

Aggressionsbrottet i svensk rätt och svensk straffrättslig domsrätt

Slutbetänkande av Aggressionsbrottsutredningen

Stockholm 2018



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2018:87

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2018

ISBN 978-91-38-24884-3

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 26 oktober 2017 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att överväga och ta ställning till om Sverige bör tillträda vissa ändringar i Romstadgan – de s.k. Kampalaändringarna och 2015 års ändring avseende artikel 124 i stadgan (dir. 2017:105 och dir. 2018:87). Utredarens uppdrag innefattade också att överväga och ta ställning till om det i svensk rätt bör införas möjligheter att i Sverige lagföra personer som har begått aggressionsbrott. Oavsett vilket ställningstagande som övervägandena ledde fram till skulle utredaren lämna förslag till de författningsändringar som behövs i svensk rätt för att en sådan lagföring ska kunna ske. Utredaren skulle även göra en förnyad översyn och ta fram ett uppdaterat och samlat beredningsunderlag avseende reglerna om svensk straffrättslig domsrätt.

Till särskild utredare förordnades samma dag f.d. ambassadören Carl Henrik Ehrenkrona.

I utredningen har från och med den 14 november 2017 följande experter medverkat: rättssakkunnige Daniel Brunson, Justitiedepartementet, specialrådgivaren Ola Engdahl, Utrikesdepartementet, advokaten Susanne Feinsilber, hovrättsrådet, tillika vice ordföranden, Sven Jönson, särskilda utredaren Maria Kelt, kammaråklagaren Hanna Lemoine och professor Pål Wrangé.

Sekreterare i utredningen har från och med den 26 oktober 2017 varit hovrättsassessorn Anna Dieden.

Utredningen, som har antagit namnet Aggressionsbrottsutredningen (Ju 2017:13), lämnade i maj 2018 delbetänkandet *Aggressionsbrottet och ändringar i Romstadgan* (SOU 2018:33), angående frågan om Sverige bör tillträda de aktuella ändringarna i Romstadgan.

Sedan utredningen nu behandlat de övriga frågor som omfattas av utredningsuppdraget överlämnas härmed slutbetänkandet *Aggressionsbrottet i svensk rätt och svensk straffrättslig domsrätt* (SOU 2018:87).

Utredningens uppdrag är därmed slutfört.

Stockholm i december 2018

Carl Henrik Ehrenkrona

/Anna Dieden

Innehåll

Förkortningar	15
Sammanfattning	17
Summary	27
1 Författningsförslag	39
1.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken	39
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2014:406) om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser.....	51
1.3 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken	54
1.4 Förslag till lag om ändring i miljöbalken.....	56
1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1966:314) om kontinentalsockeln.....	57
1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (1976:19) om internationellt samarbete rörande lagföring för brott	58
1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (1978:801) om internationellt samarbete rörande kriminalvård i frihet	60
1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg	62
1.9 Förslag till lag om ändring i lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor.....	64
1.10 Förslag till lag om ändring i lagen (1982:963) om rymdverksamhet.....	65

1.11	Förslag till lag om ändring i jaktlagen (1987:259)	66
1.12	Förslag till lag om ändring i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon	67
1.13	Förslag till lag om ändring i fiskelagen (1993:787)	68
1.14	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:569) om Sveriges samarbete med de internationella tribunalerna för brott mot internationell humanitär rätt	69
1.15	Förslag till lag om ändring i lagen (1995:732) om skydd för gravfriden vid vraket efter passagerarfartyget Estonia.....	70
1.16	Förslag till lag om ändring i lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner	71
1.17	Förslag till lag om ändring i lagen (2002:329) om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen	72
1.18	Förslag till lag om ändring i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall	73
1.19	Förslag till lag om ändring i lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.....	74
1.20	Förslag till lag om ändring i luftfartslagen (2010:500).....	75
1.21	Förslag till lag om ändring i radio- och tv-lagen (2010:696)	76
1.22	Förslag till lag om ändring i lagen (2012:179) om straff för olovlig befattningsmed klusterammunition	78
2	Utredningens uppdrag och arbete	81
2.1	Utredningens uppdrag	81
2.2	Utredningens arbete.....	82
2.3	Betänkandets disposition	83

3	Aggressionsbrottet	85
3.1	Inledning.....	85
3.2	Ett brott i Romstadgan.....	86
3.2.1	Romstadgan och Internationella brottmålsdomstolen	86
3.2.2	Två svenska lagar med anledning av Sveriges tillträde till Romstadgan.....	88
3.2.3	Aggressionsbrottet i Romstadgans ursprungliga lydelse	89
3.3	Aggressionsbrottets utformning efter Kampalaändringarna.....	90
3.3.1	Utformningen av bestämmelserna	90
3.3.2	Aggressionsbrottets huvudsakliga innebörd.....	93
3.4	Aktivering av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion över aggressionsbrottet.....	94
4	Ett tillträde till Kampalaändringarna avseende aggressionsbrottet.....	97
4.1	Inledning.....	97
4.2	Utredningen har föreslagit att Sverige bör tillträda Kampalaändringarna avseende aggressionsbrottet.....	98
4.2.1	Allmänna överväganden i fråga om tillträde till ändringar i Romstadgan	98
4.2.2	Särskilda skäl såvitt avser aggressionsbrottet.....	99
4.2.3	Riksdagens godkännande krävs inför ratificering.....	101
4.3	Författningsförslag i utredningens delbetänkande	101
5	Aggressionsbrottet i några andra länder	103
5.1	Inledning.....	103
5.2	De nordiska länderna	104
5.3	Några ytterligare europeiska länder.....	105

6	Aggressionsbrottet i svensk rätt – överväganden och förslag	111
6.1	Inledning	111
6.2	Bör aggressionsbrottet kriminaliseras i svensk rätt?	112
6.2.1	Allmänna utgångspunkter	112
6.2.2	Förhållandet mellan Internationella brottmålsdomstolen och nationell lagföring (komplementaritetsprincipen)	115
6.2.3	Kan en svensk kriminalisering av aggressionsbrottet förväntas få någon reell betydelse?	116
6.2.4	Vissa säkerhetspolitiska aspekter	118
6.2.5	Tillämpningssvårigheter.....	119
6.2.6	Aggressionsbrottet bör kriminaliseras i svensk rätt.....	122
6.3	Aggressionsbrottets närmare utformning	124
6.3.1	Straffbestämmelserna bör utgå från Romstadgan.....	124
6.3.2	En person i ledande ställning.....	126
6.3.3	Om aggressionshandlingen	127
6.3.4	Den brottsliga gärningen och gärningsmannens agerande.....	132
6.3.5	Osjälvständiga brottsformer och förmans ansvar	135
6.3.6	Påföljd.....	138
6.4	Domsrätt och åtalsförordnande.....	139
6.5	Särskilt om immunitet.....	145
6.6	Preskription	146
6.7	Vissa följdändringar krävs	147
7	Svensk straffrättslig domsrätt – gällande rätt	149
7.1	Inledning	149
7.2	Allmänt om straffrättslig jurisdiktion.....	150
7.2.1	Folkrättsliga utgångspunkter för jurisdiktion.....	150

7.2.2	Jurisdiktionsprinciper.....	151
7.2.3	Jurisdiktion på traktatsrättslig grund.....	156
7.2.4	Jurisdiktion i svensk straffrättslig lagstiftning	156
7.3	Brottsbalkens domsrättsbestämmelser.....	157
7.3.1	Regelsystemets utveckling.....	157
7.3.2	Brott som begåtts inom riket.....	158
7.3.3	Brott som begåtts utom riket.....	160
7.3.4	Svensk domsrätt påverkas av förekomsten av en utländsk dom.....	163
7.3.5	Beaktande av utländsk påföljd.....	164
7.3.6	Begränsningar till följd av immunitet och andra folkrättsliga grundsatser.....	165
7.4	Domsrätt enligt specialstraffrätten.....	165
7.5	EU-straffrätten har betydelse för utformningen av svenska domsrättsbestämmelser.....	167
8	Internationella straffrättsutredningens förslag avseende straffrättslig domsrätt	169
8.1	Inledning.....	169
8.2	Närmare om Internationella straffrättsutredningens uppdrag gällande straffrättslig domsrätt.....	170
8.3	Internationella straffrättsutredningens överväganden och förslag.....	171
8.3.1	Utgångspunkter för utredningens reformförslag.....	171
8.3.2	Närmare om förslaget till ny lydelse av 2 kap. brottsbalken.....	175
8.3.3	Förslag gällande författningar utanför brottsbalken.....	186
9	Åtalsförordnande – gällande rätt och tidigare överväganden	189
9.1	Inledning.....	189

9.2	Gällande rätt	190
9.2.1	Krav på åtalsförordnande begränsar domsrätten.....	190
9.2.2	Brottsbalkens bestämmelser om åtalsförordnande.....	191
9.2.3	Bestämmelser om åtalsförordnande utanför 2 kap. brottsbalken.....	194
9.2.4	Fördelningen mellan regeringen och riksåklagaren.....	196
9.3	Internationella straffrättsutredningens förslag i frågan om åtal förordnande.....	197
9.4	Överväganden och förslag i departementspromemorian Ds 2014:13.....	199
9.4.1	Utgångspunkter för övervägandena.....	199
9.4.2	Beslut om åtal förordnande och ansvarsfördelningen mellan regeringen och riksåklagaren.....	200
9.4.3	Kriterier för bedömningen	201
10	Straffrättslig domsrätt i några andra länder	203
10.1	Inledning	203
10.2	Danmark.....	203
10.3	Finland	204
10.4	Norge	205
10.5	Tyskland.....	206
11	Svensk straffrättslig domsrätt – överväganden och förslag	207
11.1	Inledning	207
11.2	Ett förslag till en samlad och lättillämpad reglering av straffrättslig domsrätt – några utgångspunkter	208
11.3	En ny lydelse av 2 kap. brottsbalken	215
11.3.1	Kapitlets rubrik	215
11.3.2	Gärningsortens betydelse för domsrätt	216

11.3.3	Gärningsmannen och svensk domsrätt	222
11.3.4	Skyddsintresse kan skapa domsrätt	226
11.3.5	Domsrätt över vissa brott	228
11.3.6	Härledd jurisdiktion – principen om ställföreträdande straffrättskipning.....	232
11.3.7	Dubbel straffbarhet	234
11.3.8	Beaktande av utländsk brottmålsdom och påföljd	238
11.3.9	Åtalsförordnande.....	241
11.3.10	Folkrättsliga begränsningar.....	245
11.4	Straffrättslig domsrätt i författningar utanför brottsbalken	247
12	Konsekvenser och genomförande av förslagen	257
12.1	Inledning.....	257
12.2	Konsekvenser av förslagen	258
12.2.1	Ekonomiska konsekvenser.....	258
12.2.2	Konsekvenser i övrigt.....	259
12.3	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser.....	259
13	Författningskommentar	261
13.1	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken	261
13.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2014:406) om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser.....	285
13.3	Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken	288
13.4	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken.....	289
13.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (1966:314) om kontinentalsockeln.....	289
13.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (1976:19) om internationellt samarbete rörande lagföring för brott	290
13.7	Förslaget till lag om ändring i lagen (1978:801) om internationellt samarbete rörande kriminalvård i frihet	291

13.8	Förslaget till lag om ändring i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg	292
13.9	Förslaget till lag om ändring i lagen (1982:963) om rymdverksamhet	293
13.10	Förslaget till lag om ändring i jaktlagen (1987:259)	294
13.11	Förslaget till lag om ändring i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon	294
13.12	Förslaget till lag om ändring i fiskelagen (1993:787)	294
13.13	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:569) om Sveriges samarbete med de internationella tribunalerna för brott mot internationell humanitär rätt	295
13.14	Förslaget till lag om ändring i lagen (1995:732) om skydd för gravfriden vid vraket efter passagerarfartyget Estonia.....	295
13.15	Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:329) om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen	296
13.16	Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall	296
13.17	Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.....	297
13.18	Förslaget till lag om ändring i luftfartslagen (2010:500)....	297
13.19	Förslaget till lag om ändring i radio- och tv-lagen (2010:696)	298
13.20	Förslaget till lag om ändring i lagen (2012:179) om straff för olovlig befattning med klusterammunition	298
	Referenser.....	301

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2017:105	303
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2018:87	315
Bilaga 3	RC/Res.6 Aggressionsbrottet.....	317

Förkortningar

bet.	utskottsbetänkande
dir.	direktiv
CAT	Förenta nationernas kommitté mot tortyr
Ds	Departementsserien
EU-fördraget	Fördraget om Europeiska unionen
EU-stadgan	Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna
FN	Förenta nationerna
FN-stadgan	Förenta nationernas stadga
ICC	International Criminal Court, Internationella brottmålsdomstolen
ICJ	International Court of Justice, Internationella domstolen
JK	Justitiekanslern
JO	Riksdagens ombudsmän (Justitie- ombudsmannen)
Ju	Justitiedepartementet

Lissabonfördraget	Lissabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen
prop.	regeringens proposition
Romstadgan	Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen
rskr.	riksdagsskrivelse
SOU	Statens offentliga utredningar
SÖ	Sveriges överenskommelser med främmande makter

Sammanfattning

Uppdraget

Genom Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen (SÖ 2002:59, Romstadgan) inrättades Internationella brottmålsdomstolen (ICC) som en permanent institution för lagföring av enskilda för de allvarligaste internationella brotten. Sverige undertecknade stadgan den 7 oktober 1998 och deponerade ratifikationsinstrumentet hos FN:s generalsekreterare den 28 juni 2001.

Romstadgan har under senare år varit föremål för viktiga förändringar. Utredningen har fått i uppdrag att överväga och ta ställning till om Sverige bör tillträda de stadgeändringar som antogs vid en översynskonferens i Kampala i juni 2010 (Kampalaändringarna), däribland ändringar som gör det möjligt för ICC att utöva sin jurisdiktion avseende det s.k. aggressionsbrottet, dock först sedan ett särskilt beslut att aktivera jurisdiktionen fattats. Ett sådant beslut fattades i december 2017. I utredningens uppdrag har också ingått att ta ställning till om Sverige bör tillträda den ändring som år 2015 antogs beträffande artikel 124 i Romstadgan. I december 2017 antogs vidare vissa ändringar avseende Romstadgans reglering av krigsförbrytelser (artikel 8). Frågan om Sverige bör ratificera även dessa ändringar har behandlats inom ramen för uppdraget. Utredningen har i maj 2018 avlämnat delbetänkandet *Aggressionsbrottet och ändringar i Romstadgan*, SOU 2018:33. I detta betänkande har utredningen föreslagit att Sverige bör ratificera Kampalaändringarna, 2015 års ändring av artikel 124 och 2017 års ändring av artikel 8. En ratifiering av Kampalaändringarna avseende aggressionsbrottet kräver att lagen (2002:329) om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen ändras på så sätt att vad som enligt lagen sedan tidigare gäller bl.a. om möjligheten att överlämna personer misstänkta för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser till ICC

ska gälla också för aggressionsbrottet. En sådan författningsändring har föreslagits i utredningens delbetänkande.

I utredningens uppdrag har vidare ingått att överväga och ta ställning till om det i svensk rätt bör införas möjligheter att i Sverige lagföra personer som har begått aggressionsbrott och lämna förslag till de författningsändringar som behövs i svensk rätt för att sådan lagföring ska kunna ske.

Utredningens uppdrag har också innefattat att göra en förnyad översyn och ta fram ett uppdaterat och samlat beredningsunderlag avseende reglerna om svensk straffrättslig domsrätt. En utgångspunkt för uppdraget i denna del har varit Internationella straffrättsutredningens betänkande *Internationella brott och svensk jurisdiktion*, SOU 2002:98, liksom departementspromemorian *Åtalsförordnande enligt 2 kap. brottsbalken*, Ds 2014:13.

De två sistnämnda delarna av utredningens uppdrag – en eventuell kriminalisering av aggressionsbrottet och reglerna om svensk straffrättslig domsrätt – behandlas i detta slutbetänkande.

Aggressionsbrottet i svensk rätt

Aggressionsbrottets huvudsakliga innebörd

Av artikel 5 i Romstadgan framgår att ICC har jurisdiktion över brotten folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelser och aggressionsbrott. Romstadgans ursprungliga lydelse innehöll en definition av de tre förstnämnda brotten, medan aggressionsbrottet inte definierades i stadgan när den antogs. ICC gavs vid Romstadgans tillkomst inte heller behörighet att utöva jurisdiktion över detta brott. Frågan om den närmare utformningen av aggressionsbrottet har länge ansetts kontroversiell i flera olika avseenden. Det har bl.a. gällt frågan om hur vidsträckt definitionen av aggressionsbrottet ska vara och vad som ska gälla beträffande jurisdiktionen över detta brott. Eftersom parterna vid Romstadgans tillkomst inte kunde enas om den närmare utformningen av aggressionsbrottet blev lösningen att en markering gjordes i stadgan om att aggressionsbrottet faller inom ICC:s materiella jurisdiktion, men att en stadgeändring krävs som anger en definition av brottet och med bestämmelser om de närmare förutsättningarna för utövande av domstolens jurisdiktion häröver.

Vid Kampalakonferensen antogs de stadgeändringar som var nödvändiga för att ICC ska kunna döma över aggressionsbrottet. Den definition av brottet som infördes genom Kampalaändringarna består av två element. Det ena gäller den aggressionshandling som begås av en stat och det andra rör vilka handlingar som ska medföra ett individuellt straffansvar. Definitionen återfinns i artikel 8a i Romstadgan. Här sägs att med aggressionsbrott avses planering, förberedelse, inledande eller utförande av en aggressionshandling som, till sin karaktär, svårhetsgrad och omfattning, utgör en uppenbar överträdelse av FN:s stadga. Av bestämmelsen framgår att ett aggressionsbrott kan begås endast av en person som kan utöva kontroll eller styra över en stats politiska eller militära handlande. Detta krav innebär att det är fråga om ett ledarskapsbrott. Med aggressionshandling avses en stats användning av väpnat våld mot en annan stats suveränitet, territoriella integritet eller politiska oberoende, eller på något annat sätt som är oförenligt med FN:s stadga. Bestämmelsen anger vidare att samtliga de händelser som anges i FN:s generalförsamlings resolution 3314 (XXIX) av den 14 december 1974, anses utgöra aggressionshandlingar. Det kan exempelvis röra sig om en invasion eller ett angrepp av en stats väpnade styrkor på en annan stats territorium.

Genom ett särskilt beslut i december 2017 aktiverades ICC:s jurisdiktion över aggressionsbrottet. I samband härmed enades Romstadgans parter om att jurisdiktionen ska vara begränsad på så sätt att endast en stadgepart i förhållande till vilken Kampalaändringarna avseende aggressionsbrottet har trätt i kraft ska omfattas av ICC:s jurisdiktion över det aktuella brottet.

Sverige bör kriminalisera aggressionsbrottet

Övervägande skäl talar för att aggressionsbrottet bör kriminaliseras i svensk rätt

Som utgångspunkt för bedömningen har legat att Sverige, som part i Romstadgan, åtagit sig att verka för att de målsättningar som ligger bakom stadgan ska kunna uppnås, däribland den grundläggande folkrättsliga normen att stater inte får inleda angrepp mot andra stater. Vidare har Sverige under lång tid varit starkt engagerat för att främja utvecklingen av den internationella humanitära rätten och mänskliga

rättigheter. En kriminalisering av aggressionsbrottet i svensk rätt kan därför ses som en naturlig fortsättning på den svenska strävan att motverka straffrihet för de allvarligaste internationella brotten och det konsekventa stöd Sverige alltsedan ICC:s tillkomst har visat domstolen. En viktig utgångspunkt för ICC:s verksamhet är att nationell jurisdiktion har företräde framför ICC:s jurisdiktion, så länge en nationell undersökning pågår eller har genomförts och den nationella lagföringen fungerar på ett tillfredsställande sätt. Även om det inte finns något uttryckligt krav på stadgearterna att införa nationell lagstiftning som kriminaliserar de brott som ICC har jurisdiktion över, så bygger Romstadgan på grundförutsättningen att såväl ICC som enskilda stater har jurisdiktion över de brott som omfattas av stadgan. Detta har ansetts vara ett starkt vägande skäl för att Sverige efter en ratificering av Kampalaändringarna avseende aggressionsbrottet också bör införa nationella straffbestämmelser som kriminaliserar detta brott. Vid bedömningen har utredningen också beaktat vilken reell betydelse en svensk kriminalisering av aggressionsbrottet kan förväntas få, vissa säkerhetspolitiska aspekter, uppkommande svårigheter i rättstillämpningen beträffande ett brott med så starka politiska förtecken som aggressionsbrottet har, liksom lagtekniska aspekter och jurisdiktionsfrågor.

Bestämmelser om aggressionsbrottet föreslås införas i lagen (2014:406) om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser, som namnändras

I syfte att i Sverige kunna lagföra personer för brotten folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser i samma utsträckning som är möjligt vid ICC har lagen (2014:406) om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser antagits. Genom lagen kriminaliseras de nämnda brotten i svensk rätt. Även vissa osjälvständiga brottsformer, som försök, förberedelse eller stämpling till och underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott är straffbart enligt lagen. Vid en kriminalisering av aggressionsbrottet i svensk rätt bör också straffbestämmelserna om detta brott lämpligen placeras i den aktuella lagen, som föreslås få sitt namn ändrat till lagen om vissa internationella brott.

