om prövningstillstånd i dessa fall avgörs av tre ledamöter i Högsta domstolen, eller om prövningen är enkel, av en ledamot (10 § första stycket arbetsordningen för Högsta domstolen). Tillgången till Högsta domstolen i en sammansättning av fem ledamöter vid överklagade beslut om häktning i brottmål är alltså i praktiken begränsad. Utlämningslagen förutsätter dessutom en annan beslutsordning och utlämningsärendena är inte föremål för prövning i lägre domstolsinstanser, förutom tingsrättens beslut om häktning eller andra tvångsmedel. En tingsrätts beslut om tvångsmedel överklagas inte heller enligt gängse ordning till hovrätten utan direkt till Högsta domstolen utan krav på prövningstillstånd. Det är således fråga om en särskild reglering med andra utgångspunkter än den som gäller för den centrala rättskipningen i Högsta

domstolen. Regeringen bedömer därför att principen om att rätten vid överprövning i högre instans ska bestå av fler lagfarna ledamöter än i underinstansen inte gör sig lika starkt gällande i dessa fall och att det inte är fråga om något avgörande avsteg från denna princip (jfr prop. 2008/09:117 s. 30 f.).

Sammanfattningsvis anser regeringen, i likhet med de flesta remissinstanserna, att det framstår som mest ändamålsenligt att Högsta domstolen får besluta hur många ledamöter som ska ingå i rätten vid prövningen av frågor om tvångsmedel enligt 16 § femte stycket utlämningslagen. Detta förutsätter, i likhet med vad som redan gäller vid tillämpning av 3 kap. 5 a § rättegångsbalken i andra typer av mål och ärenden, att domstolen anpassar sammansättningens storlek till vad som i det enskilda fallet är lämpligt med hänsyn till frågans beskaffenhet (jfr prop. 2008/09:117 s. 32).

5 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: De nya bestämmelserna ska träda i kraft den 1 juli 2019.

Regeringens bedömning: Det behövs inte några övergångsbestämmelser.

Promemorians förslag överensstämmer inte med regeringens. I promemorian föreslås att de nya bestämmelserna ska träda i kraft den 1 januari 2018. I promemorian görs ingen bedömning av behovet av övergångsbestämmelser.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans invänder mot promemorians förslag.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Det är angeläget att förslaget om en ändrad sammansättning i Högsta domstolen i ärenden om utlämning och ärenden enligt internationella verkställighetslagen kan träda i kraft så snart som möjligt. Detsamma gäller förslaget om en ändrad sammansättning i Högsta domstolen vid prövning av tingsrättens beslut om tvångsmedel i utlämningsärenden. Det bedöms inte nödvändigt med några praktiska förberedelser som gör att det finns anledning att avvakta med ikraftträdandet. De nya bestämmelserna bör därför träda i kraft den 1 juli 2019.

Utgångspunkten när det gäller processrättslig lagstiftning är att nya regler blir tillämpliga genast efter ikraftträdandet. Det saknas därför behov av övergångsbestämmelser.

6 Konsekvenser av förslagen

Regeringens bedömning: Förslagen ökar Högsta domstolens förutsättningar att prioritera den prejudikatbildande verksamheten och leder till kortare handläggningstider för utlämningsärenden, ärenden enligt internationella verkställighetslagen och övriga mål och ärenden vid Högsta domstolen. Förslagen innebär en bibehållen rättssäkerhet för enskilda. Förslagen leder inte till några kostnadsökningar för det allmänna.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans invänder mot bedömningen. *Polismyndigheten* bedömer att förslagen gör det möjligt för Högsta domstolen att använda sina resurser effektivare vilket torde innebära att genomströmningstiderna hos domstolen minskar. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* ser inga problem med den föreslagna ordningen, tvärtom anser nämnden att det finns anledning att anta att ändringen kan medföra de effekter som eftersträvas. *Justitiekanslern* anser att dessa ärenden kan avgöras av färre ledamöter än tidigare utan att den enskildes rättssäkerhet påverkas negativt.

