

## ANMELDELSE

*Christine Van den Wijngaert*: The Political Offence Exception to Extradition.

The delicate problem of balancing the rights of the individual and the international public order. Deventer 1980. XXI +263 s.

I den svenska lagen (1957:668) om utlämning för brott § 6 sägs: »Utlämning må ej beviljas för politiskt brott. — Innefattar gärningen tillika brott av icke politisk beskaffenhet, må utlämning beviljas för det brottet, såframt gärningen i det särskilda fallet prövas övervägande äga karaktären av ett icke politiskt brott.» Bestämmelsen anknyter till regleringen i 1957 års europeiska utlämningskonvention. Enligt lagen (1959:254) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge § 4 må utlämning för politiskt brott ske, endast om gärningen eller gärning av motsvarande beskaffenhet är belagd med straff i svensk lag och den som begärs utlämnad inte är svensk medborgare.

De flesta stater vägrar i princip att utlämna politiska förbrytare. En gång i tiden var det tvärtom så att praktiskt taget endast politiska förbrytare blev föremål för utlämning, såsom en väntjänst från en furste till en annan. Principen att politiska förbrytare inte bör utlämnas härrör i praktiken från första hälften av 1800-talet. Starka röster höjdes för institutet politisk asyl i samband med kampen för uppriktandet av liberala demokratier. De traditionella motiven för politisk asyl kan redovisas på följande sätt:

- humanitära skäl (risk för partisk rättegång och politisk förföljelse);
- utrikespolitiska skäl (det är klokast att redan i förväg bestämma sig för en neutral position och därigenom undvika att behöva ta ställning till andra staters inre politiska förhållanden; dagens politiska förbrytare kan vara morgondagens politiska ledare (såsom t. ex. Menachem Begin));
- rättspolitiska skäl (det är inte fråga om »verklig» kriminalitet, som det är av intresse för alla stater att undertrycka).

Det säger sig självt att vi här har att göra med juridik som i praktiken kan bli ett lydigt redskap för makten. De definitioner, som kan göras av »politiskt brott«, blir så föga förbindande att tillämpningen av hithörande bestämmelser kan ges mycket olika innehåll i olika länder och under olika tidsperioder. Under senare årtionden har också grunden för att tillåta politisk asyl för politiska förbrytare börjat vackla. Det är inte längre så ofta fråga om att skydda dem som kämpar för demokrati, utan mer störtade makthavare såsom Idi Amin, Pol Pot, Somoza, Bokassa och Mohammed Reza Pahlevi eller personer som vanligen kallas »terrorister« (70 % av flygplanskapningarna fram till 1974 resulterade i politisk asyl). I en rad konventioner har särskilt allvarlig brottslighet per definition förklarats inte kunna vara politisk. Samtidigt kan en förskjutning förmärkas av vad som anses vara väsentligt: det centrala bör inte vara att den politiske förbrytaren undgår straff utan att han inte utsätts för orättvis bestraffning eller annan förföljelse. I sammanhanget kan erinras om § 7 i 1957 års utlämningslag: »Ej må den utlämnas, som på grund av sin härstamning, tillhörighet till viss samhällsgrupp, religiösa

eller politiska uppfattning eller eljest på grund av politiska förhållanden löper risk att i den främmande staten utsättas för förföljelse, som riktar sig mot hans liv eller frihet eller eljest är av svår beskaffenhet, eller ock där icke åtnjuter trygghet mot att bliva sänd till stat, i vilken han löper sådan risk.« För att utlämningslagstiftningen inte skall kunna kringgås genom utvisning krävs en liknande reglering för flyktingar; se Utlänningslagen (1980:376) §§ 3—6.

Temat »Utlämning och politiskt brott« är centralt i den internationella straffrätten. Det är besvärligt att hantera både för lagstiftare och rättstillämpare och för rättsvetenskapsmän, särskilt i ett komparativt perspektiv. Anknypningen till politik på högsta nivå gör ämnet ovanligt spännande. Christine Van den Wijngaert har förvisso inte försuttit möjligheten att skriva en mycket intressant bok. Den är väl värd att läsas även av den som normalt är måttligt intresserad av internationell straffrätt. Författarinnan uppvisar en framstående behärskning av den mycket omfattande litteraturen på området. Omkring 150 rättsfall från många länder och en lång rad konventioner och nationella lagar har beaktats. Tyngdpunkten ligger på centraleuropeisk och anglo-amerikansk rätt. Socialistländerna berörs knappast alls.

Boken utgör en av författarinnan själv gjord översättning av en på holländska skriven doktorsavhandling, som försvarats vid Vrije Universiteit Brussel. Hon behärskar uppenbarligen holländska, flamländska, franska, engelska och tyska. Boken är välskriven och lättläst. Notapparaten är mycket utförlig. Avvägningen mellan huvudtext och noter är föredömlig, om man vill ha en huvudtext utan detaljer där ändå allt väsentligt sägs.

