

STRAFFRÄTTSLIGT SAMARBETE I ETT GRÄNSLÖST NORDEN

AV RIKSÅKLAGAREN FREDRIK WERSÄLL

*This article suggests that the Nordic countries create a common legal area for criminal justice. A case in another country should, when it comes to legal cooperation, be treated as a domestic case. The effect would be that all legal boundaries for cooperation and enforcement of decisions over the borders.**

Varför nordiskt samarbete

De nordiska länderna har, internationellt sett, närmast unikt goda förutsättningar för ett nära samarbete på det rättsliga området. Förutom den geografiska närheten, har vi öppna gränser med mycket stora resandeströmmar. Vi har en gemensam arbetsmarknad och ett allt mer hopflätat näringsliv. Vi har också mycket stora kulturella likheter. Det finns ett grundmurat förtroende mellan de nordiska länderna. På det rättsliga området har detta förtroende kommit till uttryck i såväl ett långtgående lagstiftningssamarbete som ett nära samarbete mellan myndigheterna på alla nivåer.

Sedan lång tid tillbaka har också vi ett mycket effektivt och välfungerande straffrättsligt samarbete mellan åklagare och poliser i våra nordiska länder. Ett väsentligt inslag i detta samarbete är att våra åklagare och poliser sedan lång tid tillbaka kunnat samarbeta med och kontakta varandra direkt över gränserna, utan inblandning av centrala myndigheter.

Det nordiska samarbetet beskrivs i olika internationella sammanhang som en förebild för ett välfungerande regionalt samarbete. Den nordiska utlämningslagstiftningen var t.ex. en inspirationskälla när rambeslutet om en europeisk arresteringsorder utarbetades inom EU.

EU har tagit tåten

Under de senaste tio åren har det europeiska straffrättsliga samarbetet genomgått en genomgripande utveckling, framför allt inom EU. Exempelvis har man inom EU infört ordningen med direktkommunikation som tillåter de brottsutredande myndigheterna att ta direktkontakter över gränserna. Därutöver har ett stort antal rättsliga instrument antagits för att effektivisera det straffrättsliga samarbetet inom EU. Det gäller inte bara den nya ordningen för överlämnande enligt en europeisk arresteringsorder som inom EU har ersatt det traditionella utlämningsförfarandet utan också förutsättningarna och förfarandet för att lämna olika former av rättslig

* Title in English: *Cooperative Penal Law within a Borderless Nordic Territory*. Original in Swedish.

hjälp över gränserna och formerna för inrättande av gemensamma utredningsgrupper. Det europeiska åklagarkontoret Eurojust har också skapat helt nya förutsättningar för att samordna gränsöverskridande brottsutredningar inom EU.

Någon motsvarande utveckling av det nordiska samarbetet har inte ägt rum. Resultatet har blivit att samarbetet inom EU i det närmaste har hunnit ikapp det nordiska samarbetet och att förutsättningarna för att samarbeta över de nordiska gränserna numera är nästan detsamma som gäller för samarbetet med övriga EU-länder. Det är nog så att den europeiska utvecklingen har tagit all kraft under senare år. Detta har delvis gått ut över det nordiska samarbetet.

Vad har gjorts

Visst utvecklingsarbete pågår dock. I december 2005 undertecknade de nordiska justitieministrarna en konvention om överlämnande mellan de nordiska staterna på grund av brott (nordisk arresteringsorder). Bakgrunden till konventionen är en av slutsatserna från det nordiska justitieministermötet i Svalbard år 2002, att utlämningsförfarandet inom Norden skall förenklas och effektiviseras. Konventionen bygger på EU:s rambeslut om överlämnande inom EU enligt en europeisk arresteringsorder men går i flera avseenden längre t.ex. genom att inget krav på dubbel straffbarhet och inga strafftrösklar ska gälla inom Norden och genom att den nordiska konventionen innehåller färre avslagsgrunder och kortare tidsfrister än EU:s rambeslut.

Det är naturligtvis gott och väl och jag tycker att slutresultatet blev bra och innebär klara förbättringar jämfört med den situation vi har i dag med två parallella system för utlämning/överlämnande inom Norden. Samtidigt beklagar jag att man tog EU:s rambeslut till utgångspunkt för förhandlingarna om en effektiviserad ordning för utlämning eller överlämnande inom Norden. Enligt min mening borde utgångspunkten ha varit att förenkla och effektivisera den samnordiska utlämningslagstiftningen, inte att utarbeta en nordisk variant av EU:s ordning för överlämnande, som ju bygger på helt andra förutsättningar för samarbetet.