Aggressionsbrottets huvudsakliga utformning i svensk rätt

De föreslagna aggressionsbrottsbestämmelserna i svensk rätt är utformade i nära anslutning till Romstadgans reglering av brottet. För aggressionsbrott kan således endast den dömas som kan utöva kontroll eller styra över en stats politiska eller militära handlande. Avgörande för om en person tillhör den personkrets som avses, är gärningsmannens faktiska möjlighet att kontrollera eller styra den angripande statens agerande, medan formell position eller yrkespost inte har någon avgörande betydelse.

För att ansvar för aggressionsbrott ska kunna komma i fråga krävs, enligt förslaget, att en sådan person som nyss nämnts, planerar, förbereder, inleder eller utför en aggressionshandling som, till sin karaktär, svårhetsgrad och omfattning, utgör en uppenbar överträdelse av FN:s stadga. Med aggressionshandling ska avses en stats användning av väpnat våld mot en annan stats suveränitet, territoriella integritet eller politiska oberoende, på ett sätt som är oförenligt med FN-stadgan. Uppräkningen av aggressionshandlingar i artikel 8a i Romstadgan föreslås bli vägledande vid prövningen av om en aggressionshandling föreligger, men tas inte in i de svenska straffbestämmelserna om aggressionsbrott.

Försök, förberedelse och stämpling till aggressionsbrott föreslås bli straffbart, liksom underlåtenhet att avslöja eller förhindra sådant brott. Begränsningen att endast den som kan utöva kontroll eller styra över en stats politiska eller militära handlande kan dömas för brott, gäller även för aggressionsbrottet i dess osjälvtändiga brottsformer.

Straffet för aggressionsbrott föreslås vara fängelse på viss tid, lägst fyra och högst arton år, eller på livstid. Aggressionsbrottet ska undantas från regler om preskription.

Särskilt om domsrätt och åtalsförordnande avseende aggressionsbrottet

Svensk domstol föreslås vara behörig att döma för aggressionsbrott i huvudsak i samma utsträckning som ICC har jurisdiktion över detta brott. Domsrätt ska således föreligga över brott där den aggressionshandling som ligger till grund för brottet har begåtts av en stat gentemot vilken Kampalaändringarna avseende aggressionsbrottet har trätt i kraft. I vissa fall ska dock oinskränkt svensk domsrätt

föreligga, dvs. utan hinder av om den stat som begått aggressionshandlingen har ratificerat Kampalaändringarna eller inte. Så är fallet om aggressionsbrottet har en stark svensk anknytning, vilket bl.a. är fallet om brottet har begåtts i Sverige eller av någon som vid tiden för brottet var svensk medborgare eller hade hemvist här, liksom om brottet riktat sig mot ett svenskt allmänt intresse. Domsrättsreglerna för aggressionsbrottet föreslås bli placerade i lagen (2014:406) om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser (som efter den föreslagna namnändringen ska benämnas lagen om vissa internationella brott), medan jurisdiktionen över övriga brott i Romstadgan även fortsättningsvis ska regleras i 2 kap. brottsbalken.

För att åtal för aggressionsbrott ska få väckas, krävs att regeringen har meddelat åtalsförordnande.

Svensk straffrättslig domsrätt

Utgångspunkter för utredningens övervägande

De centrala bestämmelserna om svensk straffrättslig domsrätt finns i 2 kap. brottsbalken. Bestämmelserna har ändrats och kompletterats vid ett stort antal tillfällen och regleringen har ansetts svåröverskådlig och komplicerad. Dessutom finns en rad domsrättsbestämmelser i specialstraffrättsliga lagar. En uttrycklig utgångspunkt för utredningens överväganden och förslag till en samlad och lättillämplig reglering av straffrättslig domsrätt är Internationella straffrättsutredningens nämnda betänkande SOU 2002:98 och departementspromemorian Ds 2014:13. Genom förslaget samlas de generella straffrättsliga domsrättsbestämmelserna i 2 kap. brottsbalken, som ges en ny lydelse och den nya rubriken *Om svensk domstols behörighet*. Domsrättsbestämmelserna utformas med utgångspunkt i de folkrättsliga anknytningsprinciperna.

I den mån domsrättsbestämmelser i specialstraffrättsliga författningar bedöms nödvändiga ska de behållas, annars ska de generella bestämmelserna i 2 kap. brottsbalken tillämpas.

En ny lydelse av 2 kap. brottsbalken

Domsrätt över brott begångna i Sverige

Territorialitetsprincipen, dvs. att en stat har domsrätt över brott som har begåtts på det egna territoriet, har en folkrättslig särställning som grund för nationell jurisdiktion. Med grunden i denna princip ska svensk domstol, liksom är fallet enligt gällande rätt, vara behörig att döma för brott som begåtts i Sverige. I bestämmelsen om domsrätt för brott begångna i Sverige införs också regler om lokalisering av brott, liksom av underlåtenhetsbrott. Dessutom införs bestämmelser om lokalisering av brott som utgör medverkan till annans brott.

Domsrätt över brott begångna utanför Sverige

För brott som begåtts utanför Sverige föreslås svensk domstol vara behörig att döma om brottet har begåtts ombord på ett svenskt fartyg eller luftfartyg eller i tjänsten av befälhavaren eller någon som tillhörde besättningen på ett svenskt fartyg eller luftfartyg. En ny bestämmelse föreslås, varigenom svensk domstol är behörig att döma för brott som har begåtts på en inrättning i Sveriges ekonomiska zon eller på svensk del av kontinentalsockeln.

Liksom är fallet i dag ska svensk domstol vidare vara behörig att döma för brott som har begåtts utomlands av någon som vid gärningstillfället var svensk medborgare eller hade hemvist i Sverige eller när åtal väcks för brottet har förvärvat svenskt medborgarskap eller tagit hemvist i Sverige. De tidigare gällande bestämmelserna om svensk domsrätt för brott som begåtts av personer som är medborgare i något annat nordiskt land föreslås inte föras in i den nya lydelsen av 2 kap. brottsbalken. Inte heller föreslås någon bestämmelse om domsrätt över brott, på vilket kan följa fängelse i mer än sex månader, som begåtts av utlänning som finns här i landet.

Svensk domstol föreslås dessutom vara behörig att döma för brott som riktat sig mot ett svenskt enskilt intresse. Därmed avses en svensk medborgare eller någon annan som har hemvist i Sverige, liksom en svensk juridisk person.

Domsrätt ska också föreligga för brott som riktat sig mot ett svenskt allmänt intresse. Så är fallet för brott som riktat sig mot rikets säkerhet, allmän verksamhet eller annat av rättsordningen särskilt skyddat svenskt intresse.

Dessutom ska svensk domstol vara behörig att döma över brott som har begåtts i utövningen av tjänst eller uppdrag som innefattar allmän ställning.

Vidare föreslås svensk domstol vara behörig att döma för brott som har begåtts av någon som befinner sig i Sverige om en främmande stat har begärt att lagföring för brottet ska överföras hit. Det samma ska gälla om en begäran om utlämning eller överlämnande för brottet har lämnats utan bifall. Domsrätt föreslås också föreligga om brottet omfattas av en internationell överenskommelse eller annan förpliktelse som är bindande för Sverige och enligt vilken det föreligger en skyldighet att utan undantag pröva frågan om åtal om den misstänkte inte utlämnas eller överlämnas.

För vissa brott gäller svensk domsrätt även utan krav på att brottet har någon särskild anknytning till Sverige. Så ska vara fallet, liksom enligt gällande rätt, för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser. Även för merparten av de brott som i dag är reglerade i 2 kap. 3 § 6 brottsbalken ska svensk domsrätt föreligga. En ny bestämmelse föreslås varigenom slås fast att svensk domstol är behörig att döma över gärningar som omfattas av tortyrbegreppet enligt artikel 1 i FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, och för försök till sådant brott.

Bestämmelsen i 2 kap. 3 § 7 brottsbalken om behörighet att döma för brott för vilka det lindrigaste straffet enligt svensk rätt är fängelse i fyra år eller därutöver föreslås bli upphävd. Det huvudsakliga skälet härför är att det inte bedöms vara ett berättigat intresse för Sverige att svensk domstol ska kunna döma över brott som helt saknar anknytning till Sverige i andra fall än då det är fråga om allvarliga brott mot den internationella rätten.

För domsrätt över brott som begåtts utanför Sverige gäller som huvudregel krav på s.k. dubbel straffbarhet. Svensk behörighet föreligger således som regel endast om gärningen är straffbar även enligt lagen på gärningsorten. Vissa undantag föreslås dock, bl.a. i de fall då det är fråga om brott för vilka det lindrigaste straff som är före-

skrivet enligt svensk lag är fängelse i fyra år eller mer. En ny bestämmelse införs, varigenom slås fast att om ett brott har begåtts på flera staters område, är kravet på dubbel straffbarhet uppfyllt om gärningen är straffbar enligt lagen på åtminstone en av de andra gärningsorterna.

Åtalsförordnande

För brott som begåtts utanför Sverige ska som huvudregel, liksom är fallet i dag, krävas att åtalsförordnande meddelas. I vissa undantagsfall ska också krävas åtalsförordnande för brott som begåtts i Sverige.

Ansvaret för prövningen av åtalsförordnande ska i merparten av fallen åvila riksåklagaren. I vissa undantagsfall, som typiskt sett kan komma att innefatta överväganden av utrikes- eller säkerhetspolitisk innebörd, ska dock regeringen ha exklusiv kompetens att pröva frågan om åtalsförordnande. Så ska vara fallet, förutom vad avser aggressionsbrottet, bl.a. för brott som begåtts i Sverige av en utlänning i viss tjänst som innefattar allmän ställning hos en annan stat eller en mellanfolklig organisation.

För brott som har begåtts utomlands av en svensk medborgare eller en utlänning med hemvist i Sverige får riksåklagaren överlämna prövningen till en annan allmän åklagare.

För riksåklagarens prövning ställs ett antal bedömningskriterier upp. Vid prövningen ska särskilt beaktas om ett åtal här i riket är förenligt med Sveriges folkrättsliga förpliktelser, i vilken utsträckning brottsligheten eller den misstänkte har anknytning till Sverige, om åtgärder för lagföring har inletts eller kommer att inledas i en annan stat eller vid en internationell domstol och vilka faktiska möjligheter det finns att utreda brottet och lagföra den misstänkte i Sverige.

Om det finns anledning att anta att prövningen har särskild betydelse för Sveriges utrikes- eller säkerhetspolitik, ska ärendet alltid överlämnas till regeringen för beslut.

Förslagets konsekvenser

Kriminaliseringen av aggressionsbrottet i svensk rätt kan innebära kostnader för utredningar om sådana brott, för efterföljande rättsprocesser och för kriminalvård i anstalt. Antalet aggressionsbrott som behöver hanteras av svenska myndigheter kommer dock med största sannolikhet att bli ytterst få. De kostnader som kan uppkomma till följd av kriminaliseringen av aggressionsbrottet bör därför kunna rymmas inom befintliga anslag.

Utredningens förslag till ny lydelse av 2 kap. brottsbalken kommer sannolikt att kräva vissa utbildningsinsatser för de personer som har att tillämpa bestämmelserna. Kostnader för utbildning ryms dock regelmässigt inom myndigheters allmänna anslag, varför även den utbildning som kan komma att krävas får rymmas inom befintliga kostnadsramar.

I övrigt bedöms utredningens förslag inte få några konsekvenser av de slag som anges i kommittéförordningen (1998:1474).

Summary

Remit

The Rome Statute of the International Criminal Court (Rome Statute, Swedish Treaty Series 2002:59) established the International Criminal Court (ICC) as a permanent institution for prosecution of individuals for the most serious international crimes. Sweden signed the Statute on 7 October 1988 and deposited its instrument of ratification with the UN Secretary General on 28 June 2001.

The Statute has undergone important changes in recent years. The Inquiry has been tasked with considering and taking a position on whether Sweden should accede to the amendments to the Statute adopted at a Review Conference in Kampala in June 2010 (the Kampala amendments), including amendments that enable the ICC to exercise its jurisdiction regarding the ‘crime of aggression’, but only after a separate decision had been taken to activate its jurisdiction. That decision was made in December 2017. The remit of the Inquiry also includes taking a position on whether Sweden should accede to the amendment adopted in 2015 regarding Article 124 of the Rome Statute. Moreover, certain amendments were adopted in December 2017 concerning the Rome Statute's regulation of war crimes (Article 8). The question of whether Sweden should also ratify these amendments has been considered as part of the Inquiry's remit. In May 2018 the Inquiry presented its interim report *The crime of aggression and amendments to the Rome Statute*, SOU 2018:33. In that interim report the Inquiry proposed that Sweden should ratify the Kampala amendments, the 2015 amendment to Article 124 and the 2017 amendment to Article 8. Ratification of the Kampala amendments regarding the crime of aggression means that the Act on Cooperation with the International Criminal Court (2002:329) has to be amended so that

the existing provisions of the Act regarding, for instance, the possibility of surrendering persons suspected of genocide, crimes against humanity and war crimes to the ICC will also apply to the crime of aggression. A legislative amendment to that effect was proposed in the Inquiry's interim report.

The Inquiry's remit also includes considering and taking a position on whether possibilities should be introduced into Swedish law to prosecute in Sweden persons who have committed crimes of aggression and presenting proposals for the legislative amendments needed in Swedish law to make such prosecutions possible.

A further part of the Inquiry's remit is to carry out a new review and produce updated and coherent preparatory material concerning the rules on Swedish criminal jurisdiction. Work on this part of the Inquiry's remit has drawn on the report of the Inquiry on International Criminal Law *International crimes and Swedish jurisdiction* (SOU 2002:98) and on the ministry memorandum *Authorisation to prosecute under Chapter 2 of the Swedish Penal Code* (Ds 2014:13).

The latter two parts of the Inquiry's remit – a possible criminalisation of the crime of aggression and the rules about Swedish criminal jurisdiction – are considered in this final report.

The crime of aggression in Swedish law

The main content of the crime of aggression

Article 5 of the Rome Statute states that the ICC has jurisdiction with respect to the crime of genocide, crimes against humanity, war crimes and the crime of aggression. The original wording of the Rome Statute contained a definition of the first three of these, while the crime of aggression was not defined in the Statute when it was adopted. When the Rome Statute came into being, the ICC was not given the power to exercise jurisdiction with respect to this crime either. The question of the detailed framing of the crime of aggression has long been considered to be controversial from several different perspectives. They have included the question of how wide the definition of the crime of aggression should be and what rules should apply to jurisdiction with respect to this crime. Since the States Parties were unable to agree on the detailed framing of the crime of aggression when the Rome Statute came into being, the solution was

to point out in the Statute that the crime of aggression falls within the substantive jurisdiction of the ICC, but that an amendment to the Statute was required that defines the crime and sets out the specific conditions for the Court's exercise of jurisdiction with respect to this crime.

The Kampala Conference adopted the amendments that were necessary to enable the ICC to exercise jurisdiction with respect to the crime of aggression. The definition of the crime introduced through the Kampala amendments consists of two elements. One concerns the act of aggression committed by a state, and the other concerns what acts an individual bears criminal liability for. The definition is set out in Article 8 bis of the Rome Statute. It states that 'crime of aggression' means the planning, preparation, initiation or execution of an act of aggression which, by its character, gravity and scale, constitutes a manifest violation of the Charter of the United Nations. The Article states that a crime of aggression can only be committed by a person in a position effectively to exercise control over or to direct the political or military action of a State. This requirement means that it is a crime of leadership. An act of aggression means the use of armed force by a State against the sovereignty, territorial integrity or political independence of another State, or in any other manner inconsistent with the Charter of the United Nations. The provision also states that all acts specified in United Nations General Assembly resolution 3314 (XXIX) of 14 December 1974, qualify as acts of aggression. This can, for instance, involve an invasion or an attack by the armed forces of a State on the territory of another State.

The jurisdiction of the ICC with respect to the crime of aggression was activated through a separate decision in December 2017. In conjunction with this, the States Parties to the Rome Statute agreed that its jurisdiction will be limited in that only a State Party in respect of which the Kampala amendments regarding the crime of aggression have entered into force will be covered by the ICC's jurisdiction with respect to the crime concerned.

Sweden should criminalise the crime of aggression

Preponderance of reasons for criminalising the crime of aggression in Swedish law

One starting point for this assessment has been that Sweden, as a State Party to the Rome Statute, has undertaken to work for the achievement of the aims underlying the Statute, including the fundamental norm of international law that states must not launch attacks on other states. Moreover, Sweden has long been strongly committed to promoting the development of international humanitarian law and human rights. A criminalisation of the crime of aggression in Swedish law can therefore be seen as a natural continuation of Swedish efforts to counter impunity for the most serious international crimes and of the consistent support shown by Sweden for the ICC since its foundation. One important starting point for the activities of the ICC is that national jurisdiction takes precedence over the jurisdiction of the ICC, as long as a national investigation is under way or has been carried out and the national prosecution proceedings are functioning in a satisfactory way. Even though there is no explicit requirement that States Parties introduce national legislation criminalising the crimes with respect to which the ICC has jurisdiction, the Rome Statute is based on the fundamental assumption that both the ICC and individual states have jurisdiction with respect to the crimes covered by the Statute. This has been considered to be a strong reason why, after ratifying the Kampala amendments with respect to the crime of aggression, Sweden should also introduce national criminal provisions that criminalise this crime. In making this assessment, the Inquiry has also considered what practical importance criminalisation by Sweden of the crime of aggression can be expected to have, certain security policy aspects and difficulties arising in application of the law with respect to a crime with as strong political overtones as the crime of aggression, as well as drafting aspects and questions of jurisdiction.

The Inquiry proposes placing provisions about the crime of aggression in the Act on Criminal Responsibility for Genocide, Crimes against Humanity and War Crimes (2014:406), whose name should be changed

The Act on Criminal Responsibility for Genocide, Crimes against Humanity and War Crimes (2014:406) was adopted so as to enable Sweden to prosecute persons for the crime of genocide, crimes against humanity and war crimes to the same extent as is possible at the ICC. That Act criminalises these crimes in Swedish law. Certain inchoate forms of crimes such as attempt, preparation or conspiracy to commit a crime and failure to reveal or prevent a crime are punishable under the Act. In criminalising the crime of aggression in Swedish law, it is appropriate to place the penal provisions regarding this crime in this Act, whose name the Inquiry proposes changing to the Act on Certain International Crimes.

Main elements of the crime of aggression in Swedish law

The proposed provisions on the crime of aggression in Swedish law adhere closely to the regulation of the crime in the Rome Statute. Thus only a person who can exercise control of or direct the political or military action of a State can be convicted of a crime of aggression. The crucial factor in determining whether a person belongs to the group being referred to is the perpetrator's actual possibility of exercising control of or directing the action of the attacking State, while a person's formal position or professional rank is not decisive.

For consideration to be given to guilt of a crime of aggression, the Inquiry proposes that a person specified above has to plan, prepare, initiate or execute an act of aggression which, by its character, gravity and scale, constitutes a manifest violation of the Charter of the United Nations. An act of aggression is proposed to mean the use of armed force by a State against the sovereignty, territorial integrity or political independence of another State, in a manner that is inconsistent with the Charter of the United Nations. It is proposed that the list of acts of aggression in Article 8 bis of the Rome Statute should provide guidance in the examination of whether there is an act of aggression, but not be included in the Swedish criminal provisions on crimes of aggression.

The Inquiry proposes making attempt, preparation and conspiracy to commit a crime of aggression punishable, along with failure to reveal or prevent such a crime. The restriction that only a person who can exercise control of or direct the political or military action of a State can be convicted of a crime also applies to these inchoate forms of the crime of aggression.

The penalty for a crime of aggression is proposed to be imprisonment for a set period, at least four years and at most eighteen years, or for life. The crime of aggression should not be covered by the statute of limitation rules.

Jurisdiction and authorisation to prosecute with respect to the crime of aggression

The Inquiry proposes Swedish courts should have largely the same jurisdiction as the ICC to hear cases of crimes of aggression. So there should be jurisdiction with respect to crimes where the act of aggression that forms the basis for the crime has been committed by a State with respect to which the Kampala amendments regarding the crime of aggression have entered into force. In certain cases, however, there should be unlimited Swedish jurisdiction, i.e. irrespective of whether or not the State that has committed the act of aggression has ratified the Kampala amendments. This is the case if the crime of aggression has a strong connection to Sweden, which is, for instance, so if the crime has been committed in Sweden or by a person who was, at the time of the crime, a Swedish citizen or habitually resident here, as well as if the crime was aimed at a Swedish interest. The Inquiry proposes placing the jurisdiction rules for the crime of aggression in the Act on Criminal Responsibility for Genocide, Crimes against Humanity and War Crimes (2014:406), (to be called the Act on Certain International Crimes after the proposed change of name), while jurisdiction with respect to the other crimes in the Rome Statute should continue to be regulated in Chapter 2 of the Penal Code.

Before a prosecution can be brought for a crime of aggression, the Government must have issued authorisation to prosecute.

Swedish criminal jurisdiction

Starting points for the Inquiry's deliberations

The central provisions on Swedish criminal jurisdiction are set out in Chapter 2 of the Penal Code. These provisions have been amended and supplemented on a large number of occasions and the regulations have been considered to be badly arranged and complicated. There are also a number of provisions about jurisdiction in special criminal legislation. One explicit starting point for the Inquiry's deliberations and its proposals for a coherent and easily applied regulation of criminal jurisdiction is the above-mentioned report of the Inquiry on International Criminal Law (SOU 2002:98) and ministry memorandum (Ds 2014:13). The Inquiry's proposal brings together the general provisions on criminal jurisdiction in Chapter 2 of the Penal Code, which is given a new wording and the new heading *On the jurisdiction of Swedish courts*. The provisions on jurisdiction are framed on the basis of the connection principles of international law.