Skälen för regeringens bedömning: Förslagen innebär att utlämningsärenden och ärenden enligt internationella verkställighetslagen kan avgöras med färre ledamöter än tidigare. Vid prövning av tingsrätts beslut om tvångsmedel kan upp till fyra ledamotsresurser frigöras. Vid prövning av övriga frågor i sak kan upp till två ledamotsresurser frigöras. Regeringen bedömer att förslagen därmed bör öka Högsta domstolens förutsättningar att prioritera den prejudikatbildande verksamheten. Vidare bör en prövning av färre ledamöter leda till kortare handläggningstider för utlämningsärenden, ärenden enligt internationella verkställighetslagen och övriga mål och ärenden vid Högsta domstolen. I likhet med *Justitiekanslern*, och i enlighet med vad som konstateras i avsnitt 4.2, bedömer regeringen att förslagen inte påverkar den enskildes rättssäkerhet på ett negativt sätt. Rättssäkerheten för enskilda bedöms därmed kunna bibehållas.

Förslagen bedöms inte medföra några kostnadsökningar för det allmänna. Förslagen kan inte heller antas påverka jämställdheten mellan män och kvinnor eller villkoren för företagandet. Förslagen bedöms inte heller få några sociala eller miljömässiga konsekvenser.

7 Författningskommentar

3 kap.

5 §

Rätten ska, om inte *något* annat följer av andra *eller fjärde* stycket eller 5 a § andra stycket 1–3, bestå av minst fem ledamöter vid prövning av själva saken i

1. mål där prövningstillstånd har beviljats av Högsta domstolen,
2. mål där Högsta domstolen är första domstolsinstans,

3. mål där talan har väckts i hovrätt och överklagande har skett till Högsta domstolen,

4. mål som har överklagats av Justitiekanslern eller av en justitieombudsman, och

5. ärenden om resning, återställande av försutten tid eller klagan över domvilla, om prövningen inte är enkel.

Om en framställning i ett mål där Högsta domstolen är första domstolsinstans inte innefattar laga skäl för talan eller det annars är uppenbart att talan är ogrundad, får rätten bestå av tre eller fyra ledamöter när dom i målet meddelas utan att stämning har utfärdats.

När Högsta domstolen avger ett sådant yttrande som avses i 2 § lagen (1974:579) om handläggningen av nådeärenden ska rätten bestå av minst tre ledamöter.

Det som sägs i tredje stycket gäller också vid prövning av själva saken i ärenden enligt lagen (1957:668) om utlämning för brott, om inte något annat följer av 5 a § andra stycket 4, och i ärenden enligt 34 § lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottnålsdom.

Paragrafen innehåller bestämmelser om rättens sammansättning i Högsta domstolen. Övervägandena finns i avsnitt 4.2.

Ändringen i *första stycket* innebär att den hittillsvarande sjätte punkten tas bort. Ärenden enligt lagen om utlämning för brott (utlämningslagen) omfattas alltså inte längre av uppräknningen över mål och ärenden där rätten ska bestå av minst fem ledamöter vid prövning av själva saken. I inledningen till första stycket införs det även en hänvisning till fjärde stycket för att tydliggöra att undantaget från kravet på fem ledamöter gäller även om de ärenden som anges i fjärde stycket i och för sig handläggs av Högsta domstolen som första domstolsinstans.

Av *fjärde stycket*, som är nytt, följer att rätten ska bestå av minst tre ledamöter vid prövning av ärenden enligt utlämningslagen, om inte något annat följer av 5 a § andra stycket 4. Detsamma gäller i ärenden som prövas enligt 34 § lagen om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottnålsdom (jfr 34 b § samma lag). Kravet på tre ledamöter i dessa fall gäller dock endast vid prövning av själva saken, dvs. med samma avgränsning som för de mål och ärenden som anges i första stycket i förevarande paragraf. Rättens sammansättning när det gäller frågor som faller utanför själva saken, t.ex. rättegångsfrågor, regleras i 5 a § första stycket. I 5 a § andra stycket 4 regleras rättens sammansättning vid prövning av frågor om tvångsmedel enligt 16 § femte stycket utlämningslagen som också innefattar en prövning av själva saken, se författningskommentaren till den paragrafen.

Övriga ändringar är språkliga och redaktionella.

5 a §

I andra fall än sådana som avses i 5 § beslutar Högsta domstolen för varje mål eller ärende hur många ledamöter som ska ingå i rätten.