Den nordiska samhörigheten, tilltron till rättssystemen i de nordiska grannländerna och, framför allt, rättsligheten inom Norden och det mångåriga nära samarbetet mellan våra brottsbekämpande myndigheter bäddar för ett betydligt mer ambitiöst och avancerat samarbete än vad som är möjligt att åstadkomma inom EU. Det är något som vi måste utnyttja. Jag vet att jag här är i gott sällskap med Sveriges justitieminister som alltsedan det nordiska justitieministermötet i Visby år 1998 arbetat för att vidareutveckla det straffrättsliga samarbetet under devisen "ett gränslöst Norden". Resultatet är tyvärr hittills ganska magert.

Var finns den djärvhet som de nordiska justitieministrarna visade prov på i mitten av förra seklet, bl.a. genom att tidigt tillåta åklagare och poliser att samarbeta direkt över gränserna? De nordiska länderna beslutade redan på 50-talet att ha ett

förtroendefullt utlämningssamarbete, med låga straffrösklar, utlämning av egna medborgare och avkall på dubbel straffbarhet och – i mitten på 70-talet – en uttunad specialitetsprincip. Allt detta har nu överförs till de europeiska instrumenten.

Ett annat exempel är den konvention från 1948 mellan Sverige, Danmark och Norge som innehöll bestämmelser om erkännande och verkställighet av bl.a. böter och förverkanden. Den konventionen innehöll också bestämmelser om att beslut angående kvarstad, skingringsförbud eller beslag som meddelats till tryggnad av anspråk på bl.a. förverkande skulle erkännas och verkställas i övriga länder.¹ De svenska bestämmelserna om att sådana beslut ska verkställas som infördes år 1948 flyttades år 1963 över till den nordiska verkställighetslagen² samtidigt som alla övriga nordiska länder antog likalydande lagar.

Jag tror visserligen att bestämmelserna inte har använts i någon större utsträckning och att åklagare och polis inom Norden har valt att ansöka om rättslig hjälp i ett annat nordiskt land för att få till stånd ett tvångsmedelsbeslut i det andra landet i stället för att begära omedelbar verkställighet av ett inhemskt tvångsmedelsbeslut. Men faktum kvarstår: redan år 1948 var man inom Norden beredd att genomföra den princip om ömsesidigt erkännande av tvångsmedelsbeslut som lanserades inom EU vid toppmötet i Tammerfors år 1999.

De skäl som under det förra seklet motiverade ett effektivt och långtgående nordiskt straffrättsligt samarbete har i dag vuxit sig än starkare. Den internationella brottsligheten fortsätter stadigt att öka. Brottslingarna bryr sig inte om landgränser. Även de brottsutredande myndigheterna måste kunna bortse från landsgränserna när brott ska utredas och lagföras inom Norden.

Vision – ett gränslöst Norden

I en vision om ett gränslöst Norden ingår *ett fullständigt genomförande av principen om ömsesidigt erkännande och verkställighet av beslut som meddelas under förundersökning och rättegång*. Ett beslut som har meddelats i ett nordiskt land under förundersökning eller rättegång skall erkännas och skall kunna verkställas i övriga nordiska länder, utan någon som helst prövning.

I en sådan vision ingår att personer ska kunna föras med tvång över landsgränserna inom Norden lika enkelt som de i dag med tvång kan flyttas inom ett och samma land inom ramen för en förundersökning eller rättegång.

Det innebär att ett häktningsbeslut som har meddelats av domstol i ett nordiskt land helt enkelt ska kunna verkställas av polis i ett annat nordiskt land om personen påträffas där, utan vidare prövning. En sådan ordning inger enligt min mening inte några som helst farhågor från rätts säkerhetssynpunkt. De rätts säkerhetsgarantier som skall komma den eftersökte till del kan och bör tillgodoses av myndigheterna i det land där lagföringen sker och inte av myndigheterna i det

land där personen i fråga påträffas. En invändning om *ne bis in idem* kan t.ex. lika bra, eller kanske även bättre, prövas i det land där lagföringen pågår. Jag tror inte att någon säger emot mig om jag påstår att rättsäkerheten är lika väl tillgodosedd i alla våra fem nordiska länder. Varför skall det då över huvud taget krävas ett utlämnings- eller överlämnandeförfarande inom Norden? Varför skall det vara mer komplicerat för en svensk åklagare i Malmö att få tag i en eftersökt person som påträffas i Köpenhamn än om han påträffas i Umeå?