To the extent that the provisions on jurisdiction in special criminal legislation are judged to be necessary, they should be retained; in other cases the general provisions in Chapter 2 of the Penal Code should be applied.

New wording of Chapter 2 of the Penal Code

Jurisdiction with respect to offences committed in Sweden

The territoriality principle, i.e. the principle that a State has jurisdiction with respect to offences committed on its own territory, has a special status in international law as a basis for national jurisdiction. Based on this principle, Swedish courts should have jurisdiction with respect to offences committed in Sweden, as is the case under the current law. Rules about localising offences, and about offences of omission, are also added to the provision about jurisdiction with respect to offences committed in Sweden. In addition, provisions are also introduced about the localisation of offences that constitute complicity in another person's offences.

Jurisdiction with respect to offences committed outside Sweden

For offences committed outside Sweden the Inquiry proposes that Swedish courts should have jurisdiction if the offence was committed on board a Swedish ship or aircraft by the commander or a crew member of a Swedish ship or aircraft in the course of their duty. A new provision is proposed to the effect that Swedish courts have jurisdiction with respect to offences committed on an establishment in the Swedish economic zone or on the Swedish part of the continental shelf.

As is the case at present, Swedish courts should also have jurisdiction with respect to offences committed abroad by a person who, at the time of the offence, was a Swedish citizen or was habitually resident in Sweden or had, when a prosecution was brought for the offence, acquired Swedish citizenship or become habitually resident in Sweden. It is proposed that the previously applicable provisions about Swedish jurisdiction with respect to crimes committed by persons who are citizens of another Nordic country not be included in the new wording of Chapter 2 of the Penal Code. Nor is a provision proposed about jurisdiction with respect to offences that can result in imprisonment for more than six months committed by an alien who is in this country.

It is also proposed that Swedish courts should have jurisdiction with respect to offences aimed at a Swedish private interest. This means a Swedish citizen or someone else who is habitually resident in Sweden, as well as a Swedish legal person.

There should also be jurisdiction with respect to offences aimed at a Swedish public interest. This is the case for offences aimed at national security, public activities or any other Swedish interest given special protection by the legal system.

Swedish courts should also have jurisdiction with respect to offences committed in the exercise of a post or an assignment comprising a public position.

It is also proposed that Swedish courts should have jurisdiction with respect to offences committed by someone who is in Sweden if a foreign state has requested that prosecution of the offence be transferred to Sweden. The same should apply if a request for extradition or surrender for the offence has not been granted. The Inquiry also proposes that there should be jurisdiction if the offence is

covered by an international agreement or other commitment that is binding on Sweden under which there is an obligation to examine, without making any exception, the question of prosecution if the suspect is not extradited or surrendered.

In the case of certain offences there is Swedish jurisdiction even without any particular connection to Sweden being required. This should be the case, as it is under the law at present, for the crime of genocide, crimes against humanity and war crimes. There should also be Swedish jurisdiction for the majority of the offences currently regulated in Chapter 2, Section 3, point 6 of the Penal Code. The Inquiry proposes a new provision laying down that Swedish courts have jurisdiction with respect to acts covered by the term *torture* under Article 1 of the UN Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment and to attempts to commit these offences.

The Inquiry proposes abolishing the provision in Chapter 2, Section 3, point 7 of the Penal Code on jurisdiction with respect to offences for which the least severe penalty prescribed in Swedish law is imprisonment for four years or longer. The main reason for doing so is that enabling Swedish courts to have jurisdiction with respect to offences that have no connection whatsoever to Sweden is not judged to be a legitimate interest for Sweden in cases other than those concerning serious crimes against international law.

A requirement of ‘dual criminality’ applies as the main rule to jurisdiction with respect to offences committed outside Sweden. This means that, as a rule, there is only Swedish jurisdiction if the act is also punishable under the law of the place where it was committed. However some exceptions are proposed; they include offences for which the least severe penalty prescribed in Swedish law is imprisonment for four years or longer. The Inquiry proposes a new provision laying down that if an offence has been committed on the area of several states, the requirement of dual criminality is met if the act is punishable under the law of at least one of the other places where it was committed.

Authorisation to prosecute

For crimes committed outside Sweden, the main rule should be, as is the case at present, that authorisation to prosecute has to be issued. In certain exceptional cases authorisation to prosecute should also be required for offences committed in Sweden.

In the majority of cases the Prosecutor-General should be responsible for the examination of authorisation to prosecute. However, in certain exceptional cases, which may typically involve foreign or security policy considerations, the Government should have the exclusive competence to examine the question of authorisation to prosecute. In addition to crimes of aggression, this should also be the case for, for instance, offences committed in Sweden by an alien in the exercise of certain posts comprising a public position held with another state or international organisation.

In the case of offences committed abroad by a Swedish citizen or an alien who is habitually resident in Sweden the Prosecutor-General should be able to transfer the examination to another public prosecutor.

The proposal sets up a number of assessment criteria for the Prosecutor-General's examination. That examination should take particular account of whether a prosecution in Sweden is consistent with Sweden's commitments under international law, the extent to which the criminal activity or the suspect has a connection to Sweden, whether measures for a prosecution have been initiated or will be initiated by another State or at an international court and what the actual possibilities are of investigating the offence and prosecuting the suspect in Sweden.

If there is reason to assume that the examination is of particular importance for Sweden's foreign or security policy, the case should always be transferred to the Government for decision.

Consequences of the proposals

The criminalisation of the crime of aggression in Swedish law may result in costs for investigations of crimes of that kind, for subsequent legal proceedings and for imprisonment. However, the number of crimes of aggression that need to be handled by Swedish authorities will in all likelihood be extremely small. It should therefore be possible

to accommodate the costs that may arise on account of the criminalisation of the crime of aggression within existing appropriations.

The Inquiry's proposal of a new wording of Chapter 2 of the Penal Code will probably require the provision of some training for the people who have to apply the provisions. However, training costs are generally accommodated within government agencies' general appropriations, so the training that may be required will also have to be accommodated within existing cost limits.

In other respects, the Inquiry's proposals are not judged to have any consequences of the kind stated in the Committees Ordinance (1998:1474).

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs

dels att 2 kap. brottsbalken ska upphöra att gälla,

dels att det i brottsbalken ska införas ett nytt kapitel, 2 kap., med följande lydelse,

dels att 22 kap. 6 a–c §§ och 35 kap. 2 § brottsbalken ska ha följande lydelse.

2 kap. Om svensk domstols behörighet

Brott som har begåtts i Sverige

Behörighetens omfattning

1 § Svensk domstol är behörig att döma för brott som har begåtts i Sverige.

Ett brott anses vara begånget i Sverige om gärningsmannen handlade eller, vid straffbar underlåtenhet, borde ha handlat här. Vid tillämpning av straffbestämmelser enligt vilka gärningen ska ha medfört en viss effekt anses brottet vara begånget i Sverige också i de fall då effekten inträdde i Sverige eller, vid försök, enligt brottsplanen sannolikt skulle ha inträtt här.

Ett brott som utgör medverkan till annans brott, anses vara begånget i Sverige om den medverkande handlade eller, vid straffbar underlåtenhet, borde ha handlat här. I de fall då gärningsmannens brott är att anse som begånget i Sverige, är den medverkandes brott också att anse som begånget här.

Om det är ovisst var ett brott har begåtts, ska brottet anses vara begånget i Sverige om det finns skälig anledning att anta att så är fallet.

Krav på åtalsförordnande

2 § Brott som avses i 1 § får inte åtalas utan att åtalsförordnande har meddelats, om brottet

1. har begåtts på ett utländskt fartyg eller luftfartyg av en utlänning som var befälhavare på fartyget eller tillhörde dess besättning eller annars följde med på fartyget och brottet riktade sig mot en sådan utlänning eller mot utländskt intresse,

2. har begåtts av en utlänning i utövningen av tjänst eller uppdrag som innefattar allmän ställning hos en annan stat eller en mellanfolklig organisation, om inte gärningsmannen genom vilseledande uppgifter, förklädnad eller på annat sätt har försökt dölja i vilken egenskap han eller hon har handlat,

3. har begåtts av en utlänning som saknar hemvist i Sverige men som befinner sig här i landet inom ramen för internationellt militärt samarbete eller internationell krishantering och som omfattas av avtal som är i kraft i förhållande till Sverige,

4. har begåtts av en svensk medborgare eller utlänning med hemvist i Sverige som tjänstgör i en främmande stats militära styrka och som befinner sig här i landet inom ramen för internationellt militärt samarbete eller internationell krishantering och som omfattas av avtal som är i kraft i förhållande till Sverige,

5. utgör aggressionsbrott enligt lagen (2014:406) om vissa internationella brott, eller

6. har riktats mot Internationella brottmålsdomstolens rättskipning.

Beslut om åtalsförordnande enligt första stycket 1–5 ska fattas av regeringen. För beslut om åtalsförordnande enligt första stycket 6 ska vad som anges i 8 § tillämpas.

Brott som har begåtts utanför Sverige

Allmänna grunder för behörighet

3 § Svensk domstol är i följande fall behörig att döma för brott som har begåtts utanför Sverige:

Anknytningsfaktum

1. Svenskt fartyg, m.m.

Behörighetens omfattning

Brott som har begåtts

- a) ombord på ett svenskt fartyg,
- b) ombord på ett svenskt luftfartyg,
- c) i tjänsten av befälhavaren eller någon som tillhörde besättningen på fartyg eller luftfartyg som avses i a eller b, eller
- d) på en inrättning som med stöd av lag har tillkommit i Sveriges ekonomiska zon eller på svensk del av kontinentalsockeln.

2. Svensk gärningsman

Brott som har begåtts av någon som

- a) vid gärningstillfället var svensk medborgare eller hade hemvist i Sverige, eller
- b) när åtal väcks för brottet har förvärvat svenskt medborgarskap eller tagit hemvist i Sverige.

3. Svenskt enskilt intresse

Brott som har riktat sig mot

- a) en svensk medborgare eller någon annan som har hemvist i Sverige, eller
- b) en svensk juridisk person.

4. **Svenskt allmänt intresse** Brott som har
- a) riktat sig mot rikets säkerhet, allmän verksamhet eller annat av rättsordningen särskilt skyddat svenskt intresse, eller
 - b) begåtts i utövningen av tjänst eller uppdrag som innefattar allmän ställning.
5. **Främmande stats intresse** Brott som har begåtts av någon som befinner sig i Sverige om
- a) främmande stat har begärt att lagföringen för brottet ska överföras till Sverige,
 - b) en begäran om utlämning eller överlämnande för brottet har lämnats utan bifall, eller
 - c) brottet omfattas av en internationell överenskommelse eller annan förpliktelse som är bindande för Sverige och enligt vilken det föreligger skyldighet att utan undantag pröva frågan om åtal om den misstänkte inte utlämnas eller överlämnas.
6. **Vissa internationella brott** Brott som
- a) avses i lagen (2014:406) om vissa internationella brott,
 - b) avses i 13 kap. 5 a § (kapning och sjö- eller luftfartssabotage) eller försök till sådant brott,
 - c) avses i 13 kap. 5 b § (flygplatsabotage) eller försök till sådant brott,

- d) avses i 15 kap. 4 b § (osann eller ovarsam utsaga inför en internationell domstol),
- e) avses i 16 kap. 5 § (uppvigling) och som bestått i en omedelbar och offentlig uppmaning till att begå folkmord,
- f) avses i 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott och försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, samt 5 § samma lag,
- g) riktats mot Internationella brottmålsdomstolens rättskipning, eller
- h) omfattas av tortyrbegreppet enligt artikel 1 i Förenta nationernas konvention den 10 december 1984 mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, och försök till sådant brott.

Om jurisdiktion över aggressionsbrottet enligt lagen (2014:406) om vissa internationella brott gäller, i stället för vad som anges i första stycket, särskilda bestämmelser i nämnda lag.

Särskilda bestämmelser om behörighet

4 § Särskilda bestämmelser om svensk domstols behörighet att döma för vissa brott som har begåtts utanför Sverige finns i

1. 29 kap. 13 § miljöbalken,
2. 14 § lagen (1966:314) om kontinentalsockeln,
3. 6 § lagen (1976:19) om internationellt samarbete rörande lagföring för brott,

4. 10 kap. 10 § lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg,
5. 51 a § jaktlagen (1987:259),
6. 17 § lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon,
7. 49 § fiskelagen (1993:787),
8. 5 § lagen (1995:732) om skydd för gravfriden vid passagerarfartyget Estonia,
9. 13 kap. 11 § luftfartslagen (2010:500), och
10. 17 kap. 2 § radio- och tv-lagen (2010:696).

Krav på dubbel straffbarhet

5 § I fall som avses i 3 § 2, 3 och 5 är svensk domstol behörig endast om gärningen är straffbar även enligt lagen på gärningsorten (dubbel straffbarhet). Om brottet har begåtts på flera staters område är kravet på dubbel straffbarhet uppfyllt om gärningen är straffbar enligt lagen på någon av gärningsorterna. Det får inte dömas till påföljd som är strängare än det svåraste straff som är föreskrivet för brottet enligt lagen på gärningsorten.

Första stycket gäller inte

1. brott som någon som tillhör Försvarmakten har begått på ett område där en avdelning av Försvarmakten befann sig,

2. brott som någon som är anställd av en svensk myndighet för att delta i en internationell fredsfrämjande insats eller i internationell civil krishantering har begått vid tjänstgöringen,

3. brott för vilka det lindrigaste straff som är föreskrivet enligt svensk lag är fängelse i fyra år eller mer, samt

4. brott som avses i

a) 4 kap. 1 a och 4 c §§ och 16 kap. 10 a § första stycket 1 och femte stycket eller försök till sådana brott,

b) 4 kap. 4 § andra stycket varigenom någon förmåtts att ingå ett sådant äktenskap eller en sådan äktenskapsliknande förbindelse som avses i 4 c § eller försök till sådant brott,

c) 6 kap. 1–6, 8, 9 och 12 §§ eller försök till brott enligt 6 kap. 1, 2, 4–6, 8, 9 och 12 §§, om brottet begåtts mot en person som inte fyllt arton år,

d) 14 kap. 6 § eller försök till sådant brott,

e) 22 kap. 6 a §,

- f) 22 kap. 6 b §,
- g) 2 § lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor,
- h) 5 § lagen (1982:963) om rymdverksamhet,
- i) 8 § lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner,
- j) 3–5 §§ lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, och
- k) 3–6 §§ lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.

Krav på visst straff

6 § Har brottet begåtts på ett område som inte tillhör någon stat är, utom i fall som avses i 3 § 1, svensk domstol behörig endast om fängelse kan följa på brottet enligt svensk lag.

Krav på åtalsförordnande

7 § Brotts som avses i 3 och 4 §§ får inte åtalas utan att åtalsförordnande enligt 8 § har meddelats.

Åtalsförordnande krävs dock inte om brottet är osann utsaga eller ovarsam utsaga inför en internationell domstol eller om brottet har begåtts

1. på ett svenskt fartyg eller luftfartyg eller i tjänsten av befälhavaren eller någon som tillhörde besättningen på ett sådant fartyg,
2. i utövningen av tjänst eller uppdrag som innefattar allmän ställning,
3. av någon som tillhör Försvarsmakten på ett område där en avdelning av Försvarsmakten befann sig,
4. vid tjänstgöringen av någon som är anställd av en svensk myndighet för att delta i en internationell fredsfrämjande insats eller i internationell civil krishantering,
5. i Danmark, Finland, Island eller Norge eller på fartyg eller luftfartyg i reguljär trafik mellan orter belägna i Sverige eller någon av nämnda stater, eller
6. av en svensk, dansk, finsk, isländsk eller norsk medborgare mot svenskt intresse.

I fråga om brott som riktats mot Internationella brottmålsdomstolens rättskipning, får åtal inte väckas utan att åtalsförordnande enligt 8 § har meddelats.

8 § Riksåklagaren beslutar om åtalsförordnande, om inte annat är särskilt föreskrivet.

Vid denna prövning ska särskilt beaktas

1. om ett åtal här i riket är förenligt med Sveriges folkrättsliga förpliktelser,
2. i vilken utsträckning brottsligheten eller den misstänkte har anknytning till Sverige,
3. om åtgärder för lagföring har inletts eller kommer att inledas i en annan stat eller vid en internationell domstol, och
4. vilka faktiska möjligheter det finns att utreda brottet och lagföra den misstänkte här.

När det gäller brott som har begåtts utomlands av någon som vid gärningstillfället var svensk medborgare eller hade hemvist i Sverige eller, när åtal väcks för brottet, har förvärvat svenskt medborgarskap eller tagit hemvist i Sverige, får riksåklagaren överlämna prövningen till en annan allmän åklagare.

Om det finns anledning att anta att prövningen har särskild betydelse för Sveriges utrikes- eller säkerhetspolitik och riksåklagaren bedömt att det inte föreligger hinder mot att väcka åtal, ska riksåklagaren med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för beslut.

Betydelsen av en tidigare utländsk dom

Utländsk dom som processhinder

9 § Har frågan om ansvar för brott prövats genom en lagakraftvunnen dom som har meddelats av annan domstol än svensk domstol får den tilltalade inte lagföras i Sverige för en gärning som omfattats av prövningen.

Om inte annat följer av en internationell överenskommelse som är bindande för Sverige, får dock lagföring ske om

1. den tilltalade har frikänts från ansvar på den grunden att gärningen inte utgjorde brott enligt den lag som domstolen tillämpade,

2. verkställighet av den utdömda påföljden inte pågår av annan anledning än att påföljden redan har verkställts i sin helhet eller bortfallit enligt den lag som är tillämplig för verkställigheten,

3. lagföringen gäller brott som avses i 1 § eller 3 § 4, såvida inte den tidigare lagföringen har skett på begäran av svensk myndighet eller sedan personen har utlämnats eller överlämnats från Sverige för lagföring,

4. den tidigare lagföringen eller domen uppenbart står i strid med svenska allmänna rättsprinciper, eller

5. sådana förhållanden föreligger som enligt 58 kap. 3 § rättegångsbalken kan föranleda resning till men för den tilltalade.

Regeringen ska tillkännage de överenskommelser som avses i andra stycket.

Krav på åtalsförordnande

10 § Brotts som avses i 9 § får inte åtalas utan att åtalsförordnande har meddelats i enlighet med 8 §.

Beaktande av utländsk påföljd

11 § Döms någon i Sverige för en gärning som avses i 9 § ska vid bestämmande av påföljd skälig hänsyn tas till verkställighet av tidigare ådömd påföljd som den tilltalade undergått till följd av den tidigare lagföringen. Frihetsberövande till följd av den tidigare domen eller lagföringen ska om möjligt i sin helhet räknas av från böter eller fängelse.

I fall som avses i första stycket får dömas till lindrigare straff än vad som är föreskrivet för gärningen eller påföljd helt efterges.

Övriga bestämmelser

Folkrättsliga begränsningar

12 § De begränsningar av svensk domstols behörighet och tillämpligheten av svensk lag som följer av allmän folkrätt eller av en överenskommelse med annan stat eller mellanfolklig organisation som är bindande för Sverige ska iakttas.

Utlämning och överlämnande

13 § Om utlämning och överlämnande är särskilt föreskrivet. Villkor som ställs upp vid utlämning eller överlämnande från främmande stat till Sverige ska iakttas här i landet.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

22 kap.

6 a §¹

Den som

1. utvecklar, producerar eller på annat sätt förvärvar, lagrar eller bibehåller kemiska vapen eller överför, direkt eller indirekt, kemiska vapen till någon,

2. använder kemiska vapen,

3. deltar i militära förberedelser för användning av kemiska vapen, eller

4. använder ämnen för kravallbekämpning som en metod för krigföring döms för olovlig befattning med kemiska vapen till fängelse i högst fyra år, om gärningen inte är att bedöma som krigsförbrytelse enligt lagen (2014:406) om *straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser*.

4. använder ämnen för kravallbekämpning som en metod för krigföring döms för olovlig befattning med kemiska vapen till fängelse i högst fyra år, om gärningen inte är att bedöma som krigsförbrytelse enligt lagen (2014:406) om *vissa internationella brott*.

¹ Senaste lydelse 2010:407.

Som kemiska vapen enligt första stycket 1–3 ska anses sådant som definieras som kemiska vapen i Förenta nationernas konvention om förbud mot utveckling, produktion, innehav och användning av kemiska vapen samt om deras förstöring.

Är brottet grovt, döms till fängelse i högst arton år eller på livstid. Vid bedömning av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningen varit ägnad att i väsentlig grad bidra till utveckling, produktion eller spridning av kemiska vapen eller till att sådana vapen används mot människor.

6 b §²

Den som använder, utvecklar, tillverkar, förvärvar, innehar eller överlåter antipersonella minor (truppminor), döms för *olovlig befattning med minor* till fängelse i högst fyra år, om gärningen inte är att bedöma som krigsförbrytelse enligt lagen (2014:406) om *straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser*.