Det som sägs i första stycket gäller även vid prövning av

1. frågor om beviljande av prövningstillstånd i hovrätt,

2. frågor om återförvisning av mål till hovrätt,

3. överklagande av hovrätts avvisningsbeslut som avses i 54 kap. 17 §, och

4. frågor om tvångsmedel enligt 16 § femte stycket lagen (1957:668) om utlämning för brott.

Prop. 2018/19:60 Paragrafen innehåller bestämmelser om rättens sammansättning i Högsta domstolen. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.

I *andra stycket* införs en ny fjärde punkt av vilken det framgår att Högsta domstolen själv beslutar hur många ledamöter som ska ingå i rätten vid prövning av frågor enligt 16 § femte stycket utlämningslagen. De frågor som omfattas är tingsrättens beslut om tvångsmedel, t.ex. häktning, som fattas med anledning av en framställning om utlämning. Tingsrättens beslut om tvångsmedel kan överklagas direkt till Högsta domstolen och frågan om tvångsmedel utgör själva saken i dessa fall. Genom den nya fjärde punkten kan Högsta domstolen, trots vad som anges i 5 § fjärde stycket om rättens sammansättning vid prövning av själva saken i ärenden enligt utlämningslagen, själv besluta hur många ledamöter som ska ingå i rätten vid prövning av tingsrättens beslut om tvångsmedel.

I övrigt görs en redaktionell ändring.

Sammanfattning av promemorian Högsta domstolens sammansättning i utlämningsärenden m.m.

Prop. 2018/19:60
Bilaga 1

Högsta domstolens prövning av utlämningsärenden, som normalt kräver fem ledamöters deltagande, tar betydande resurser från domstolens prejudikatbildningsverksamhet. Högsta domstolen ställer sig därför bakom Utlämningsutredningens förslag till att prövningen av utlämningsärenden i stället ska ske i allmän domstol enligt den vanliga instansordningen (SOU 2011:71). Under senare år har utlämningsärendena ökat väsentligt. Eftersom det är osäkert om, och i så fall när, Utlämningsutredningens förslag kan förverkligas föreslår Högsta domstolen att prövningen av utlämningsärenden ska kunna ske med färre ledamöter än med nuvarande ordning.

Lagstiftaren har uttalat att sammansättningen med fem ledamöter ska användas bara när det framstår som ändamålsenligt och vara förbehållen Högsta domstolens centrala rättskipande uppgifter. Utlämningsärendena är sällan komplicerade och har endast undantagsvis något prejudikatintresse. Prövningen av dem ligger därmed oftast tydligt utanför Högsta domstolens rättsbildande huvuduppgift. Prövningen har dock stor betydelse för den enskilde. Också när det gäller andra prövningar vid Högsta domstolen som har betydelse för den enskildes rättssäkerhet – i första hand nådeärenden, extraordinära rättsmedel och frågor om återförvisning av frågor till hovrätt – har lagstiftaren emellertid ansett att en sammansättning med tre ledamöter kan vara fullt tillräcklig. Mot den bakgrunden, och med hänsyn till att den prövning som ska genomföras i utlämningsärendena i normalfallet utgör en ren laglighetsprövning, framstår en sammansättning med tre ledamöter som ändamålsenlig i de flesta situationer. Flera av sammansättningsreglerna för Högsta domstolen har dessutom utformats så att det anges ett minimiantal för hur många ledamöter som ska ingå i rätten. Om sammansättningsregeln för beslut i utlämningsärenden skulle utformas på likartat sätt – så att minst tre ledamöter ska ingå i rätten – är det således fullt möjligt att även i fortsättningen använda ett högre antal ledamöter i de ärenden där detta skulle anses motiverat. Mot bakgrund av vad som nu sagts anser Högsta domstolen att sammansättningsreglerna bör ändras så att rätten vid prövning av utlämningsärenden ska bestå av minst tre ledamöter. Det är viktigt att Högsta domstolen i dessa ärenden även i fortsättningen kan genomföra en prövning av frågor som ligger bredvid själva huvudfrågan i ärendet – processuella frågor, t.ex. avseende tvångsmedel – med bara en ledamot. En ändrad sammansättningsregel bör därför ange att kravet på minst tre ledamöter endast gäller prövning av själva saken i utlämningsärenden. Det innebär att frågor om häktning som aktualiseras i ett ärende först efter att RÅ:s utredning och yttrande har överlämnats till Högsta domstolen alljämt kan prövas av en ledamot.