Jag ser heller inga hinder mot att en sådan ordning skulle kunna tillämpas även i fråga om egna medborgare som är föremål för en brottsutredning eller rättegång i ett annat nordiskt land. Vår tilltro till rättssystemen i övriga nordiska länder är så grundmurad att det inte finns någon anledning att här särbehandla egna medborgare. Finska myndigheter kan ta till vara svenska medborgares intressen lika bra som svenska myndigheter.

Jag anser också att, t.ex., svensk polis direkt ska kunna verkställa ett av norsk domstol utfärdat beslut om hämtning av ett svenskt vittne som uteblivit vid en rättegång i Oslo. Likaså bör ett vittne som är berövad friheten i Sverige kunna överföras till ett annat nordiskt land för förhör under en förundersökning eller rättegång utan den prövning som i dag skall göras enligt reglerna om rättslig hjälp i brottmål. En sådan inställelse borde enligt min mening kunna ske lika enkelt och formlöst som när ett frihetsberövat vittne skall höras i en svensk förundersökning eller rättegång i en annan del av landet.

Också beslut om reella tvångsmedel som beslutats i ett nordiskt land bör direkt kunna erkännas och verkställas i övriga nordiska länder utan vidare prövning i verkställighetslandet. De regler om erkännande och verkställighet av tvångsmedelsbeslut för att säkra verkställighet av förverkanden som redan gäller inom Norden (se ovan) bör återupplivas och börja tillämpas också i praktiken, eventuellt kompletterad med bestämmelser som tar sikte på bevisbeslag.³ På samma sätt bör beslut om husrannsakan och beslut om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning som meddelats i ett annat nordiskt land och som är verkställbart i det landet kunna erkännas och verkställas i övriga nordiska länder utan någon ytterligare prövning i verkställighetslandet. Det är fullt tillräckligt att frågan prövas och att beslut meddelas en gång - i det land där utredning eller lagföring pågår.

Fullständigt genomförd inbegriper en vision om ett gränslöst Norden på straffrättens område att de nordiska länderna skulle acceptera *myndighetsutövning från övriga länders brottsutredande myndigheter på det egna territoriet*. Jag är inte främmande för den tanken, även om frågan naturligtvis innehåller en del komplikationer och dessutom kräver grundlagsändringar. Men det är hög tid att ta upp frågan till diskussion. Till exempel finns det enligt min mening mycket goda skäl

att tillåta polis och åklagare från ett nordiskt land att hålla förhör med misstänkta och vittnen som befinner sig i ett annat nordiskt land utan att inhemsk polis eller åklagare skall behöva involveras, för att formellt hålla i förhöret. I praktiken är det ju de tillresta tjänstemännen som håller förhöret, i närvaro av inhemska tjänstemän. Här borde det väl kunna räcka med att myndigheterna i berört land informeras om att man avser att resa dit och hålla ett förhör? Ett annat exempel där det kan vara motiverat att tillåta utländsk myndighetsutövning på det egna territoriet är om, t.ex., finsk polis har starka indikationer på att en i Finland eftersökt person befinner sig på en viss ort på den svenska sidan av gränsen. I en sådan situation bör enligt min mening den finska polisen helt enkelt kunna underrätta svensk polis om vad som är på färde och därefter själva kunna sköta ingripandet utan att behöva be svensk polis om hjälp.

En sådan reform skulle enligt min mening inte vara särskilt uppseendeväckande. Jag ser detta snarare som en helt naturlig utveckling, bl.a. av de bestämmelser om gränsöverskridande övervakning och förföljande som genomförts med anledning av Schengensamarbetet och reglerna för det polisiära samarbetet i Östersjöregionen som infördes i samband med att Öresundsbron stod färdig. Egentligen är det mer anmärkningsvärt att vi inom Norden inte – långt innan Schengensamarbetet och Öresundsbron krävde det – vågat införa regler som är bättre anpassade till den verklighet som våra poliser och åklagare under åtskilliga decennier har konfronterats med, inte minst i det dagliga gränssamarbetet.

Det är således enligt min mening hög tid att återuppliva det visionära utvecklingsarbetet inom Norden på straffrättens område. Med ett sådant initiativ tror jag också att Norden i än större utsträckning skulle tjäna som en förebild och få en mer ledande roll i motsvarande arbete inom europeiska unionen.

Noter:

¹ Se SOU 1947:16

² 1 § andra stycket lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m.

³ Jfr de nya reglerna om erkännande och verkställighet inom EU av frysningsbeslut som gäller sedan den 1 juli 2005.

Adress:

Åklagarmyndigheten

Box 5553

SE – 114 85 Stockholm