Den som använder, utvecklar, tillverkar, förvärvar, innehar eller överlåter antipersonella minor (truppminor), döms för *olovlig befattning med minor* till fängelse i högst fyra år, om gärningen inte är att bedöma som krigsförbrytelse enligt lagen (2014:406) om *vissa internationella brott*.

Första stycket gäller endast minor som avses i konventionen den 18 september 1997 om förbud mot användning, lagring, produktion och överföring av antipersonella minor (truppminor) samt om deras förstöring.

Sådan befattning med minor som är tillåten enligt den konvention som avses i andra stycket utgör inte brott.

Är brottet grovt döms till fängelse i högst arton år eller på livstid. Vid bedömning av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningen väsentligt bidragit till att minor kommit att användas på ett sätt som inneburit fara för många människors liv eller hälsa.

6 c §³

Den som i strid med Förenta nationernas fördrag om fullständigt förbud mot kärnsprängningar deltar i eller på annat sätt

Den som i strid med Förenta nationernas fördrag om fullständigt förbud mot kärnsprängningar deltar i eller på annat sätt

² Senaste lydelse 2014:407.

³ Senaste lydelse 2014:408; lydelsen träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

medverkar till utförandet av en kärnvapenprovsprängning eller någon annan kärnsprängning döms för *olovlig kärnsprängning* till fängelse i högst fyra år, om gärningen inte är att bedöma som krigsförbrytelse enligt lagen (2014:406) om *straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser*.

medverkar till utförandet av en kärnvapenprovsprängning eller någon annan kärnsprängning döms för *olovlig kärnsprängning* till fängelse i högst fyra år, om gärningen inte är att bedöma som krigsförbrytelse enligt lagen (2014:406) om *vissa internationella brott*.

Är brottet grovt, döms till fängelse i högst arton år eller på livstid. Vid bedömning av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningen haft stor betydelse för kärnsprängningen eller om gärningen inneburit fara för människor eller för egendom av särskild betydenhet.

35 kap.

2 §⁴

Bestämmelserna i detta kapitel om bortfallande av påföljd gäller inte för

1. mord eller dråp enligt 3 kap. 1 eller 2 §,
2. folkmord, brott mot mänskligheten *eller* grov krigsförbrytelse enligt 1, 2 *eller* 11 § lagen (2014:406) om *straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser*,
3. terroristbrott enligt 3 § 1 eller 2 jämförd med 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, eller
4. försök till dessa brott.

Har någon begått brott som avses i första stycket innan han eller hon fyllt tjuogoett år, gäller dock bestämmelserna om bortfallande av påföljd i detta kapitel.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

⁴ Senaste lydelse 2014:407.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2014:406) om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2014:406) om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser

dels att lagen ska benämnas lagen om vissa internationella brott,

dels att det i lagen ska införas två nya paragrafer, 11 a och 17 §§, en ny rubrik före 11 a § och en ny rubrik före 17 §,

dels att 16 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Aggressionsbrott

11 a §

För aggressionsbrott döms den som kan utöva kontroll eller styra över en stats politiska eller militära handlande och som planerar, förbereder, inleder eller utför en aggressionshandling som, till sin karaktär, svårhetsgrad och omfattning, utgör en uppenbar överträdelse av Förenta nationernas stadga.

Med aggressionshandling avses en stats användning av väpnat våld mot en annan stats suveränitet, territoriella integritet eller politiska oberoende på ett sätt som är oförenligt med Förenta nationernas stadga.

Straffet är fängelse på viss tid, lägst fyra och högst arton år, eller på livstid.

16 §

För försök, förberedelse eller stämpling till och underlåtenhet att avslöja eller förhindra folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelse döms det till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

För försök, förberedelse eller stämpling till och underlåtenhet att avslöja eller förhindra folkmord, brott mot mänskligheten, *aggressionsbrott* och krigsförbrytelse döms det till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Endast den som kan utöva kontroll eller styra över en stats politiska eller militära handlande på sätt anges i 11 a § kan, såvitt avser aggressionsbrott, fällas till ansvar enligt första stycket. Detsamma ska gälla för ansvar enligt 23 kap. 4 § brottsbalken.

Domsrätt och åtalsförordnande för aggressionsbrottet

17 §

För aggressionsbrott begånget utanför Sverige är svensk domstol behörig att döma i enlighet med 2 kap. 3 § första stycket 6 a brottsbalken. I andra fall än som avses i 2 kap. 3 § första stycket 1, 2 a och 4 brottsbalken gäller sådan behörighet endast om den aggressionshandling som ligger till grund för brottet har begåtts av en stat gentemot vilken de ändringar i Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen som har skett genom resolution RC/Res.6 har trätt i kraft vid tiden för brottet. Detsamma ska gälla för försök, förberedelse eller stämpling till och underlåtenhet

att avslöja eller förhindra aggressionsbrott enligt 16 §.

Åtal för aggressionsbrott får väckas endast efter förordnande av regeringen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

1.3 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs att 19 kap. 1 § rättegångsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

19 kap.

1 §⁵

Laga domstol i brottmål är rätten i den ort, där brottet *förövdades*. Brott anses *förövat* å den ort, där *den brottsliga handlingen företogs, och, om brottet fullbordades eller, vid försök, det tillämnade brottet skulle hava fullbordats å annan ort, även å den orten*. Förövdades brottet å orter under skilda domstolar, äge de lika behörighet. Har det skett å svenskt fartyg eller luftfartyg under resa inom eller utom riket, *vare* även rätten i den ort, dit den misstänkte med fartyget eller luftfartyget först ankommer eller där han gripits eller *eljest* uppehåller sig, behörig.

Är, *då* åtal väckes, ovisst, var brottet *förövdades*, må åtal *upptagas* av rätten i någon av de orter, där det kan *antagas hava* skett, eller i den ort, där den misstänkte gripits eller *eljest* uppehåller sig.

Laga domstol i brottmål är rätten i den ort, där brottet *begicks*. Ett brott anses *vara begånget* på den ort, där *gärningsmannen handlade eller, vid straffbar underlåtenhet, borde ha handlat*. Vid tillämpning av straffbestämmelser enligt vilka *gärningen ska ha medfört en viss effekt anses brottet vara begånget på den ort där effekten inträdde eller, vid försök, enligt brottsplanen sannolikt skulle ha inträtt*. Begicks brottet på orter under skilda domstolar, *har* de lika behörighet. Har det skett på svenskt fartyg eller luftfartyg under resa inom eller utom riket, *är* även rätten i den ort, dit den misstänkte med fartyget eller luftfartyget först ankommer eller där han gripits eller *annars* uppehåller sig, behörig.

Är *det, när* åtal väcks, ovisst var brottet *begicks*, får åtal *upptas* av rätten i någon av de orter, där det kan *antas ha* skett, eller i den ort, där den misstänkte gripits eller *annars* uppehåller sig.

⁵ Senaste lydelse 1957:299.

Åtal för brott *må ock upptagas* av den rätt, där den misstänkte skall svara i tvistemål i allmänhet, eller rätten i den ort, där den misstänkte mera varaktigt uppehåller sig, om rätten med hänsyn till utredningen samt kostnader och andra omständigheter finner det lämpligt.

Åtal för brott *får också upptas* av den rätt, där den misstänkte ska svara i tvistemål i allmänhet, eller rätten i den ort, där den misstänkte mera varaktigt uppehåller sig, om rätten med hänsyn till utredningen samt kostnader och andra omständigheter finner det lämpligt.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

1.4 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs att 29 kap. 13 § miljöbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

29 kap.

13 §⁶

Den som begått brott enligt 8 § första stycket 12 döms vid svensk domstol, även om 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte är tillämplig. Har brottet förövats i Sveriges ekonomiska zon, får åtal väckas vid den tingsrätt vars domkrets är närmast den plats där brottet förövades.

Svensk domstol är behörig att döma för brott enligt 8 § första stycket 12 även om domsrätt enligt 2 kap. 3 § brottsbalken inte föreligger. Har brottet begåtts i Sveriges ekonomiska zon, får åtal väckas vid den tingsrätt vars domkrets är närmast den plats där brottet begicks.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

⁶ Senaste lydelse 2010:742.

1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1966:314) om kontinentalsockeln

Härigenom föreskrivs att 14 § lagen (1966:314) om kontinentalsockeln ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 §⁷

Den som utom riket har begått brott som avses i 11 § döms, om han eller hon finns här, efter denna lag och brottsbalken samt vid svensk domstol även om 2 kap. 2 eller 3 § nämnda balk inte är tillämplig.

Svensk domstol är behörig att döma för brott som avses i 11 § även om domsrätt enligt 2 kap. 3 § brottsbalken inte föreligger.

Har regeringen föreskrivit att sekretess enligt 30 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska gälla i verksamhet som består i tillsyn över efterlevnaden av denna lag, tillämpas första stycket också i fråga om den som röjer uppgifter vilka han eller hon till följd härav är skyldig att hemlighålla.

Åtal för brott som avses i 11 § första och tredje styckena får väckas endast efter förordnande av regeringen eller den myndighet regeringen bemyndigar.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

⁷ Senaste lydelse 2009:408.

1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (1976:19) om internationellt samarbete rörande lagföring för brott

Härigenom föreskrivs att 7 och 13 §§ lagen (1976:19) om internationellt samarbete rörande lagföring för brott ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §

Framställningen får *ej* bifallas
1. om hinder mot lagföring här i landet föreligger enligt 2 kap. 5 a § brottsbalken,

2. om åtalspreskription har inträtt i den andra staten enligt dess lag innan framställningen avläts,

3. om åtalspreskription har inträtt enligt svensk lag innan framställningen mottogs,

4. om lagföringen skulle strida mot Sveriges internationella åtaganden, eller

5. om lagföringen skulle strida mot grunderna för rättsordningen här i landet.

Framställningen får *inte* bifallas
1. om hinder mot lagföring här i landet föreligger enligt 2 kap. 9 § brottsbalken,

13 §

Har framställning från annan stat om överförande av lagföring bifallits, får åtal väckas här i landet, även om sådant förordnande som avses i 2 kap. 5 § eller 5 a § tredje stycket brottsbalken *ej* har meddelats.

För gärning som avses med framställningen *dömes* såsom för brott som enligt svensk lag motsvarar gärningen efter vad som sägs i 6 § andra stycket. Kan lagföringen ske här i landet endast med stöd av denna lag, får *ej* *ådömas* påföljd som är att anse

Har framställning från annan stat om överförande av lagföring bifallits, får åtal väckas här i landet, även om sådant förordnande som avses i 2 kap. 7 eller 10 § brottsbalken *inte* har meddelats.

För gärning som avses med framställningen *döms* såsom för brott som enligt svensk lag motsvarar gärningen efter vad som sägs i 6 § andra stycket. Kan lagföringen ske här i landet endast med stöd av denna lag, får *inte* *dömas till* påföljd som är att anse

som strängare än det svåraste straff som är stadgat för brottet enligt lagen i den andra staten. som strängare än det svåraste straff som är stadgat för brottet enligt lagen i den andra staten.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (1978:801) om internationellt samarbete rörande kriminalvård i frihet

Härigenom föreskrivs att 4 § lagen (1978:801) om internationellt samarbete rörande kriminalvård i frihet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

Verkställighet i Sverige av utländsk brottmålsdom får ske endast efter framställning av den främmande staten.

Framställningen får *ej* bifallas
1. om domen *ej* har vunnit laga kraft eller om påföljden *ej* får verkställas i den främmande staten,

2. om gärning som påföljden avser *ej* motsvarar brott enligt svensk lag eller gärningsmannen, om gärningen begåtts här i landet, på annan grund än som avses i 5 § 3 *ej* skulle ha kunnat *ådomas* påföljd för brottet,

3. om den dömda *ej* har eller tar hemvist i Sverige,

4. om verkställighet i Sverige skulle vara oförenlig med grunderna för rättsordningen här i landet eller annat väsentligt svenskt intresse,

5. om dom i mål om ansvar för gärning som påföljden avser har meddelats här i landet eller här utfärdat strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot för samma gärning har godkänts,

6. om fråga om ansvar för gärning som påföljden avser har prövats genom lagakraftätagande dom i annan stat än den som har gjort framställningen och hinder mot lagföring för gärningen här i landet till följd härav skulle ha

Framställningen får *inte* bifallas
1. om domen *inte* har vunnit laga kraft eller om påföljden *inte* får verkställas i den främmande staten,

2. om gärning som påföljden avser *inte* motsvarar brott enligt svensk lag eller gärningsmannen, om gärningen begåtts här i landet, på annan grund än som avses i 5 § 3 *inte* skulle ha kunnat *dömas till* påföljd för brottet,

3. om den dömda *inte* har eller tar hemvist i Sverige,

4. om verkställighet i Sverige skulle vara oförenlig med grunderna för rättsordningen här i landet eller annat väsentligt svenskt intresse,

5. om dom i mål om ansvar för gärning som påföljden avser har meddelats här i landet eller här utfärdat strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot för samma gärning har godkänts,

6. om fråga om ansvar för gärning som påföljden avser har prövats genom lagakraftätagande dom i annan stat än den som har gjort framställningen och hinder mot lagföring för gärningen här i landet till följd härav skulle ha

förelegat enligt 2 kap. 5 a § brottsbalken,

7. om gärning som påföljden avser utgör eller har samband med politiskt brott eller utgör militärt brott,

8. om gärning som påföljden avser utgör fiskaliskt brott, såvida *ej* annat föranleds av överenskommelse mellan Sverige och den främmande staten,

9. om en tillämpning av 35 kap. 8–10 §§ brottsbalken skulle innebära att påföljden bortfallit,

10. om verkställighet i Sverige i annat hänseende än som förut har nämnts skulle strida mot den överenskommelse mellan Sverige och främmande stat som ligger till grund för framställningen.

förelegat enligt 2 kap. 9 § brottsbalken,

8. om gärning som påföljden avser utgör fiskaliskt brott, såvida *inte* annat föranleds av överenskommelse mellan Sverige och den främmande staten,

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg

Härigenom föreskrivs att 10 kap. 10 och 11 §§ lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 kap.

10 §⁸

Om ett brott enligt 1, 2, 3 eller 4 § har begåtts på ett utländskt fartyg i Sveriges ekonomiska zon döms vid svensk domstol även om 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte är tillämplig.

Svensk domstol är behörig att döma för brott enligt 1, 2, 3 eller 4 § som har begåtts på ett utländskt fartyg i Sveriges ekonomiska zon även om domsrätt enligt 2 kap. 3 § brottsbalken inte föreligger.

Om ett brott enligt 1 eller 2 § har begåtts på ett utländskt fartyg inom en annan stats inre vatten, territorialhav eller ekonomiska zon döms vid svensk domstol även om 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte är tillämplig om

Om ett brott enligt 1 eller 2 § har begåtts på ett utländskt fartyg inom en annan stats inre vatten, territorialhav eller ekonomiska zon är svensk domstol behörig att döma även om 2 kap. 3 § brottsbalken inte är tillämplig om

1. överträdelsen har medfört eller sannolikt kommer att medföra förorening inom svenskt inre vatten, territorialhav eller svensk ekonomisk zon, och

2. fartyget frivilligt har anlöpt svensk hamn.

Om ett brott enligt 1 eller 2 § har begåtts på ett utländskt fartyg på det fria havet döms vid svensk domstol även om 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte är tillämplig om fartyget frivilligt har anlöpt svensk hamn.

Om ett brott enligt 1 eller 2 § har begåtts på ett utländskt fartyg på det fria havet är svensk domstol behörig att döma även om 2 kap. 3 § brottsbalken inte är tillämplig om fartyget frivilligt har anlöpt svensk hamn.

Det som anges i första–tredje styckena gäller också om gärningen kan föranleda ansvar enligt brottsbalken eller miljöbalken.

⁸ Senaste lydelse 2006:1318.

11 §⁹

Åtal för ett brott som avses i 10 § får väckas endast

1. om brottet avser ett förbjudet utsläpp och detta har medfört betydande skador på den svenska kusten eller därmed sammanhängande intressen eller på tillgångar i Sveriges sjöterritorium eller ekonomiska zon, eller

2. om den stat där fartyget är registrerat inte inom sex månader från det att staten underrättats om brottet har inlett rättsliga förfaranden som syftar till att ådöma straff för gärningen, eller

3. om den stat där fartyget är registrerat vid upprepade tillfällen har underlåtit att iaktta sina skyldigheter att vidta åtgärder med anledning av överträdelser begångna på dess fartyg.

Att åtal för brott som avses i första stycket i vissa fall *får väckas endast efter förordnande av regeringen eller den myndighet som regeringen bemyndigat* följer av 2 kap. 5 § brottsbalken.

1. om brottet avser ett förbjudet utsläpp och detta har medfört betydande skador på den svenska kusten eller därmed sammanhängande intressen eller på tillgångar i Sveriges sjöterritorium eller ekonomiska zon,

Att åtal för brott som avses i första stycket i vissa fall *inte får väckas utan att åtalsförordnande har meddelats* följer av 2 kap. 7 § brottsbalken.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

⁹ Senaste lydelse 2001:1294.

1.9 Förslag till lag om ändring i lagen (1982:316) med förbud mot könsstympling av kvinnor

Härigenom föreskrivs att 3 § lagen (1982:316) med förbud mot könsstympling av kvinnor ska upphöra att gälla.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

1.10 Förslag till lag om ändring i lagen (1982:963) om rymdverksamhet

Härigenom föreskrivs att 5 § lagen (1982:963) om rymdverksamhet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bedriver rymdverksamhet utan att ha erforderligt tillstånd döms till böter eller fängelse i högst ett år. Detsamma gäller den som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter villkor som har uppställts som förutsättning för tillstånd.

Den som utom riket har begått brott som avses i första stycket döms, om han finns här, efter denna lag och brottsbalken samt vid svensk domstol, även om 2 kap. 2 eller 3 § nämnda balk inte är tillämplig och utan hinder av 2 kap. 5 a § första och andra styckena nämnda balk.

Åtal för brott som avses i första stycket får väckas endast efter regeringens medgivande.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

1.11 Förslag till lag om ändring i jaktlagen (1987:259)

Härigenom föreskrivs att 51 a § jaktlagen (1987:259) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

	51 a § ¹⁰	
<i>Den som har begått brott enligt denna lag inom Sveriges ekonomiska zon döms vid svensk domstol, även om 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte är tillämplig.</i>		<i>Svensk domstol är behörig att döma för brott enligt denna lag som har begåtts inom Sveriges ekonomiska zon även om domsrätt enligt 2 kap. 3 § brottsbalken inte föreligger.</i>

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

¹⁰ Senaste lydelse 1994:1820.

1.12 Förslag till lag om ändring i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon

Härigenom föreskrivs att 17 § lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

17 §

Den som har begått brott som avses i 16 § döms vid svensk domstol, även om 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte är tillämplig.

Svensk domstol är behörig att döma för brott som avses i 16 § även om domsrätt enligt 2 kap. 3 § brottsbalken inte föreligger.

Har ett brott mot denna lag eller mot föreskrift som har meddelats med stöd av lagen förövats i den ekonomiska zonen, får åtal för brottet väckas vid den tingsrätt vars domkrets är närmast den plats där brottet förövades.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

1.13 Förslag till lag om ändring i fiskelagen (1993:787)

Härigenom föreskrivs att 49 § fiskelagen (1993:787) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

	49 §	
<i>Den som har begått brott enligt denna lag döms vid svensk domstol, även om 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte är tillämplig.</i>		<i>Svensk domstol är behörig att döma för brott enligt denna lag även om domsrätt enligt 2 kap. 3 § brottsbalken inte föreligger.</i>

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

1.14 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:569) om Sveriges samarbete med de internationella tribunalerna för brott mot internationell humanitär rätt

Härigenom föreskrivs att 13 § lagen (1994:569) om Sveriges samarbete med de internationella tribunalerna för brott mot internationell humanitär rätt ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 §

På begäran av tribunalen *skall* en i Sverige pågående lagföring överföras till tribunalen. Om en sådan begäran görs får åtal inte väckas för brottet. Förs lagföringen över efter det att åtal har väckts, utgör detta rättegångshinder i brottmålet.

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

På begäran av tribunalen *ska* en i Sverige pågående lagföring överföras till tribunalen. Om en sådan begäran görs får åtal inte väckas för brottet. Förs lagföringen över efter det att åtal har väckts, utgör detta rättegångshinder i brottmålet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

1.15 Förslag till lag om ändring i lagen (1995:732) om skydd för gravfriden vid vraket efter passagerarfartyget Estonia

Härigenom föreskrivs att 5 § lagen (1995:732) om skydd för gravfriden vid vraket efter passagerarfartyget Estonia ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

	5 §	
För brott mot denna lag döms		<i>Svensk domstol är behörig att</i>
<i>vid svensk domstol, även om</i>		<i>döma</i> för brott mot denna lag även
2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte		om <i>domsrätt enligt</i> 2 kap. 3 §
<i>är tillämplig.</i>		brottsbalken inte <i>föreligger.</i>

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

1.16 Förslag till lag om ändring i lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner

Härigenom föreskrivs att 9 och 10 §§ samt rubriken före 10 § lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner ska upphöra att gälla.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

1.17 Förslag till lag om ändring i lagen (2002:329) om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen

Härigenom föreskrivs att 16 §§ lagen (2002:329) om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Åtal och lagföring i Sverige för en gärning får inte ske

1. om frågan om ansvar för gärningen har prövats vid Internationella brottmålsdomstolen,

2. om domstolen har beslutat att frågan om ansvar för gärningen skall prövas där trots att svensk förundersökning eller lagföring pågår, eller

3. om domstolen har ansökt om att personen i fråga skall överlämnas till domstolen på grund av gärningen och denna ansökan inte har avslagits.