De nu förda resonemangen är giltiga även när det gäller ärenden enligt internationella verkställighetslagen. På de anförda skälen bör den ändrade sammansättningsregeln om minst tre ledamöter omfatta också dessa ärenden.

Frågan om häktning i utlämningsärenden kan komma att prövas av Högsta domstolen också efter överklagande av tingsrättens häktningsbeslut. I sådana utlämningshäktningar utgör häktningsfrågan själva saken i det aktuella ärendet. När häktningsfrågan uppkommer i ett ärende hos Högsta domstolen om beslut i själva utlämningsfrågan, kan den dock prövas av en ledamot. Mot den bakgrunden framstår det inte som motiverat att i utlämningshäktningar upprätthålla krav på samma sammansättning som vid prövning av huvudfrågan i de egentliga utlämningsärendena. Därtill kommer att de ledamöter som har prövat en häktningsfråga normalt anses jäviga att delta i avgörandet av utlämningsärendet. De nuvarande sammansättningsreglerna, med krav på fem ledamöter vid prövning av utlämningshäktningar, innebär därför emellanåt också svårigheter för Högsta domstolen vid indelningen av ledamöterna. Högsta domstolen föreslår därför att rätten även i utlämningshäktningar ska kunna bestå av det antal ledamöter som Högsta domstolen bestämmer. Förslaget innebär i praktiken att sådana beslut ska kunna fattas av en ledamot.

Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Högsta domstolen föreslår att 3 kap. 5 och 5 a §§ ska ha följande lydelse.

3 kap. 5 §

Nuvarande lydelse

Rätten ska, om inte annat följer av andra stycket eller 5 a § andra stycket, bestå av minst fem ledamöter vid prövning av själva saken i

1. mål där prövningstillstånd har beviljats av Högsta domstolen,
2. mål där Högsta domstolen är första domstolsinstans,
3. mål där talan har väckts i hovrätt och överklagande har skett till Högsta domstolen,

4. mål som har överklagats av Justitiekanslern eller av en justitieombudsman,

5. ärenden om resning, återställande av försutten tid eller klagan över domvilla, om prövningen inte är enkel, *och*

6. ärenden enligt lagen (1957:668) om utlämning för brott.

Om en framställning i ett mål där Högsta domstolen är första domstolsinstans inte innefattar laga skäl för talan eller det annars är uppenbart att talan är ogrundad, får rätten bestå av tre eller fyra ledamöter när dom i målet meddelas utan att stämning har utfärdats.

När Högsta domstolen avger ett sådant yttrande som avses i 2 § lagen (1974:579) om handläggningen av nådeärenden ska rätten bestå av minst tre ledamöter.

Föreslagen lydelse

Rätten ska, om inte annat följer av andra *eller tredje* stycket eller 5 a § andra stycket, bestå av minst fem ledamöter vid prövning av själva saken i

4. mål som har överklagats av Justitiekanslern eller av en justitieombudsman, *och*

5. ärenden om resning, återställande av försutten tid eller klagan över domvilla, om prövningen inte är enkel.

När Högsta domstolen avger ett sådant yttrande som avses i 2 § lagen (1974:579) om handläggningen av nådeärenden ska rätten bestå av minst tre ledamöter. *Detsamma gäller vid prövning av själva saken i ärenden enligt lagen (1957:668) om utlämning för brott och i ärenden som avses i 34 § lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom.*

I andra fall än sådana som avses i 5 § beslutar Högsta domstolen för varje mål eller ärende hur många ledamöter som ska ingå i rätten

Det som sägs i första stycket gäller även vid prövning av

1. frågor om beviljande av prövningstillstånd i hovrätt,
2. frågor om återförvisning av mål till hovrätt, *och*
3. överklagande av hovrätts avvisningsbeslut som avses i 54 kap. 17 §.
2. frågor om återförvisning av mål till hovrätt,
3. överklagande av hovrätts avvisningsbeslut som avses i 54 kap. 17 §, *och*
4. ärenden som avses i 16 § femte stycket lagen (1957:668) om utlämning för brott.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