Tyngdpunkten i introduktionskapitlet (s. 1—26) är en historisk tillbakablick. Det andra kapitlet (s. 27—93) bär rubriken »The Political Offender«. Här presenteras olika kategoriindelningar av politiska förbrytare, men framförallt analyseras i huvuddrag den politiske förbrytarens rättsliga ställning, inte bara inom utlämningslagstiftningen utan även i lagstiftning om asyl och flyktingskap; dessutom behandlas betydelsen av konventionerna om mänskliga rättigheter. Även det tilltagande utnyttjandet av »alternativ« till utlämning i form av »förklädd« utlämning, informellt överlämnande och olaga frihetsberövande och bortförande (Ben Barka, Eichmann, Tchombé, m. fl.) uppmärksammas.

Delar av det tredje kapitlet (s. 95—162): »The Political Offence« har publicerats på franska under titeln »La définition du 'délit politique' dans la théorie et pratique du droit d'extradition« i *Mélanges en l'Honneur du Doyen Pierre Bouzat* (Paris 1980, s. 403—431). Jag tycker nog att det hade varit mer följdriktigt att låta detta kapitel komma före det föregående. Uppenbart är att författarinnan här haft de största svårigheterna att få fullständigt grepp om materia. Jag kan inte värja mig mot intrycket att hon med större erfarenhet av begreppsanalys skulle ha kunnat nå betydligt intressantare resultat. Detsamma gäller i någon mån redogörelsen för belgisk judiciell och administrativ praxis i fjärde kapitlet (s. 163—190). Det må nämnas att Belgien spelar en särskild roll i utlämningsrättens historia. 1833 tillkom där den första lagen om utlämning och därmed också det första lagfästa förbudet mot utlämning för politiskt brott. Belgien var också först med att

stadga undantag från detta förbud. Efter franska påtryckningar i anledning av ett attentat mot Napoleon III infördes den s.k. attentatklausulen: angrepp mot statsöverhuvuds liv är inte att anse som politiskt brott (Danmark, Finland, Norge, Sverige har för övrigt jämte Schweiz inte godtagit motsvarande bestämmelse i den europeiska utlämningskonventionen).

Det femte kapitlet (s. 191—229) innehåller en kritisk sammanfattning och de lege desiderata-förslag. Författarinnan finner på goda grunder det juridiska läget vara närmast kaotiskt. Hennes förslag för att nå en bättre ordning präglas av engagement och gott omdöme; att de inte är alldeles originella gör dem inte sämre. Här må räcka med att återge sammanfattningen från s. 206—207:

(i) Absolute protection should be provided for the individual liable to be extradited to a state where he would be liable to 'persecution'. He should, however, not necessarily be protected against being extradited for political crimes. Consequently, the requested person's right to oppose his extradition should be limited to the right not to be returned to a state where he risks being 'persecuted'.

(ii) Subject to the reservation contained in (i), extradition should be preferred whenever requested for very serious or international crimes. If the requested state would refuse extradition, it should prosecute the person concerned before its own courts (*aut dedere aut judicare*).

(iii) The political offence exception should nevertheless be maintained in the interests of the states concerned: they should retain the possibility of determining their position with respect to political conflicts abroad. If the requesting state has similar political institutions, extradition for political crimes should be possible, subject to the reservation contained in (i); on the other hand, the requested state should retain the right to refuse extradition for political crimes if it wishes to remain neutral with respect to the political conflict in the requesting state, subject to the reservation provided under (ii).

Författarinnan beaktar i begränsad utsträckning nordisk rätt, främst lagar om utlämning och NJA 1972 s. 358 (Cheng-fallet). Att nordisk rätt inte behandlas utförligare kan givetvis inte föranleda någon anmärkning. Men i ett hänseende hade vidgad kännedom om t.ex. svensk internationell straffrätt varit av värde. Hon ser det största hindret mot ett genomförande av en vettigare ordning i att det normala är att nationella rättsordningar inte ger sig själva jurisdiktion över gärningar som förövats utomlands och för vilka utlämning har vägrats. Som enda undantag nämns en bestämmelse i österrikiska strafflagen som emellertid inte är användbar när utlämning vägras på grund av att brottet är politiskt. Det är därför av påtagligt intresse att regleringen i 2 kap. brottsbalken innebär att det alltid är möjligt att väcka åtal vid svensk domstol för brott, som författarinnan åsnyftar, låt vara att det ankommer på regeringen att besluta huruvida åtal skall ske.

Nils Jareborg