16 §

Åtal och lagföring i Sverige för en gärning får inte ske om Internationella brottmålsdomstolen har beslutat att frågan om ansvar för gärningen ska prövas där trots att svensk förundersökning eller lagföring pågår eller om domstolen har ansökt om att personen i fråga ska överlämnas till domstolen på grund av gärningen och denna ansökan inte har avslagits.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

1.18 Förslag till lag om ändring i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall

Härigenom föreskrivs att 6 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §¹¹

Även om det inte finns domsrätt enligt 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken döms det för brott enligt denna lag vid svensk domstol om brottet har begåtts

Svensk domstol är behörig att döma för brott enligt denna lag även om domsrätt enligt 2 kap. 3 § brottsbalken inte föreligger om brottet har begåtts

1. av en svensk medborgare, av en utlänning med hemvist i Sverige eller av en utlänning som befinner sig här i landet,

2. till förmån för en juridisk person som är etablerad i Sverige, eller

3. mot en av Europeiska unionens institutioner eller mot en av dess byråer eller ett av dess organ, om byrån eller organet har säte i Sverige.

Första stycket gäller även om brottet i enlighet med 5 § ska bestraffas enligt brottsbalken eller lagen (2003:148) om straff för terroristbrott.

Bestämmelser om krav på tillstånd att väcka åtal i vissa fall finns i 2 kap. 5 § brottsbalken.

Bestämmelser om krav på tillstånd att väcka åtal i vissa fall finns i 2 kap. 7 § brottsbalken.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

¹¹ Senaste lydelse 2018:1311.

1.19 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet

Härigenom föreskrivs att 9 § lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §¹²

Även om det inte finns domsrätt enligt 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken döms det för brott enligt denna lag vid svensk domstol om brottet har begåtts

Svensk domstol är behörig att döma för brott enligt denna lag även om domsrätt enligt 2 kap. 3 § brottsbalken inte föreligger om brottet har begåtts

1. av en svensk medborgare, av en utlänning med hemvist i Sverige eller av en utlänning som befinner sig här i landet,
2. till förmån för en juridisk person som är etablerad i Sverige, eller
3. mot en av Europeiska unionens institutioner eller mot en av dess byråer eller ett av dess organ, om byrån eller organet har säte i Sverige.

Första stycket gäller även om brottet i enlighet med 8 § ska bestraffas enligt brottsbalken eller lagen (2003:148) om straff för terroristbrott.

Bestämmelser om krav på tillstånd att väcka åtal i vissa fall finns i 2 kap. 5 § brottsbalken.

Bestämmelser om krav på tillstånd att väcka åtal i vissa fall finns i 2 kap. 7 § brottsbalken.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

¹² Senaste lydelse 2018:1313.

1.20 Förslag till lag om ändring i luftfartslagen (2010:500)

Härigenom föreskrivs att 13 kap. 11 § luftfartslagen (2010:500) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 kap.

11 §

Den som begått brott som avses i 1–3 §§, 4 § första stycket 6, 8–11 och andra stycket, 5 §, 6 § första stycket 2 och andra stycket samt 7, 9 och 13 §§ döms, om han eller hon befinner sig här i riket, vid svensk domstol även om det inte finns domsrätt enligt 2 kap. 2 *eller* 3 § brottsbalken om brottet begåtts

1. vid utövande av luftfartsverksamhet med ett utländskt luftfartyg som används inom ramen för ett svenskt drifttillstånd, eller
2. ombord på sådant luftfartyg.

Åtal får väckas utan förordnande enligt 2 kap. 5 § *andra stycket* brottsbalken.

Den som begått brott som avses i 1–3 §§, 4 § första stycket 6, 8–11 och andra stycket, 5 §, 6 § första stycket 2 och andra stycket samt 7, 9 och 13 §§ döms, om han eller hon befinner sig här i riket, vid svensk domstol även om det inte finns domsrätt enligt 2 kap. 3 § brottsbalken om brottet begåtts

Åtal får väckas utan förordnande enligt 2 kap. 7 § brottsbalken.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

1.21 Förslag till lag om ändring i radio- och tv-lagen (2010:696)

Härigenom föreskrivs att 17 kap. 2 § radio- och tv-lagen (2010:696) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

17 kap.

2 §

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet sänder från en radioanläggning på öppna havet eller i luftrummet över det eller som upprättar eller innehar en sådan anläggning, döms till böter eller fängelse i högst sex månader om

1. sändningen är avsedd att tas emot eller kan tas emot i något land som är anslutet till den europeiska överenskommelsen till förhindrande av rundradiosändningar från stationer utanför nationella territorier, eller

2. sändningen orsakar att radioanvändning i något av dessa länder blir skadligt påverkad.

Den som utomlands begått ett sådant brott döms, om han eller hon finns här, efter denna lag och vid svensk domstol, även om 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte är tillämplig och oavsett vad som föreskrivs i 2 kap. 5 a § första och andra styckena brottsbalken.

Svensk domstol är behörig att döma för brott som avses i första stycket även om domsrätt enligt 2 kap. 3 § brottsbalken inte föreligger.

Åtal får väckas bara efter beslut av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer mot

1. svenska medborgare för brott som rör sändningar som inte är avsedda att tas emot eller kan tas emot i Sverige och inte heller orsakar att radioanvändningar blir skadligt påverkade här, eller

*2. utlänningar även i andra fall
än de som anges i 2 kap. 5 § brotts-
balken.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

1.22 Förslag till lag om ändring i lagen (2012:179) om straff för olovlig befattning med klusterammunition

Härigenom föreskrivs att 1 och 2 §§ lagen (2012:179) om straff för olovlig befattning med klusterammunition ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹³

Den som använder, utvecklar, tillverkar, förvärvar, innehar, lagrar, överlåter, till Sverige för in eller från Sverige för ut klusterammunition, döms för olovlig befattning med klusterammunition till fängelse i högst fyra år, om gärningen inte är att bedöma som krigsförbrytelse enligt lagen (2014:406) om *straff för folkemord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser*.

Den som använder, utvecklar, tillverkar, förvärvar, innehar, lagrar, överlåter, till Sverige för in eller från Sverige för ut klusterammunition, döms för olovlig befattning med klusterammunition till fängelse i högst fyra år, om gärningen inte är att bedöma som krigsförbrytelse enligt lagen (2014:406) om *vissa internationella brott*.

Med klusterammunition avses i denna lag sådan klusterammunition samt sådana explosiva substridsdelar från spridningskapslar fästa vid luftfartyg som avses i konventionen den 30 maj 2008 om klusterammunition.

Sådan befattning med klusterammunition samt explosiva substridsdelar som är tillåten enligt den konvention som avses i andra stycket utgör inte brott.

Är brottet grovt döms till fängelse i högst arton år eller på livstid. Vid bedömning av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen väsentligt bidragit till att klusterammunition kommit att användas på ett sätt som inneburit fara för många människors liv eller hälsa.

¹³ Senaste lydelse 2014:413.

2 §

Även om det inte finns domsrätt enligt 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken, döms för brott enligt denna lag vid svensk domstol om brottet har begåtts av en svensk medborgare eller av en utlänning med hemvist i Sverige.

Bestämmelser om krav på tillstånd att väcka åtal i vissa fall finns i 2 kap. 5 § brottsbalken.

Svensk domstol är behörig att döma för brott enligt denna lag om brottet har begåtts av en svensk medborgare eller av en utlänning med hemvist i Sverige, även om domsrätt enligt 2 kap. 3 § brottsbalken inte föreligger.

Bestämmelser om krav på tillstånd att väcka åtal i vissa fall finns i 2 kap. 7 § brottsbalken.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

Regeringen beslutade den 26 oktober 2017 att tillkalla en särskild utredare, med uppdrag att överväga och ta ställning till om Sverige bör tillträda vissa ändringar i Romstadgan och om det i svensk rätt bör införas en möjlighet att döma över s.k. aggressionsbrott. I uppdraget ingår också att göra en förnyad översyn och ta fram ett uppdaterat och samlat beredningsunderlag avseende reglerna om svensk straffrättslig domsrätt. Den 23 augusti 2018 fattade regeringen beslut om förlängd tid för uppdraget.

Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen (SÖ 2002:59, Romstadgan) innehåller regler om lagföring av enskilda för de allvarligaste internationella brotten enligt folkrätten. Sverige är part i Romstadgan sedan den 28 juni 2001. Genom stadgan inrättades Internationella brottmålsdomstolen (International Criminal Court, ICC) som en permanent institution med jurisdiktion över brotten folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelser och aggressionsbrott. Romstadgans ursprungliga lydelse innehåller en definition av de tre förstnämnda brotten, medan aggressionsbrottet inte definierades i stadgan då den antogs. Inte heller gavs ICC ursprungligen behörighet att utöva jurisdiktion över aggressionsbrottet.

Vid en översynskonferens i Kampala i juni 2010 antogs ändringar av Romstadgans bestämmelser om aggressionsbrottet, som gör det möjligt att vid ICC lagföra enskilda för detta brott. Dessutom antogs vissa ändringar beträffande Romstadgans reglering om krigsförbrytelser. I utredningens uppdrag ingår att överväga och ta ställning till om Sverige bör tillträda dels de s.k. Kampalaändringarna, dels en ändring som år 2015 antogs avseende artikel 124 i stadgan. Frågan om tillträde till Kampalaändringarna och de ändringar till

Romstadgan som antogs 2015 har behandlats i utredningens delbetänkande *Aggressionsbrottet och ändringar i Romstadgan* (SOU 2018:33). Här har också behandlats de ändringar i stadgan avseende vissa krigsförbrytelser som antogs i december 2017.

I utredningens uppdrag ingår vidare att överväga och ta ställning till om det i svensk rätt bör införas möjligheter att i Sverige lagföra personer som har begått aggressionsbrott. Oavsett vilket ställningstagande övervägandena i denna del leder fram till, ska de författningsförslag lämnas som behövs i svensk rätt för att sådan lagföring ska kunna ske.

Utredningens uppdrag omfattar dessutom att göra en förnyad översyn och ta fram ett uppdaterat och samlat beredningsunderlag avseende reglerna om svensk straffrättslig domsrätt. I kommittédirektivet konstateras att behovet av att se över reglerna om straffrättslig domsrätt är påtagligt. Utgångspunkt för utredningens arbete i denna del ska vara Internationella straffrättsutredningens betänkande *Internationella brott och svensk jurisdiktion* (SOU 2002:98, del A) och departementspromemorian *Åtalsförordnande enligt 2 kap. brottsbalken* (Ds 2014:13). Även i denna del av uppdraget ska utredningen lämna fullständiga författningsförslag.

Utredningens direktiv (dir. 2017:105 och dir. 2018:87) finns i bilaga 1 och 2 till betänkandet.

2.2 Utredningens arbete

Utredningens arbete påbörjades i oktober 2017 och har bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden. Det första sammanträdet hölls den 30 november 2017 och därefter har ytterligare nio sammanträden hållits, varav sex sammanträden har avsett de frågor som omfattas av utredningens slutbetänkande.

Den del av utredningens uppdrag som avser frågan om Sverige bör tillträda Kampalaändringarna och övriga aktuella ändringar av Romstadgan har, som nämnts i avsnitt 2.1, redovisats i delbetänkandet *Aggressionsbrottet och ändringar i Romstadgan*, SOU 2018:33, som överlämnades i maj 2018. Resterande frågor som ingår i utredningens uppdrag redovisas i detta slutbetänkande.

I utredningens uppdrag ingår att beakta lagstiftningen i de nordiska länderna och i några andra länder som är jämförbara med Sverige samt att i övrigt göra de internationella jämförelser som anses befogade. Information har inhämtats från de nordiska länderna och från bl.a. Nederländerna, Tyskland och Frankrike. Den särskilde utredaren har dessutom, i något fall tillsammans med sekretariatet, träffat företrädare för justitie- respektive utrikesdepartementen i Danmark, Finland och Frankrike.

Utredningens arbete har bedrivits i nära samråd mellan den särskilde utredaren och utredningens experter. Utredaren och experterna är i allt väsentligt ense om de förslag som lämnas.

I den del utredningens förslag överensstämmer med Internationella straffrättsutredningens hänvisas för en fylligare genomgång till de överväganden som görs i den utredningens betänkande (SOU 2002:98) och vad gäller frågor om åtalsförordnande till den tidigare nämnda departementspromemorian (Ds 2014:13).

2.3 Betänkandets disposition

Utredningens författningsförslag finns i *avsnitt 1*.

I betänkandet behandlas därefter, efter detta inledande *avsnitt 2*, frågan om det i svensk rätt bör införas möjligheter att i Sverige lagföra personer som har begått aggressionsbrott. En kort bakgrundsbeskrivning av aggressionsbrottet lämnas i *avsnitt 3*. I *avsnitt 4* redovisas utredningens överväganden när det gäller tillträdet till Kampalaändringarna avseende aggressionsbrottet. *Avsnitt 5* innehåller en redogörelse för vissa andra länders överväganden i fråga om kriminalisering av aggressionsbrottet i nationell rätt. Utredningens överväganden och förslag i frågan om det i svensk rätt bör införas straffbestämmelser om aggressionsbrottet, finns i *avsnitt 6*.

Den del av uppdraget som gäller utformningen av svensk straffrättslig domsrätt redovisas därefter. I *avsnitt 7* finns en redogörelse för gällande rätt, medan huvuddragen i de överväganden som görs och förslag som lämnas i SOU 2002:98, del A, finns i *avsnitt 8*. Gällande bestämmelser och tidigare överväganden avseende frågan om åtalsförordnande behandlas i *avsnitt 9*. När det gäller straffrättslig domsrätt finns en redogörelse för rättsläget i några andra länder i *avsnitt 10*. Utredningens överväganden och förslag när det gäller en

förenklad reglering av svensk straffrättslig jurisdiktion redovisas i *avsnitt 11*.

Konsekvenserna av de förslag som utredningen lämnar och vad som bör gälla i fråga om ikraftträdande liksom det eventuella behovet av övergångsbestämmelser behandlas i *avsnitt 12*. Därefter följer, i *avsnitt 13*, författningskommentarer till de författningsförslag som lämnas.

3 Aggressionsbrottet

3.1 Inledning

Romstadgan innehåller bestämmelser med regler om lagföring av enskilda för de allvarligaste internationella brotten. Av artikel 5 i stadgan framgår att Internationella brottmålsdomstolen (ICC) har jurisdiktion över bl.a. aggressionsbrottet. Romstadgans ursprungliga lydelse innehöll emellertid inte någon definition av brottet och det är inte förrän Kampalaändringarna avseende aggressionsbrottet antogs i juni 2010 och sedan parterna till Romstadgan i december 2017 fattade beslut om att aktivera ICC:s jurisdiktion över brottet som det blivit möjligt att vid domstolen utkräva individuellt straffansvar för detta brott.

Utöver det uppdrag som redovisats i det delbetänkande som avgavs i maj 2018, *Aggressionsbrottet och ändringar i Romstadgan* (SOU 2018:33), ska utredningen överväga och ta ställning till om aggressionsbrottet bör kriminaliseras även i svensk rätt. I delbetänkandet har utredningen behandlat frågan om Sverige ska tillträda Kampalaändringarna avseende aggressionsbrottet och föreslagit att Sverige bör ratificera dessa stadgeändringar. En redogörelse för övervägandena och förslagen i denna fråga finns i avsnitt 4. Som en bakgrund därtill och som en utgångspunkt för utredningens överväganden i frågan om Sverige bör kriminalisera aggressionsbrottet i nationell rätt lämnas här en relativt kortfattad redogörelse för aggressionsbrottet. I avsnitt 3.2 behandlas ICC, Romstadgan och stadgans ursprungliga bestämmelser om aggressionsbrottet. Den närmare utformning som aggressionsbrottet har fått efter Kampalaändringarnas ikraftträdande redovisats i avsnitt 3.3. Aktiveringen av ICC:s jurisdiktion över brottet beskrivs i avsnitt 3.4. En utförligare redogörelse för ICC, dess till-

komst och uppdrag samt huvuddragen i Romstadgan finns i delbetänkandet. Där finns också en beskrivning av historiken bakom aggressionsbrottets tillkomst.

3.2 Ett brott i Romstadgan

3.2.1 Romstadgan och Internationella brottmålsdomstolen

Det har länge funnits en grundläggande folkrättslig tanke att enskilda kan ha ett personligt folkrättsligt straffansvar. Genom tillskapandet av ICC etablerades, som tidigare nämnts, en permanent institution för lagföring av enskilda för de allvarligaste internationella brotten. Domstolen inrättades genom Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen (SÖ 2002:59), som antogs den 17 juli 1998 och trädde i kraft den 1 juli 2002. Sverige undertecknade stadgan den 7 oktober 1998 och deponerade ratifikationsinstrumentet hos FN:s generalsekreterare den 28 juni 2001.¹

ICC har till uppgift att döma över brott som har begåtts efter det att Romstadgan trädde i kraft, dvs. brott begångna den 1 juli 2002 eller senare. För stater som blir parter i stadgan efter ikraftträdandet får domstolens jurisdiktion utövas i förhållande till den staten endast vad gäller brott som begåtts efter statens tillträde, om inte den tillträdande staten förklarar något annat. Det kan således, som huvudregel, inte bli fråga om någon retroaktiv lagföring.

En viktig utgångspunkt för ICC:s verksamhet är att nationell jurisdiktion har företräde framför ICC:s jurisdiktion, så länge en nationell undersökning pågår eller har genomförts och den nationella lagföringen fungerar på ett tillfredsställande sätt. Lagföring vid ICC innebär således en komplettering av nationella straffrättsliga förfaranden. Denna grundläggande tanke, som återfinns i flera folkrättsliga instrument, brukar kallas komplementaritetsprincipen.

Av artikel 5 i Romstadgan framgår att ICC har jurisdiktion över brotten folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelser och aggressionsbrott. Samtliga brottstyper anses vara sådana allvarliga brott, som angår hela det internationella samfundet. Gemensamt för de tre förstnämnda brotten är att dessa brott kan begås av befattningshavare på alla nivåer, medan aggressionsbrott kan begås endast

¹ Prop. 2000/01:122; bet. 2000/01:JuU30 och 2000/01:KU13y; rskr. 2000/01:284.

av personer som befunnit sig i en ledande ställning i en angripande stat. Den närmare innebörden härav berörs ytterligare i avsnitt 3.3.

Bestämmelsen om *folk mord* finns i artikel 6 i Romstadgan. Med folk mord avses vissa gärningar som begås i avsikt att helt eller delvis förgöra en nationell, etnisk, rasmässigt bestämd eller religiös folkgrupp såsom sådan. Bland de gärningar som avses är att döda medlemmar ur folkgruppen eller tillfoga dem svår fysisk eller psykisk skada.

Med *brott mot mänskligheten* avses, enligt artikel 7 i Romstadgan, vissa närmare preciserade gärningar när de begås som en del av ett vidsträckt eller systematiskt angrepp riktat mot civilbefolkning. De gärningar som omfattas är bl.a. mord, utrotning, våldtäkt, tortyr och rättsstridiga frihetsberövanden.

I artikel 8 i Romstadgan har ett stort antal brott med anknytning till väpnade konflikter samlats under rubriken *krigsförbrytelser*. ICC har jurisdiktion över krigsförbrytelser särskilt när de begås som en del av en plan eller en politik eller utgör en del av förövädet av sådana brott i stor skala. De brottsbeskrivningar som kan utgöra krigsförbrytelser är grupperade under olika rubriker (se artikel 8.2 i Romstadgan), nämligen svåra överträdelser av de s.k. Genèvekonventionerna (punkt a), andra allvarliga kränkningar av lag eller sedvanerätt i internationella väpnade konflikter (punkt b), allvarliga kränkningar i icke-internationella konflikter av Genèvekonventionernas gemensamma artikel 3 (punkt c) och andra allvarliga kränkningar av lag eller sedvanerätt i icke-internationella väpnade konflikter (punkt e). Punkterna a och b behandlar således brott i internationella väpnade konflikter, medan punkterna c och e behandlar brott i icke-internationella väpnade konflikter. Bland de gärningar som kan utgöra krigsförbrytelser finns olika slags angrepp som riktar sig mot personer eller egendom, däribland uppsåtligt dödande i strid mot krigets lagar, tortyr eller annan omänsklig behandling.

Den personkrets som berörs av ICC:s jurisdiktion är personer som är medborgare i en stat som är stadgepart eller som har begått ett brott som omfattas av Romstadgan på en stadgeparts territorium. Det är dessutom möjligt för ICC att döma andra personer än de som hör till någon av de nyssnämnda kategorierna, men det kan endast ske om FN:s säkerhetsråd har hänskjutit en situation till domstolen för bedömning av frågan huruvida ett brott mot Romstadgan har ägt rum.

ICC:s rätt att utöva sin jurisdiktion kan primärt aktualiseras på tre olika sätt. Den ena möjligheten innebär att en stat kan hänskjuta en situation i ett land, i vilket brott enligt stadgan förefaller ha begåtts, till den åklagare som är knuten till ICC för utredning. Ett annat alternativ är att en situation i ett land förs till ICC av FN:s säkerhetsråd. Det tredje sättet är att åklagaren på eget initiativ inleder en utredning om brott. Därutöver innehåller artikel 12 i Romstadgan en möjlighet för stater att ad hoc underkasta sig ICC:s jurisdiktion.