Förteckning över remissinstanserna

Prop. 2018/19:60

Bilaga 3

Efter remiss har yttranden över promemorian Högsta domstolens sammansättning i utlämningsärenden m.m. inkommit från Riksdagens ombudsmän, Svea hovrätt, Göta hovrätt, Stockholms tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, Malmö tingsrätt, Justitiekanslern, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Migrationsverket, Stockholms universitet (juridiska fakultetsnämnden), Uppsala universitet (juridiska fakultetsnämnden) och Sveriges advokatsamfund.

Svar har inte inkommit från Amnesty International, Civil Rights Defenders och Internationella Juristkommissionen, Svenska avdelningen.

Lagrådsremissens lagförslag

Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 5 och 5 a §§ rättegångsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

5 §¹

Rätten ska, om inte annat följer av andra stycket eller 5 a § andra stycket, bestå av minst fem ledamöter vid prövning av själva saken i

1. mål där prövningstillstånd har beviljats av Högsta domstolen,
2. mål där Högsta domstolen är första domstolsinstans,
3. mål där talan har väckts i hovrätt och överklagande har skett till Högsta domstolen,

4. mål som har överklagats av Justitiekanslern eller av en justitieombudsman,

5. ärenden om resning, återställande av försutten tid eller klagan över domvilla, om prövningen inte är enkel, *och*

6. ärenden enligt lagen (1957:668) om utlämning för brott.

Om en framställning i ett mål där Högsta domstolen är första domstolsinstans inte innefattar laga skäl för talan eller det annars är uppenbart att talan är ogrundad, får rätten bestå av tre eller fyra ledamöter när dom i målet meddelas utan att stämning har utfärdats.

När Högsta domstolen avger ett sådant yttrande som avses i 2 § lagen (1974:579) om handläggningen av nådeärenden ska rätten bestå av minst tre ledamöter.

Rätten ska, om inte *något* annat följer av andra *eller fjärde* stycket eller 5 a § andra stycket 1–3, bestå av minst fem ledamöter vid prövning av själva saken i

4. mål som har överklagats av Justitiekanslern eller av en justitieombudsman, *och*

5. ärenden om resning, återställande av försutten tid eller klagan över domvilla, om prövningen inte är enkel.

Det som sägs i tredje stycket gäller också vid prövning av själva saken i ärenden enligt lagen (1957:668) om utlämning för brott, om inte något annat följer av 5 a § andra stycket 4, och i ärenden enligt 34 § lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom.

¹ Paragrafen fick sin nuvarande beteckning genom 2009:344.

5 a §²

I andra fall än sådana som avses i 5 § beslutar Högsta domstolen för varje mål eller ärende hur många ledamöter som ska ingå i rätten.

Det som sägs i första stycket gäller även vid prövning av

1. frågor om beviljande av prövningstillstånd i hovrätt,
2. frågor om återförvisning av mål till hovrätt, *och*
3. överklagande av hovrätts avvisningsbeslut som avses i 54 kap. 17 §.

2. frågor om återförvisning av mål till hovrätt,

3. överklagande av hovrätts avvisningsbeslut som avses i 54 kap. 17 §, *och*

4. frågor om tvångsmedel enligt 16 § femte stycket lagen (1957:668) om utlämning för brott.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2019.

² Senaste lydelse 2009:344.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2018-09-13

Närvarande: F.d. justitierådet Severin Blomstrand samt justitieråden Erik Nymansson och Thomas Bull

Högsta domstolens sammansättning i utlämningsärenden

Enligt en lagrådsremiss den 30 augusti 2018 har regeringen (Justitiedepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i rättegångsbalken.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Martina Löfstrand.

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Justitiedepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 28 februari 2019

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden
Y Johansson, M Johansson, Baylan, Hallengren, Hultqvist, Damberg,
Shekarabi, Eriksson, Linde, Ekström, Eneroth, Dahlgren, Nilsson,
Ernkrans, Lindhagen, Lind

Föredragande: statsrådet M Johansson

Regeringen beslutar proposition Högsta domstolens sammansättning i
utlämningsärenden