3.2.2 Två svenska lagar med anledning av Sveriges tillträde till Romstadgan

Lagen (2002:329) om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen innehåller bestämmelser som gör det möjligt för Sverige att uppfylla de förpliktelser som ett tillträde till Romstadgan innebär.² Om ICC begär att det i Sverige ska vidtas en åtgärd som grundar sig på stadgan, tillämpas denna lag. I lagen regleras bl.a. under vilka förhållanden en person som vid ICC är misstänkt, tilltalad eller dömd för folkmord, brott mot mänskligheten eller krigsförbrytelser och som uppehåller sig i Sverige får överlämnas till domstolen. Lagen innehåller också bestämmelser om att ett förfarande vid ICC under vissa förutsättningar kan utgöra rättegångshinder för lagföring i Sverige. I utredningens delbetänkande lämnas de förslag till ändring av lagen om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen som ett svenskt tillträde till Kampalaändringarna nödvändiggör. Detta redovisas närmare i avsnitt 4.

I syfte att i Sverige kunna lagföra personer för brotten folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser i samma utsträckning som är möjligt vid ICC har lagen (2014:406) om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser antagits.³ Genom lagen kriminaliseras de nämnda brotten i svensk rätt. Även försök, förberedelse eller stämpling till och underlåtenhet att avslöja eller förhindra brotten är straffbart enligt lagen.

² Prop. 2001/02:88; bet. 2001/02:JuU17; rskr. 2001/02:224.

³ Prop. 2013/14:146; bet. 2013/14:JuU10; rskr. 2013/14:261.

3.2.3 Aggressionsbrottet i Romstadgans ursprungliga lydelse

Vid Romstadgans tillkomst infördes, som nämnts, definitioner av brotten folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser i stadgan. Staterna kunde emellertid inte enas om någon motsvarande definition av aggressionsbrottet och ICC gavs därför vid stadgans tillkomst inte behörighet att utöva jurisdiktion över detta brott. Frågan om det har begåtts en aggressionshandling och vari denna i så fall har bestått, har länge ansetts kontroversiell i flera olika avseenden och är så alltför. Det har bl.a. gällt frågan om hur en aggressionshandling ska definieras. En del stater och andra aktörer har förespråkat att definitionen av aggressionshandlingen i FN:s generalförsamlings resolution 3314 (XXIX) ska tillämpas, medan andra menat att denna definition är alltför vid och otydlig för att ett individuellt straffansvar ska kunna utkrävas. Andra har menat att den definition av brott mot freden som fanns i stadgan för Nürnbergtribunalen var att föredra, men motståndarna härtill har hävdat att denna definition var alltför snäv för att tjäna som utgångspunkt för definitionen av aggressionsbrottet i Romstadgan.

Även när det gäller frågan om vilken roll FN:s säkerhetsråd skulle ha i förhållande till ICC:s hantering av aggressionsbrottet har skilda meningar framförts. Bakgrunden till dessa meningsskiljaktigheter är att det enligt artikel 39 i FN-stadgan är säkerhetsrådet som ansetts ha exklusiv behörighet att avgöra förekomsten av en aggressionshandling. Vissa stater har därför menat att ICC:s behandling av aggressionsbrott måste föregås av ett sådant beslut av säkerhetsrådet. Andra har däremot framfört uppfattningen att ett politiskt organ som säkerhetsrådet inte ska kunna binda domstolen i detta avseende och att säkerhetsrådets kompetens att avgöra förekomsten av en aggressionshandling inte är exklusiv enligt FN-stadgan.

Eftersom parterna vid Romstadgans tillkomst således inte kunde enas om den närmare utformningen av aggressionsbrottet blev lösningen att en markering gjordes i stadgan om att aggressionsbrott faller inom ICC:s materiella jurisdiktion och att ansvar för detta brott ska kunna utkrävas inför domstolen i framtiden. För att detta skulle kunna ske krävdes dock en stadgeändring, som innehåller en definition av brottet och vari förutsättningarna för utövande av jurisdiktion anges. Av artikel 5.1 i Romstadgan framgår således att ICC ska ha jurisdiktion i enlighet med stadgan i fråga om brotten

folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelser och aggressionsbrott. Enligt artikel 5.2 ska domstolen utöva jurisdiktion över sistnämnda brott så snart en bestämmelse har antagits i enlighet med artiklarna 121 och 123.

Efter diplomatkonferensen i Rom, där Romstadgan antogs, tillsattes en förberedande kommission, med uppdrag bl.a. att ta fram förslag till en definition av aggressionsbrottet. Vid översynskonferensen i Kampala i juni 2010 (se avsnitt 2.1) ledde dessa förslag och de vidare förhandlingar som ägde rum vid konferensen fram till de ändringar som var nödvändiga för att ICC ska kunna döma över aggressionsbrottet. ICC:s jurisdiktion över aggressionsbrottet aktiverades genom beslut i december 2017, som trädde i kraft den 17 juli 2018 (se avsnitt 3.4).

3.3 Aggressionsbrottets utformning efter Kampalaändringarna

3.3.1 Utformningen av bestämmelserna

Kampalaändringarna beträffande aggressionsbrottet innebär att artikel 5.2 i Romstadgan utgår och att tre nya artiklar införs (se Resolution RC/Res.6, som utgör bilaga 3 till detta betänkande). I artikel 8a finns en definition av aggressionsbrottet, medan artiklarna 15a och 15b innehåller villkoren för ICC:s utövande av jurisdiktion.

Aggressionsbrottets definition innefattar två element. Det ena gäller den aggressionshandling som begås av en stat och det andra rör vilka handlingar som ska medföra ett individuellt straffansvar. Definitionen i artikel 8a innehåller båda dessa element – både statshandlingen och den individuella handlingen – och har lydelsen:

1. Med *aggressionsbrott* avses i denna stadga när en person, som i kraft av sin ställning kan utöva kontroll eller styra över en stats politiska eller militära handlande, planerar, förbereder, inleder eller utför en aggressionshandling som, till sin karaktär, svårhetsgrad och omfattning, utgör en uppenbar överträdelse av Förenta nationernas stadga.
2. Med *aggressionshandling* i punkt 1 avses en stats användning av väpnat våld mot en annan stats suveränitet, territoriella integritet eller politiska oberoende, eller på något annat sätt som är oförenligt med Förenta nationernas stadga. Var och en av följande handlingar, oavsett krigsförklaring, ska, i enlighet med Förenta nationernas

generalförsamlings resolution 3314 (XXIX) av den 14 december 1974, anses utgöra en aggressionshandling:

- (a) Invasion eller angrepp av en stats väpnade styrkor på en annan stats territorium, eller alla former av militär ockupation, oavsett hur tillfällig ockupationen är, som är en följd av en sådan invasion eller ett sådant angrepp, eller alla former av annektering genom användning av våld av en annan parts territorium eller del därav.
- (b) Bombardemang av en stats väpnade styrkor mot en annan stats territorium eller en stats användning av vapen mot en annan stats territorium.
- (c) Blockad av en stats väpnade styrkor av en annan stats hamnar eller kuster.
- (d) Angrepp av en stats väpnade styrkor på en annan stats mark-, sjö- eller luftstridskrafter eller fartygs- och luftfartsflotta.
- (e) En stats användning av sina väpnade styrkor inom en annan stats territorium efter överenskommelse med den mottagande staten, i strid med de villkor som uppställts i överenskommelsen eller förlängning av närvaron inom sådant territorium efter det att överenskommelsen har upphört att gälla.
- (f) Handling som innebär att en stat tillåter att dess territorium, som den har ställt till en annan stats förfogande, används av den andra staten för att begå en aggressionshandling mot en tredje stat.
- (g) Utsändande av en stat eller för en stats räkning av väpnade skaror, grupper, irreguljära trupper eller legosoldater, som utför väpnade handlingar mot en annan stat av sådan svårhetsgrad att de utgör sådana handlingar som anges ovan, eller som i väsentlig utsträckning deltar däri.

Villkoren för ICC:s utövande av jurisdiktion över aggressionsbrottet finns, som nämnts, i artiklarna 15a och 15b. I den förstnämnda artikeln behandlas en stats hänskjutande av en situation till åklagaren respektive åklagarens agerande på eget initiativ:

1. Domstolen får utöva jurisdiktion över aggressionsbrottet i enlighet med artikel 13 a och 13 c, med förbehåll för bestämmelserna i denna artikel.
2. Domstolen får endast utöva jurisdiktion i fråga om aggressionsbrott som begås ett år efter det att trettio stadgeparter har ratificerat eller godtagit ändringarna.

3. Domstolen ska utöva jurisdiktion över aggressionsbrottet i enlighet med denna artikel förutsatt att ett beslut fattas om det efter den 1 januari 2017 med den majoritet av stadgeparter som krävs för att en ändring av stadgan ska antas.
4. Domstolen får, i enlighet med artikel 12, utöva jurisdiktion över ett aggressionsbrott som uppkommer till följd av en aggressionshandling som begåtts av en stadgepart, såvida den stadgeparten inte tidigare har förklarat att den inte godtar sådan jurisdiktion genom att ge in en förklaring till registratören. En sådan förklaring får när som helst återtas och ska övervägas av stadgeparten inom tre år.
5. När det gäller en stat som inte är part i denna stadga ska Domstolen inte utöva sin jurisdiktion över aggressionsbrottet om det begås av den statens medborgare eller inom dess territorium.
6. När åklagaren finner att det finns skälig grund att inleda en förundersökning i fråga om ett aggressionsbrott ska han eller hon först utröna om säkerhetsrådet har fastställt att det rör sig om en aggressionshandling som den berörda staten har begått. Åklagaren ska underrätta Förenta nationernas generalsekreterare om ärendets behandling i Domstolen, inbegripet relevanta uppgifter och handlingar.
7. När säkerhetsrådet har gjort ett sådant fastställande får åklagaren inleda förundersökningen i fråga om aggressionsbrottet.
8. Om det inte görs något sådant fastställande inom sex månader efter dagen för underrättelsen får åklagaren gå vidare med förundersökningen i fråga om aggressionsbrottet, förutsatt att förundersökningsavdelningen har godkänt att förundersökningen inleds i fråga om ett aggressionsbrott i enlighet med det förfarande som anges i artikel 15 och säkerhetsrådet inte har beslutat annat i enlighet med artikel 16.
9. Om ett organ utanför Domstolen har fastställt att en aggressionshandling har ägt rum ska detta inte påverka Domstolens beslut enligt denna stadga.
10. Denna artikel påverkar inte tillämpningen av de bestämmelser som hänför sig till utövandet av jurisdiktion när det gäller de övriga brott som avses i artikel 5.

När det gäller säkerhetsrådets hänskjutande av en situation till ICC anger artikel 15b att:

1. Domstolen får utöva jurisdiktion över aggressionsbrottet i enlighet med artikel 13 b med förbehåll för bestämmelserna i denna artikel.
2. Domstolen får endast utöva jurisdiktion i fråga om aggressionsbrott som begås ett år efter det att trettio stadgeparter har ratificerat eller godtagit ändringarna.
3. Domstolen ska utöva jurisdiktion över aggressionsbrottet i enlighet med denna artikel förutsatt att ett beslut fattas om det efter den 1 januari 2017 med den majoritet av stadgeparter som krävs för att en ändring av stadgan ska antas.
4. Om ett organ utanför Domstolen har fastställt att en aggressionshandling har ägt rum ska detta inte påverka Domstolens beslut enligt denna stadga.
5. Denna artikel påverkar inte tillämpningen av de bestämmelser som hänför sig till utövandet av jurisdiktion när det gäller de övriga brott som avses i artikel 5.

3.3.2 Aggressionsbrottets huvudsakliga innebörd

Ett aggressionsbrott består, som anges i artikel 8a, av planering, förberedelse, inledande eller utförande av en aggressionshandling som till sin karaktär, svårhetsgrad och omfattning uppenbart strider mot FN-stadgan. Brottet kan begås av någon som faktiskt kan bestämma över eller leda en stats politiska eller militära agerande. Det är således fråga om ett ledarskapsbrott. Själva aggressionshandlingen utgörs av en stats användning av väpnat våld mot en annan stats suveränitet, territoriella integritet eller politiska oberoende eller som på något annat sätt är oförenligt med FN-stadgan. Samtliga de handlingar som anges i FN:s generalförsamlings resolution 3314 (XXIX) ska uppfattas som aggressionshandlingar i den mening som avses i artikel 8a i Romstadgan.

Statshandlingen (aggressionshandlingen) bygger därigenom på aggressionsdefinitionen i resolution 3314 (XXIX) och ligger relativt nära det s.k. allmänna våldsförbudet i artikel 2.4 i FN-stadgan. Den individuella handlingen är beroende av statshandlingen på så sätt att förekomsten av statshandlingen är en förutsättning för att individuellt

ansvar ska aktualiseras. För att ansvar ska komma i fråga krävs också att en viss svårhetsgrad uppnås – både såvitt avser handlingens allvar i sig som i vilken utsträckning den strider mot folkrätten. Därigenom kan endast de allvarligaste aggressionshandlingarna grunda ansvar för aggressionsbrott. Kravet att en aggressionshandling till sin karaktär, svårhetsgrad och omfattning uppenbart ska strida mot FN-stadgan för att kunna leda till individuellt straffansvar innebär att detta ansvar begränsats till att endast omfatta sådana aggressionshandlingar som tveklöst strider mot folkrätten.

Vid Kampalaändringarnas tillkomst i juni 2010 infördes en begränsning i ICC:s möjlighet att utöva jurisdiktion över aggressionsbrottet. Domstolen får således (se artiklarna 15a 3 och 15b 3) utöva jurisdiktion över aggressionsbrottet endast sedan ett särskilt beslut härom fattats. Ett sådant beslut fattades vid ett möte i stadgepartsförsamlingen i december 2017.

3.4 Aktivering av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion över aggressionsbrottet

I New York hölls i december 2017 ett möte i stadgepartsförsamlingen. En utestående fråga, innan beslut om att aktivera ICC:s jurisdiktion över aggressionsbrottet kunde fattas, var hur långt denna jurisdiktion skulle kunna utsträckas i förhållande till de stadgeparter för vilka Kampalaändringarna om aggressionsbrottet inte har trätt i kraft, däribland de stadgeparter som inte har ratificerat ändringarna.

Parterna enades slutligen om att aktivera jurisdiktionen över aggressionsbrottet, men att en stadgepart i förhållande till vilken ändringarna inte trätt i kraft, inte ska omfattas av ICC:s jurisdiktion när det gäller detta brott. Gärningar som skulle kunna utgöra aggressionsbrott faller därför inte under ICC:s jurisdiktion om gärningsmannen företrätt en stat som inte har ratificerat eller på annat sätt accepterat Kampalaändringarna om aggressionsbrottet eller om brottet är begånget på en sådan stats territorium. Denna jurisdiktionsregel är frukten av den förhandlingskompromiss som träffades vid stadgepartsmötet i december 2017. ICC:s jurisdiktion över aggressionsbrottet omfattar enligt kompromissen således endast gärningsmän som företrätt stater som har ratificerat eller på annat sätt accepterat

Kampalaändringarna angående detta brott. Ett visst tolkningsutrymme för innebörden av den träffade överenskommelsen finns dock och ytterst är det ICC som avgör omfattningen av sin egen jurisdiktion, vilket i tydlighetens intresse erinrades om i resolutions-texten. Genom beslutet har det individuella straffansvaret för aggressionsbrottet aktiverats och enskilda personer kan lagföras och dömas vid ICC för brottet. Beslutet trädde i kraft den 17 juli 2018.

4 Ett tillträde till Kampalaändringarna avseende aggressionsbrottet

4.1 Inledning

Redan vid Romstadgans tillkomst och vid bildandet av Internationella brottmålsdomstolen (ICC) var det stadgeparternas avsikt att det vid domstolen skulle vara möjligt att utkräva individuellt straffansvar beträffande aggressionsbrott. Vid översynskonferensen i Kampala i juni 2010 antogs, som tidigare nämnts, centrala ändringar av Romstadgans bestämmelser om aggressionsbrottet, vilka gör det möjligt för ICC att döma över detta brott.

I delbetänkandet *Aggressionsbrottet och ändringar i Romstadgan* (SOU 2018:33) har frågan om tillträde till Kampalaändringarna avseende aggressionsbrottet behandlats och utredningen har föreslagit att Sverige ska ratificera dessa stadgeändringar. Utredningens överväganden när det gäller ratificeringen av Kampalaändringarna avseende aggressionsbrottet är en utgångspunkt för övervägandena i frågan om Sverige bör kriminalisera aggressionsbrottet i nationell rätt. I det följande lämnas därför en redogörelse för huvuddragen i utredningens delbetänkande såvitt gäller ratificeringen av stadgeändringarna avseende aggressionsbrottet.

I avsnitt 4.2 redovisas övervägandena i frågan om ratificering av Kampalaändringarna angående aggressionsbrottet och de huvudsakliga skälen till varför Sverige bör tillträda dessa ändringar. Det författningsförslag som utredningens delbetänkande innehåller behandlas i avsnitt 4.3.

4.2 Utredningen har föreslagit att Sverige bör tillträda Kampalaändringarna avseende aggressionsbrottet

4.2.1 Allmänna överväganden i fråga om tillträde till ändringar i Romstadgan

Utredningens överväganden och förslag när det gäller frågan om Sverige bör tillträda Kampalaändringarna avseende aggressionsbrottet består dels i mer generella omständigheter som talar för en sådan ratificering, dels omständigheter som är hänförliga särskilt till aggressionsbrottet.

Ett viktigt skäl till varför utredningen har föreslagit att Sverige ska ratificera de aktuella ändringarna är att detta är ett betydelsefullt led i arbetet för att motverka straffrihet för de allvarligaste brotten enligt folkrätten. I svensk utrikes- och säkerhetspolitik har folkrätten alltid ansetts vara ett centralt medel för att upprätthålla internationell fred och säkerhet. Det har länge varit en strävan att stärka den internationella straffrätten och verka för lagföring av personer som begår internationella brott. Sverige har medverkat aktivt för att främja utvecklingen av den internationella humanitära rätten i väpnade konflikter och mänskliga rättigheter. Ett mycket viktigt steg i detta arbete togs genom tillkomsten av ICC och den internationella ordning för lagföring av de grövsta brotten mot folkrätten som därigenom skapades.

När Sverige tillträdde Romstadgan framhölls (se prop. 2000/01:122 s. 82 f.) stadgans och domstolens betydelse som en viktig milstolpe i folkrättens utveckling vad gäller individuellt ansvar för internationella brott. Ett svenskt tillträde till Romstadgan motiverades dessutom med att Sverige, genom att tillsammans med andra länder ansluta sig till stadgan, skulle kunna bidra till att andra stater – där riskerna för väpnade konflikter är mycket större eller där sådana konflikter pågår – också ansluter sig. Utredningen har i delbetänkandet konstaterat att de omständigheter som fördes fram som skäl för att Sverige skulle tillträda Romstadgan, gör sig gällande med samma styrka när det gäller ett svenskt tillträde till de stadgeändringar som behandlades där. Ett tillträde till ändringarna är en naturlig fortsättning på Sveriges strävan att motverka straffriheten för de allvarligaste brotten enligt folkrätten. Dessutom innebär det att Sverige

bidrar till en fortsatt acceptans av ICC:s verksamhet och en förhoppningsvis allt bredare anslutning till stadgan och ändringarna därav.

4.2.2 Särskilda skäl såvitt avser aggressionsbrottet

Vid utredningens överväganden om Sverige bör ratificera Kampalaändringarna avseende aggressionsbrottet beaktades ett antal faktorer av särskild betydelse för detta brott. Det gällde frågan i vilken utsträckning de aktuella stadgeändringarna kan förväntas bli ratificerade av andra länder, vilken omfattning ICC:s jurisdiktion över aggressionsbrottet har och om en eventuell oklarhet härom kan innebära problem för Sverige. Dessutom övervägdes hur en svensk ratificering kan inverka på Sveriges säkerhetspolitiska situation samt vilken betydelse utformningen av aggressionsbrottet har för frågan om Sverige bör ratificera ändringarna.

Såvitt avser den första omständigheten – i vilken omfattning andra Romstadgeparter kan förväntas ratificera aggressionsbrottsbestämmelserna – konstaterades i delbetänkandet att anslutningen till Kampalaändringarna avseende aggressionsbrottet hittills varit starkt begränsad. Enligt utredningens bedömning bör denna omständighet dock inte på ett avgörande sätt inverka på den svenska bedömningen i ratificeringsfrågan. Tvärtom är det, som påtalats i delbetänkandet, ett svenskt intresse att ändringarna ratificeras av så många stater som möjligt och till detta bör Sverige bidra.

När det gäller den andra omständigheten – omfattningen av ICC:s jurisdiktion och betydelsen för svensk del av eventuella oklarheter därav – har i utredningens tidigare överväganden framhållits att utgångspunkten för ICC:s jurisdiktion är den s.k. universalitetsprincipen. Principen innebär att ICC har jurisdiktion över de brott som omfattas av Romstadgan oberoende av var eller av vem brotten har begåtts. Vissa begränsningar följer dock av stadgan och normalt sett omfattar ICC:s jurisdiktion endast brott som har begåtts på territoriet i en stat som är stadgepart eller i de fall då den misstänkte företrätt en stat som är stadgepart. I de fall då FN:s säkerhetsråd har hänskjutit en fråga om huruvida aggressionsbrott har begåtts till åklagarens prövning, tillämpas universell jurisdiktion. Som nämnts i avsnitt 3.4 var frågan om omfattningen av ICC:s jurisdiktion avseende aggressionsbrottet svårlöst inför att det beslut om att låta

domstolens jurisdiktion träda i kraft – aktiveringsbeslutet – skulle fattas vid stadgeparts-mötet i december 2017. Resultatet av de diskussioner som fördes blev en kompromiss av innebörd att Kampala-ändringarna avseende aggressionsbrottet träder i kraft ett år efter deponering av ratifikationsinstrumentet gentemot de stater som accepterat ändringarna. ICC är dock, vilket erinrades om i kompromissen, suverän vid sin tolkning av hur omfattande den egna jurisdiktionen är. Det går därför inte att på förhand med säkerhet slå fast hur omfattande ICC:s jurisdiktion över aggressionsbrottet kommer att vara och därigenom inte heller hur omfattande det svenska åtagandet vid en ratificering av aggressionsbrottsbestämmelserna kommer att bli. Utredningen har emellertid gjort bedömningen att det saknas anledning att anta att antalet ärenden rörande aggressionsbrott som kräver någon åtgärd från svenskt håll kommer att bli särskilt många eller belastande för svenska myndigheter. Oklarheten i hur omfattande ICC:s jurisdiktion såvitt avser aggressionsbrott kommer att vara har därför inte ansetts utgöra hinder mot en svensk ratificering.

Den tredje omständigheten som övervägdes inför att utredningen tog ställning i ratificeringsfrågan rörde vilken betydelse en ratificering kan tänkas få för Sveriges säkerhetspolitiska situation. Till skillnad från övriga brott i Romstadgan kan ansvar för aggressionsbrott utkrävas endast av politiska och militära ledare. Det är tänkbart att t.ex. ett överlämnande av en enskild sådan ledare kan medföra konsekvenser för Sveriges internationella förbindelser och leda till politiska påtryckningar. Mot bakgrund av den allmänna hållning som Sverige tidigare intagit när det gäller ICC och det internationella samarbetet för att beivra internationella brott, har detta enligt utredningens bedömning inte ansetts utgöra hinder mot en svensk ratificering.

Slutligen har utredningen övervägt om utformningen av bestämmelserna om aggressionsbrottet har någon betydelse för ställningstagandet i ratificeringsfrågan. Ett krav för att regleringen av aggressionsbrottet ska kunna läggas till grund för individuellt straffansvar är att brottsbeskrivningen är så tydlig och precis att den tillgodoser de krav på förutsebarhet som den straffrättsliga legalitetsprincipen uppställer. Om så inte är fallet, kan det vara ett skäl för att inte ratificera stadgeändringarna. Brottets utformning har dock, som redovisats

i delbetänkandet, ansetts tillfredsställande. En viktig faktor att beakta i detta sammanhang är att det för att ansvar för aggressionsbrott ska kunna utkrävas erfordras att aggressionshandlingen utgör ett uppenbart brott mot FN-stadgan. Uppenbarhetsrekvisitet innebär en begränsning av vad som utgör aggressionsbrott och bidrar därigenom starkt till att brottsbeskrivningen och omfattningen av vad som kan utgöra sådant brott inte blir alltför vidsträckt. Det har mot denna bakgrund inte heller i detta avseende ansetts föreligga något som hindrar en ratificering.

Sammantaget har utredningen i delbetänkandet därför funnit att det inte föreligger något hinder mot ett svenskt tillträde till Kampalaändringarna avseende aggressionsbrottet och föreslagit att Sverige bör tillträda ändringarna.

4.2.3 Riksdagens godkännande krävs inför ratificering

Ett tillträde till Kampalaändringarna avseende aggressionsbrottet är, liksom är fallet för de övriga stadgeändringar som berörs i utredningens delbetänkande, en fråga av större vikt. Tillträdet kräver dessutom vissa lagstiftningsåtgärder. Mot bakgrund härav har utredningen gjort bedömningen att ett svenskt tillträde till ändringarna i Romstadgan kräver riksdagens godkännande.

Till de aktuella stadgeändringarna har fogats s.k. brottskriterier och s.k. tolkningsöverenskommelser. Brottskriterierna och tolkningsöverenskommelserna har visserligen betydelse vid bedömningen och tillämpningen av Romstadgans bestämmelser, men är inte del av själva stadgan. De behöver därför inte läggas fram för riksdagens godkännande.

4.3 Författningsförslag i utredningens delbetänkande

När Romstadgan, efter Sveriges tillträde till stadgan, trätt i kraft för svensk del, uppkom en skyldighet att uppfylla de förpliktelser som följer av stadgan, bl.a. vad avser olika former av rättsligt samarbete mellan Sverige och ICC. För att fullgöra de svenska åtagandena antogs lagen (2002:329) om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen. Lagen är i sin nuvarande lydelse tillämplig i fråga om

brotten folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelse. Om ICC begär att det i Sverige ska vidtas en åtgärd som grundar sig på Romstadgan, ska den aktuella lagen tillämpas. Vid en ratificering av Kampalaändringarna avseende aggressionsbrottet kommer behovet av svenskt författningsstöd för de skyldigheter Sverige därigenom får gentemot ICC att bli detsamma beträffande aggressionsbrottet som det enligt gällande rätt är för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser. Utredningen har därför i delbetänkandet föreslagit att lagen om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen ska ändras på så sätt att de bestämmelser i lagen som gäller för de nyssnämnda tre brottstyperna ska gälla också för aggressionsbrottet.

5 Aggressionsbrottet i några andra länder

5.1 Inledning

I utredningens uppdrag ingår att, för de frågor som omfattas av utredningsuppdraget, beakta lagstiftningen i de nordiska länderna och några andra länder som är jämförbara med Sverige samt att i övrigt göra de internationella jämförelser som anses befogade. För utredningens ställningstagande i frågan om det i svensk rätt bör införas möjligheter att i Sverige lagföra personer som har begått aggressionsbrott kan det vara värdefullt att ta del av överväganden och erfarenheter från andra Romstadgeparter.

Drygt 120 stater har ratificerat Romstadgan och av dessa har i nuläget (november 2018) 37 stater ratificerat Kampalaändringarna avseende aggressionsbrottet. Bland de nordiska länderna är det hittills endast Finland och Island som har tillträtt stadgeändringarna beträffande aggressionsbrottet. Av EU:s medlemsstater har aggressionsbrottsbestämmelserna ratificerats, utöver av Finland, av Belgien, Estland, Lettland, Litauen, Luxemburg, Nederländerna, Polen, Portugal, Spanien, Tjeckien, Tyskland och Österrike. Bestämmelserna har också ratificerats av Schweiz. För de fem permanenta medlemmarna i FN:s säkerhetsråd (P5) gäller att Kina, Ryssland och Förenta staterna inte är parter till Romstadgan och således inte heller har ratificerat tilläggen om aggressionsbrottet. Frankrike och Storbritannien är visserligen parter till stadgan, men har inte ratificerat Kampalaändringarna. Det är knappast realistiskt att räkna med att stadgeändringarna om aggressionsbrottet kommer att ratificeras av något av P5-länderna inom överskådlig tid.

Redovisningen nedan innehåller en beskrivning av rättsläget i de nordiska länderna (avsnitt 5.2) och några ytterligare länder, som samtliga har ratificerat Kampalaändringarna avseende aggressionsbrottet (avsnitt 5.3). I utredningens delbetänkande finns en redogörelse för ratifikationsläget beträffande ytterligare några stater.

5.2 De nordiska länderna

Danmark

Danmark har ännu inte ratificerat Kampalaändringarna avseende aggressionsbrottet och detta brott är inte heller kriminaliserat i dansk rätt. Frågan om ratificering bereds vid det danska utrikesdepartementet. Något ställningstagande i ratificeringsfrågan torde inte vara att förvänta inom den närmaste tiden.

Finland

Finland ratificerade Kampalaändringarna i december 2015 och antog i samband härmed bl.a. ändrade bestämmelser till den finska strafflagen och tvångsmedelslagen.

Straffbestämmelsen om aggressionsbrottet innebär att den som är i position att faktiskt bestämma över eller leda en stats politiska och militära åtgärder och som utför en angreppshandling som till sin karaktär, svårhetsgrad och omfattning uppenbart strider mot FN:s stadga ska dömas för aggressionsbrott till fängelse i minst fyra år eller på livstid. Rekvisiten i straffbestämmelsen är utformade i nära överensstämmelse med Romstadgans bestämmelser om aggressionsbrottet. Den finska bestämmelsen innehåller en reglering om att aggressionsbrottet är straffbart också på försöksstadiet. Även förberedelse till aggressionsbrott är kriminaliserat.

Till skillnad från övriga brott i Romstadgan, som också är kriminaliserade i finsk rätt, omfattas aggressionsbrottet inte av universell jurisdiktion. För att finska domstolar ska ha jurisdiktion över aggressionsbrottet krävs i stället att brottet har en anknytning till Finland. Förutom aggressionsbrott som har begåtts i Finland har de nationella domstolarna jurisdiktion över brott som har begåtts utanför Finland, men som riktar sig mot riket. Ett brott anses riktat mot

Finland om det är ett lands- eller högförräderibrott, om gärningen på något annat sätt allvarligt kränkt eller äventyrat Finlands statliga, militära eller ekonomiska rättigheter eller intressen, eller om det riktat sig mot en finsk myndighet. Finsk jurisdiktion föreligger också för brott som en finsk medborgare har begått utanför landet, om det föreligger s.k. dubbel straffbarhet.

Med anledning av den nya straffbestämmelsen om aggressionsbrott har också bestämmelser om åtalsrätt över detta brott införts. Riksåklagaren bestämmer om åtal för aggressionsbrott och för förberedelse till aggressionsbrott ska väckas.

Island

I juni 2016 ratificerade Island Kampalaändringarna avseende aggressionsbrottet. Frågan om det i nationell rätt bör införas straffbestämmelser om aggressionsbrottet har utretts och ett författningsförslag som gör det möjligt att lagföra personer för detta brott har tagits fram. Förslaget har ännu inte lett till lagstiftning.

Norge

Norge har ännu inte ratificerat Kampalaändringarna avseende aggressionsbrottet och har inte heller någon nationell straffbestämmelse om aggressionsbrottet. Arbetet med att ta ställning till hur Norge bör agera i denna fråga pågår, men något ställningstagande torde inte vara att förvänta i närtid.

5.3 Några ytterligare europeiska länder

Estland

Estland ratificerade Kampalaändringarna i mars 2013 och i samband därmed kriminaliserades aggressionsbrottet i estnisk rätt. Bestämmelser om aggressionsbrottet fördes in i den estniska strafflagen och trädde i kraft i januari 2015.

Aggressionsbrottet i estnisk rätt har ett bredare tillämpningsområde än Romstadgans motsvarande reglering. De estniska bestämmelserna är inte begränsade till politiska eller militära ledare, utan omfattar alla

som har genomfört eller förberett en aggressionshandling gentemot en annan stat. Med aggressionshandling avses i lagen ett väpnat angrepp som en stat, på ett sätt som strider mot folkrättsliga regler, gör sig skyldig till gentemot en annan stat. Bestämmelsen innehåller även en möjlighet att döma en juridisk person till ansvar för aggressionsbrott.

Lettland

Lettland ratificerade Kampalaändringarna i september 2014 och en genomgång av gällande relevant straffrättslig lagstiftning gjordes då. I strafflagen fanns redan en bestämmelse om brott mot freden, som utformats med stadgan för Nürnbergtribunalen som förlaga. Av bestämmelsen framgår att den som planerar, förbereder, deltar i eller genomför en aggressionshandling på ett sätt som strider mot internationella överenskommelser som är bindande för Lettland kan dömas för brott mot freden. Vid ratificeringen av Kampalaändringarna gjordes bedömningen att den redan gällande regleringen om brott mot freden var förenlig med aggressionsbrottsbestämmelserna i Romstadgan.

Några jurisdiktionsbestämmelser som särskilt tar sikte på aggressionsbrottet finns inte. I stället gäller de allmänna domsrättsregler som också i övrigt gäller för lettisk strafflag. För att lettiska domstolar ska ha jurisdiktion över gärningar begångna utomlands krävs att gärningsmannen är lettisk medborgare eller att han eller hon har permanent uppehållstillstånd i landet. Vidare har domstolarna jurisdiktion över gärningar som personer inom den lettiska försvarsmakten har begått utomlands. För gärningar som begåtts av personer som inte är lettiska medborgare och inte heller har permanent uppehållstillstånd i landet, gäller att domstolarna har jurisdiktion över dessa gärningar om det är fråga om allvarliga brott som riktat sig mot riket eller mot enskilda lettiska intressen. I vissa fall gäller också universell jurisdiktion. En förutsättning härför är att förekomsten av universell jurisdiktion uttryckligen framgår av en internationell överenskommelse som Lettland är bundet av.

Nederländerna

Nederländerna ratificerade Kampalaändringarna i september 2016 och antog i samband härmed vissa förändringar i den nationella straffrättsliga lagstiftningen för att göra det möjligt att vid holländska domstolar döma över aggressionsbrottet. Definitionen av aggressionsbrottet följer nära den definition av brottet som Kampalaändringarna innehåller.

Nationella domstolars jurisdiktion över internationella brott, däribland aggressionsbrottet, framgår av artikel 2 i lagen om internationella brott (*Wet Internationale Misdrifven*). Holländska domstolar har jurisdiktion över internationella brott som är begångna på holländskt territorium eller utom riket om gärningsmannen eller brottsoffret är holländsk medborgare, om brottet är begånget ombord på ett holländskt fartyg, fordon eller luftfartyg, eller om den som misstänks för brottet befinner sig på holländskt territorium eller är stadigvarande bosatt där.

Polen

Polen ratificerade Kampalaändringarna i september 2014. Den polska strafflagen innehåller sedan tidigare en bestämmelse som kriminaliserar inledande och genomförande av ett angreppskrig. Vid ratificeringen konstaterades att begreppet angreppskrig är mindre vidsträckt än vad en aggressionshandling är och att ett visst agerande därför kan vara straffbart enligt Romstadgans bestämmelser om aggressionsbrott, medan det faller utanför tillämpningsområdet för motsvarande polsk straffrättslig lagstiftning. Frågan om de nationella bestämmelserna bör justeras för att bättre stämma överens med aggressionsbrottsregleringen övervägs för närvarande i det polska justitiedepartementet.

Tjeckien

Tjeckien ratificerade Kampalaändringarna i mars 2015. I samband därmed infördes en ny nationell straffrättslig reglering med en definition av aggressionsbrottet. Denna definition, som finns i § 405 a i den tjeckiska strafflagen, ansluter till sin ordalydelse nära till definitionen av aggressionsbrottet i Romstadgans artikel 8a.

För aggressionsbrott begångna utanför Tjeckien har tjeckiska domstolar jurisdiktion i tre olika situationer, som regleras i de generella bestämmelserna i den tjeckiska strafflagen. Jurisdiktionen omfattar aggressionsbrott som begåtts av en gärningsman som antingen är tjeckisk medborgare eller som saknar medborgarskap men har permanent uppehållstillstånd i landet. Vidare har tjeckiska domstolar jurisdiktion över aggressionsbrott som begåtts utomlands och riktats mot en tjeckisk medborgare eller person med permanent uppehållstillstånd i Tjeckien. En förutsättning härför är att gärningen är straffbar även i det land där den företogs, eller att gärningsorten inte omfattas av någon gällande straffrättslig jurisdiktion. Slutligen föreligger nationell jurisdiktion över aggressionsbrott som begåtts utomlands av annan än tjeckisk medborgare eller person med permanent uppehållstillstånd i Tjeckien under förutsättning att samtliga dessa tre kriterier är uppfyllda:

- a) gärningen är straffbar även enligt lagen på gärningsorten,
- b) gärningsmannen har gripits i Tjeckien och ett förfarande om överlämnande eller utlämnande har resulterat i att gärningsmannen inte överlämnats eller utlämnats, och
- c) en annan stat eller ett annat organ, som begärt gärningsmannen överlämnad eller utlämnad, har därefter begärt att gärningsmannen ska lagföras i Tjeckien.

Tyskland

Tyskland ratificerade Kampalaändringarna i juni 2013. Den tyska konstitutionen innehåller alltsedan 1949 en reglering som innebär att visst närmare preciserat agerande som syftar till att på något sätt inverka menligt på fredliga förhållanden mellan stater ska kriminaliseras i tysk rätt. Redan före ratificeringen av Kampalaändringarna fanns det därför straffbestämmelser om aggressionsbrottet, som gav tyska domstolar jurisdiktion häröver. I samband med ratificeringen gjordes dock vissa justeringar när det gäller den tyska regleringen av aggressionsbrottet.

Straffbestämmelserna återfinns i § 13 i den tyska strafflagen rörande folkrättsbrott (Völkerstrafgesetzbuch). Bestämmelsen är utformad i nära överensstämmelse med aggressionsbrottets formulering

enligt Romstadgans artikel 8a. När det gäller tyska domstolars jurisdiktion över aggressionsbrottet är, enligt § 1 i samma lag, denna begränsad på så sätt att för brott begångna utanför Tyskland gäller att tyska domstolar endast har jurisdiktion i de fall då gärningsmannen är tysk medborgare eller då gärningen riktat sig mot Tyskland. För övriga brott enligt Romstadgan gäller universell jurisdiktion.

Österrike

Österrike ratificerade Kampalaändringarna i juli 2014. Aggressionsbrottet var då inte kriminaliserat i nationell rätt, men sådana straffbestämmelser har därefter införts, med ikraftträdande i januari 2016.

Regleringen avseende aggressionsbrottet finns i § 321 k i den österrikiska strafflagen (Strafgesetzbuch) och innebär att en person som innehar en sådan position att han eller hon kan utöva kontroll över en stats politiska eller militära agerande och som inleder eller utför en aggressionshandling som, till sin karaktär, svårhetsgrad och omfattning utgör en uppenbar överträdelse av FN:s stadga kan dömas för aggressionsbrott. Straffskalan inkluderar fängelse på viss tid, lägst tio år och högst tjugo år. En person som planerar eller förbereder ett aggressionsbrott, döms till fängelse lägst fem och högst tio år.

När det gäller österrikiska domstolars jurisdiktion över aggressionsbrott är den enligt österrikisk rätt densamma för alla brott i Romstadgan. Österrikisk domsrätt över dessa brott föreligger i tre situationer – när gärningsmannen eller brottsoffret är österrikisk medborgare, när något annat österrikiskt intresse kränkts av den aktuella gärningen eller när gärningsmannen är utländsk medborgare, som är stadigvarande bosatt i Österrike eller vistas där och inte kan utlämnas till annan stat.

6 Aggressionsbrottet i svensk rätt – överväganden och förslag

6.1 Inledning

Historiskt sett har ansvar för agerande i strid med folkrätten endast kunnat åläggas stater. Folkrätten har inte, som huvudregel, använts som grund för att tillskriva enskilda individer några särskilda förpliktelser. Utvecklingen har emellertid i allt större utsträckning gått emot en ordning där även enskilda anses ha skyldigheter inom det folkrättsliga regelsystemet. Möjligheterna att ställa enskilda till svars för vissa allvarliga brott mot folkrättsliga regler har därmed fått ökad betydelse. Numera finns en grundläggande tanke om att enskilda kan anses ha ett personligt ansvar för sitt handlande även i folkrättslig mening.

Denna utveckling blev tydlig efter andra världskrigets slut bl.a. genom inrättandet av de två krigsförbrytartribunalerna i Nürnberg och Tokyo och genom antagandet av Genèvekonventionerna 1949. Inrättandet av de särskilda tribunalerna för Rwanda och det forna Jugoslavien i slutet av 1900-talet var viktiga milstolpar för att slå fast det individuella ansvaret för vissa folkrättsbrott. Ett mycket betydelsefullt steg för möjligheten att utkräva individuellt straffansvar togs år 2002 genom inrättandet av Internationella brottmålsdomstolen (ICC) som en permanent institution för lagföring av enskilda för de allvarligaste internationella brotten. Domstolens jurisdiktion omfattar brotten folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelser och aggressionsbrott. För de tre förstnämnda brotten har ICC haft behörighet att utöva sin jurisdiktion sedan Romstadgans ikraftträdande i juli 2002, medan det för aggressionsbrottets del är först sedan viktiga stadgetillägg gjorts vid konferensen i Kampala (Kampalaändringarna) och stadgeparterna i december 2017 fattat ett särskilt beslut att sätta ändringarna i kraft som ett individuellt straffansvar

kan utkrävas vid ICC (se avsnitt 3.3 och 3.4). Kampalaändringarna innebär att en definition av aggressionsbrottet har fastställts och att förutsättningarna för ICC:s utövande av jurisdiktion över brottet har slagits fast. Beslutet att aktivera domstolens jurisdiktion över aggressionsbrottet trädde i kraft den 17 juli 2018 och sedan dess kan personer som gjort sig skyldiga till aggressionsbrott lagföras vid ICC.

Utredningen har i sitt delbetänkande *Aggressionsbrottet och ändringar i Romstadgan* (SOU 2018:33) föreslagit att Sverige ska ratificera bl.a. Kampalaändringarna avseende aggressionsbrottet. Skälen för utredningens förslag redovisas i delbetänkandet och sammanfattas i avsnitt 4.2. I utredningens uppdrag ingår dessutom att överväga och ta ställning till om det i svensk rätt bör införas möjligheter att i Sverige lagföra personer som begått aggressionsbrott, dvs. om aggressionsbrottet bör kriminaliseras i svensk rätt. Oavsett vilket ställningstagande övervägandena leder fram till ska utredningen lämna förslag till de författningsändringar som behövs i svensk rätt för att sådan lagföring ska kunna ske. I avsnitt 6.2 tar utredningen ställning till om en sådan nationell kriminalisering av aggressionsbrottet bör genomföras. Den närmare utformningen av hur sådana straffbestämmelser gällande aggressionsbrottet i svensk rätt bör se ut redovisas i avsnitt 6.3. Frågan om svenska domstolars jurisdiktion över detta brott behandlas i avsnitt 6.4. Där redovisas också utredningens överväganden i fråga om var sådana bestämmelser bör placeras. Även frågan om åtalsförordnande för aggressionsbrott behandlas i detta avsnitt. De särskilda frågorna om vad som ska gälla för immunitet och preskription beträffande aggressionsbrottet finns i avsnitten 6.5 respektive 6.6. En svensk kriminalisering av aggressionsbrottet kommer att medföra behov av följdändringar i viss annan lagstiftning. Dessa författningsförslag och utredningens överväganden i anslutning därtill lämnas i avsnitt 6.7.

6.2 Bör aggressionsbrottet kriminaliseras i svensk rätt?

6.2.1 Allmänna utgångspunkter

Vid Romstadgans tillkomst framhöll stadgearterna, som framgår av ingressen till stadgan, att de mest allvarliga brotten, som angår hela det internationella samfundet, inte får förbli ostraffade och att en

effektiv lagföring av sådana brott måste säkras dels genom åtgärder på det nationella planet, dels genom ett förstärkt internationellt samarbete. Parterna förklarade sig vara beslutna att hindra att personer som gör sig skyldiga till dessa brott förblir ostraffade och att därigenom medverka till att förebygga sådana brott. I stadgans ingress anges att stadgeparterna erinrar om att det åligger varje stat att utöva straffrättslig jurisdiktion över dem som har gjort sig skyldiga till internationella brott. Därtill har parterna enats om att i Romstadgan bekräfta ändamålen och grundsatserna i FN:s stadga, särskilt såvitt gäller den grundläggande tanken att alla stater ska avhålla sig från hot om eller bruk av våld riktat mot någon annan stats territoriella integritet eller politiska oberoende, eller annat agerande som är oförenligt med FN:s ändamål. Sverige har således, som part i Romstadgan, åtagit sig att verka för att de målsättningar som ligger bakom stadgan, ska kunna uppnås, däribland också den grundläggande folkrättsliga normen att stater inte får inleda angrepp mot andra stater.

Det har i tidigare lagstiftningsärenden (se bl.a. prop. 2000/01:122 och prop. 2013/14:146) framhållits vilken stor betydelse Romstadgan och ICC har som viktiga milstolpar i folkrättens utveckling vad gäller individuellt ansvar för internationella brott. Där har också betonats att Sverige under lång tid har varit starkt engagerat för att främja utvecklingen av den internationella humanitära rätten och mänskliga rättigheter och Sverige medverkade aktivt i det arbete som ledde fram till Romstadgan. Folkrätten har i svensk utrikes- och säkerhetspolitik alltid setts som ett centralt medel för att upprätthålla internationell fred och säkerhet, både i vårt närområde och i övriga världen. Genom att tillsammans med andra länder ansluta sig till Romstadgan – och ändringarna därtill – kan Sverige bidra till att andra stater gör detsamma, vilket innebär att stödet för ICC och dess verksamhet kan upprätthållas.

Som konstaterats i utredningens delbetänkande har de omständigheter som fördes fram som skäl för att Sverige skulle tillträda Romstadgan relevans även när det gäller frågan om Sverige bör ratificera bl.a. Kampalaändringarna avseende aggressionsbrottet. Liknande argument kan föras fram även när det gäller frågan om det i svensk rätt bör införas bestämmelser som gör det möjligt att i svenska domstolar lagföra personer som har gjort sig skyldiga till aggressionsbrott. En kriminalisering av aggressionsbrottet i svensk rätt kan således sägas vara en naturlig fortsättning på den tidigare svenska

strävan att motverka straffrihet för de allvarligaste brotten enligt folk-rätten och det konsekventa stöd som Sverige alltsedan ICC:s tillkomst visat domstolen.

Mot bakgrund av de omständigheter som nu framförts, framstår en kriminalisering av aggressionsbrottet i svensk rätt som ett följdriktigt nästa steg att ta. Vid Romstadgans tillkomst framhölls att stadgan utgör en kodifiering av sedvanerätten på området, dvs. avsikten med den straffrättsliga regleringen i Romstadgan var inte att skapa ny rätt utan att reglera den sedvanerätt som vid stadgans tillkomst redan fanns. När Sverige tillträdde Romstadgan konstaterades att nationell rätt medger en internationellt sett vidsträckt domsrätt och innehåller materiella straffrättsliga bestämmelser som motsvarar de s.k. huvudbrott som Romstadgan ursprungligen definierade, dvs. folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser (se prop. 2000/01:122 s. 97).

Bestämmelserna om folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser utgör en kodifiering av sedvanerätten och svensk lagstiftning var, när Sverige ratificerade Romstadgan, redan i stor utsträckning anpassad till stadgans bestämmelser om dessa brott. Steget att införa en samlad reglering med straffbestämmelser om folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser var därför inte särskilt stort. När det däremot gäller aggressionsbrottet finns det för utformningen av även detta brott stöd i sedvanerätten, men meningarna om hur brottet bör definieras och vilka förutsättningar som ska gälla för ICC:s utövande av jurisdiktion har gått isär. Brottbeskrivningens utformning bygger främst på det brott för vilket några av ledarna i Nazityskland dömdes vid Nürnberggrättegångarna efter andra världskriget. Brottet betecknades vid den tiden som ett brott mot freden. Det var första gången som ett individuellt straffansvar utkrävdes vid en internationell domstol för inledandet av ett anfallskrig.

För att ansvar för aggressionsbrott enligt Romstadgan ska kunna utkrävas måste först fastställas att en aggressionshandling har ägt rum. En aggressionshandling är i folk-rätten en statshandling som riktar sig mot en annan stat på ett sätt som bryter mot våldsförbudet i FN-stadgan. Detta medför att de politiska aspekterna av en kriminalisering och av en efterföljande tillämpning av både Romstadgans och stadgeparters nationella straffbestämmelser om aggressionsbrottet är avsevärt mer framträdande när det gäller detta brott än när det

gäller övriga brott under ICC:s jurisdiktion. Inför och vid utarbetandet av Kampalaändringarna om aggressionsbrottet förekom ståndpunkten att det endast är FN:s säkerhetsråd som kan avgöra om en aggressionshandling i strid med FN-stadgan har ägt rum och att säkerhetsrådet i denna fråga skulle åtnjuta exklusiv behörighet. Bland annat det synsättet torde ligga bakom det motstånd som funnits och alltjämt finns bland många stater mot att ge ICC jurisdiktion över aggressionsbrottet. Att ett stort antal stater ratificerat Kampalaändringarna och gett ICC jurisdiktion över detta brott vittnar dock om att detta synsätt inte är allennarådande. De överväganden som tidigare gjorts beträffande svensk kriminalisering av brotten folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser är mot denna bakgrund inte nödvändigtvis fullt ut applicerbara när det gäller en svensk kriminalisering av aggressionsbrottet. Ytterligare överväganden är nödvändiga.

6.2.2 Förhållandet mellan Internationella brottmålsdomstolen och nationell lagföring (komplementaritetsprincipen)

Med ett tillträde till Romstadgan följer vissa folkrättsliga förpliktelser. Det gäller bl.a. en skyldighet att upprätthålla vissa former av rättsligt samarbete med ICC. För att uppfylla sådana förpliktelser är viss nationell lagstiftning nödvändig. I svensk rätt har därför – som en följd av Sveriges ratificering av stadgan – införts lagen (2002:329) om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen, som bl.a. innehåller bestämmelser om överlämnande av misstänkta, tilltalade och dömda, liksom vissa bestämmelser om rättslig hjälp.

Något uttryckligt krav på stadgearterna att införa nationell lagstiftning som kriminaliserar de brott som ICC har jurisdiktion över finns inte. Romstadgan bygger dock på grundförutsättningen att såväl ICC som enskilda stater har jurisdiktion över alla de brott som omfattas av stadgan. Presumtionen är att de nationella domstolarna har företräde att utöva sin domsrätt framför ICC, så länge den nationella undersökningen och lagföringen fungerar tillfredsställande. Huruvida så är fallet avgörs av ICC.

Ordningen att nationella rättsliga förfaranden har företräde framför ett förfarande vid ICC brukar kallas komplementaritetsprincipen. Denna principens betydelse betonas i Romstadgans ingress, där det

understryks att ICC:s roll är att komplettera nationell straffrättslig jurisdiktion. Det framgår dessutom av artikel 1 i Romstadgan att ICC ska vara en permanent institution och ha rätt att utöva sin jurisdiktion över enskilda personer för de mest allvarliga brotten och komplettera de nationella straffrättsliga systemen. Ett bakomliggande syfte med att låta nationell lagföring ha företräde är att staterna därigenom ska förmås att i första hand själva se till att de mest allvarliga brotten, som angår hela det internationella samfundet, inte förblir ostraffade. Komplementaritetsprincipen återspeglas på flera sätt i Romstadgan. Den centrala bestämmelsen finns i artikel 17, som definierar vad som avses med att en nationell undersökning och lagföring sker eller har skett på ett tillfredsställande sätt, dvs. när ett nationellt rättssystem ska ges företräde framför ett förfarande vid ICC. Detta behandlas i termer av processförutsättningar. I de fall då ett nationellt förfarande ska gå före lagföring vid ICC, ska sistnämnda domstol avvisa en sak på grund av bristande processförutsättningar.

Den grundläggande tanken bakom Romstadgans konstruktion är således att stadgearterna i sin nationella lagstiftning ska ha brottsregleringar som är förenliga med brottsbeskrivningarna i stadgan. Utgångspunkten är att ICC ska vara ett komplement till nationella domstolar i syfte att undgå situationer av straffrihet – inte tvärtom. Detta får sägas starkt tala för att Sverige efter en ratificering av Kampalaändringarna avseende aggressionsbrottet också bör införa nationella straffbestämmelser som kriminaliserar detta brott. Någon skyldighet att göra det finns, som nämnts, däremot inte.

6.2.3 Kan en svensk kriminalisering av aggressionsbrottet förväntas få någon reell betydelse?

Det kan visserligen ifrågasättas vilken – om någon – reell betydelse en kriminalisering av aggressionsbrottet kommer att få. En rimlig utgångspunkt bör vara att en svensk kriminalisering av aggressionsbrottet ska införas endast om den också kan förväntas få någon praktisk betydelse.

Frågan om vilken tillämpning nationella aggressionsbrottsbestämmelser kan komma att få, hänger nära samman med dels utformningen av ICC:s jurisdiktion över aggressionsbrottet, dels utformningen av motsvarande svenska jurisdiktionsbestämmelser. ICC:s jurisdiktion utgår huvudsakligen från territorialitetsprincipen och

den aktiva personalitetsprincipen (se avsnitt 7.2.2 för den närmare innebörden av dessa principer). Det kan också hävdas att ICC:s jurisdiktion i realiteten grundas på universalitetsprincipen, dvs. domstolen har getts jurisdiktion över de brott som anges i Romstadgan oavsett var eller av vem de begåtts. I samband med att Romstadgans parter fattade beslut att aktivera ICC:s jurisdiktion över aggressionsbrottet nåddes en viktig kompromiss, som innebär inskränkningar i den jurisdiktion som i övrigt gäller för domstolen. Kompromissen innebär att Kampalaändringarna avseende aggressionsbrottet träder i kraft ett år efter deponeringen av ratifikationsinstrumentet gentemot de stater som accepterat ändringarna. Detta torde innebära att de stater som inte ratificerat stadgetilläggen som definierar aggressionsbrottet och ger ICC behörighet att utöva jurisdiktion över brottet, inte heller kommer att beröras av bestämmelserna om aggressionsbrottet. En företrädare för en sådan stat som begått en aggressionshandling torde därmed inte kunna lagföras för brottet. Som en del av kompromissen skrevs emellertid också in en erinran om att domstolen är oberoende vid prövningen av jurisdiktionsfrågan. ICC är således suverän vid sin tolkning av omfattningen av den egna jurisdiktionen. Det är därför inte möjligt att med fullständig säkerhet ange omfattningen av ICC:s jurisdiktion över aggressionsbrottet. Vid en kriminalisering av det aktuella brottet bör utgångspunkten vara att de svenska bestämmelserna om jurisdiktion i huvudsak ska motsvara vad som gäller om ICC:s jurisdiktion såsom detta har kommit till uttryck i Kampalaändringarna. Detta bör i vart fall gälla aggressionsbrott där någon form av svensk anknytning saknas. Den avgränsning av jurisdiktionen som ICC tillämpar, kommer därför att vara vägledande även för utformningen av svenska jurisdiktionsregler vid aggressionsbrott som begåtts utom riket.

Även om det inte går att med full säkert fastslå omfattningen av ICC:s jurisdiktion över aggressionsbrottet är det dock mest troligt att domstolen inte kommer att utsträcka domsrätten till att omfatta medborgare från andra stater än de som ratificerat Kampalaändringarna. Hittills har endast ett begränsat antal västerländska demokratier godtagit stadgeändringarna beträffande aggressionsbrottet. Varken de fem permanenta medlemmarna i säkerhetsrådet eller andra stater som är eller på senare tid har varit inblandade i olika grader av internationella väpnade konflikter kan förväntas inom överskådlig tid

ratificera ändringarna. De situationer som kan komma under prövning av svensk domstol kommer mot denna bakgrund också att vara begränsade till sitt antal. Som följer av utredningens överväganden i jurisdiktionsfrågan (se avsnitt 6.4) bör för svensk domsrätt i vissa fall dessutom krävas att det finns någon närmare preciserad anknytning till Sverige eller svenska intressen. Vidare bör säkerhetsrådets roll vid internationella konflikter beaktas. Detta kommer högst sannolikt att bidra till att svenska aggressionsbrottsbestämmelser mycket sällan kommer att tillämpas av svenska domstolar. Ett aggressionsbrott riktat mot Sverige blir av uppenbara skäl inte i första hand en fråga för rättsvårdande myndigheter även om dessa kan få en roll sedan konflikten upphört.

När det gäller den reella betydelsen av en svensk kriminalisering är det emellertid inte endast den faktiska tillämpningen av svenska straffbestämmelser som är avgörande. Tillskapandet av nationell lagstiftning som fullt ut kriminaliserar de brott som ICC har att döma över är ett viktigt sätt att visa fortsatt stöd för domstolens verksamhet. Förhoppningen är att en konsekvens därav blir att allt fler stater ansluter sig till Romstadgan och ratificerar bestämmelserna om aggressionsbrottet. Genom att detta brott är kriminaliserat på internationell nivå och i en ökande utsträckning också på nationell nivå, betonas vikten av att förebygga angreppskrig. En kriminalisering av aggressionsbrottet i svensk rätt motverkar strafffrihet för detta brott och kan därigenom sägas bidra till den allmänpreventiva verkan som är en av grundtankarna bakom Romstadgan och ICC:s verksamhet.

6.2.4 Vissa säkerhetspolitiska aspekter

Aggressionsbrottet har, som tidigare konstaterats, starka politiska förtecken. Detta hänger främst samman med det faktum att ansvar för brottet, till skillnad från övriga brott i Romstadgans brottskatalog, endast kan utkrävas av politiska och militära ledare. Om ICC väljer att tolka sin domsrätt på det sätt som angetts i avsnitt 6.2.3, dvs. så att endast stater som godtagit Kampalaändringarna berörs, och de svenska straffbestämmelserna utformas i överensstämmelse härmed, kommer en svensk kriminalisering sannolikt få begränsad

betydelse för utrikes- och säkerhetspolitiken. Skulle svenska domstolar däremot ges en mer omfattande jurisdiktion ökar självfallet den personkrets som kan komma i fråga för lagföring. Fler konflikt-situationer kan då komma under bedömning av svenska domstolar, vilket kan påverka Sveriges internationella förbindelser. Regeringen och domstolarna kan komma att utsättas för politiska påtryckningar som kan bli svåra att hantera.

Risken för politiska påtryckningar finns i och för sig redan i dag i de fall då fråga är om straffansvar för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser. De politiska aspekterna är emellertid, som nämnts ovan, mer framträdande när det gäller aggressionsbrottet, vilket kan öka risken för att Sveriges internationella förbindelser på ett eller annat sätt påverkas. Denna risk bör emellertid inte överdrivas och bör inte ges en avgörande betydelse för frågan om aggressionsbrottet ska kriminaliseras i svensk rätt. Att på grund av en eventuell risk för politiska påtryckningar avstå från nationell kriminalisering ligger inte i linje med hur Sverige tidigare agerat i relation till Romstadgan och ICC. Det avspeglar inte heller det tydliga engagemang för utvecklingen av ett internationellt regelverk som bidrar till att upprätthålla internationell fred och säkerhet som är ett signum för svensk utrikespolitik. Dessa aspekter bör mot denna bakgrund inte hindra kriminaliseringen av aggressionsbrottet i svensk rätt.

6.2.5 Tillämpningssvårigheter

En kriminalisering av aggressionsbrottet i svensk rätt förutsätter att de svenska straffbestämmelserna kan utformas på ett så tydligt sätt att de kan ligga till grund för straffrättsligt ansvar och uppfylla de krav på precision och förutsebarhet som legalitetsprincipen uppställer. Legalitetsprincipen kommer till uttryck i 1 kap. 1 § brottsbalken och återfinns i flera internationella instrument på fri- och rättighetsområdet, däribland den Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna som också utgör svensk lag. Denna princip är av central betydelse även enligt Romstadgan. Av artikel 22 i stadgan framgår att ingen ska bära straffrättsligt ansvar för en gärning som inte omfattades av ICC:s jurisdiktion vid den tidpunkt då den begicks. Dessutom slås fast att stadgans

brottsbeskrivningar ska tolkas strikt och att de inte får utvidgas genom analogi. I fall av tvetydighet ska en brottsbeskrivning tolkas till förmån för den som är föremål för utredning eller förundersökning, den tilltalade eller den som fälltts till ansvar. Det är av avgörande betydelse för rättssäkerheten och tilltron till det straffrättsliga systemet att lagföring genomförs med ett stort mått av förutsebarhet, inom klara gränser som i förväg har ställts upp. Straffstadganden varigenom aggressionsbrottet kriminaliseras bör mot den bakgrunden inte vara alltför allmänt hållna, utan snarare innehålla en preciserad beskrivning av vad som är straffbart. Något krav på absolut precision är dock inte möjligt att ställa upp för ett brott av detta slag, där utformningen av brottsbeskrivningen är resultatet av kompromisser uppnådda efter ett komplicerat och långvarigt internationellt förhandlingsarbete.

En utgångspunkt för utformningen av svenska aggressionsbrottsbestämmelser bör, som redovisas närmare i avsnitt 6.3.1, vara Romstadgans, i dess lydelse efter Kampalaändringarnas tillkomst, reglering av aggressionsbrottet. Vid ICC:s prövning av om en misstänkt gärningsman har gjort sig skyldig till aggressionsbrott ska ett förhållandevis stort antal bedömningskriterier hanteras. För att ansvar för aggressionsbrott ska kunna utkrävas av enskilda individer krävs, som preciserats i avsnitt 3.3, nämligen enligt artikel 8a i Romstadgan att en rad olika rekvisit är uppfyllda. Det måste kunna slås fast att den stat som agerat gentemot en annan stat har begått en aggressionshandling som uppenbart är i strid med FN-stadgan (se avsnitt 6.3.3). Vidare krävs för en fällande dom att den person som åtalats visats tillhöra den snäva personkrets som kan göra sig skyldig till aggressionsbrott, dvs. det ska vara fråga om en person i viss ledande ställning (se avsnitt 6.3.2). Dessutom ska gärningsmannen ha utfört någon av de särskilt angivna handlingar som kan konstituera aggressionsbrott (se avsnitt 6.3.4).

Det har i olika sammanhang, särskilt vid det förhandlingsarbete som ledde fram till att Kampalaändringarna avseende aggressionsbrottet kunde antas, framhållits att stadgebestämmelserna om detta brott är alltför oprecisa och otydliga för att kunna grunda straffrättsligt ansvar och att tillämpningen av bestämmelserna därför kan innebära att legalitetsprincipens krav inte kan upprätthållas. En fråga för utredningen att ta ställning till vid övervägandet av om aggressionsbrottet bör kriminaliseras i svensk rätt är därför om det finns

en risk för svårigheter att tillämpa de svenska bestämmelserna och om eventuella tillämpningsproblem kan förväntas vara så omfattande att Sverige bör avstå från att kriminalisera aggressionsbrottet.

Eftersom Romstadgans aggressionsbrottsbestämmelser, som tidigare konstaterats, bör vara utgångspunkt vid utformningen av svenska straffstadganden, bör också den vägledning som finns för tolkning av stadgans bestämmelser komma till användning vid tillämpningen av svensk rätt. Normalt sett anses föreskrifter och avgöranden som har utländskt ursprung sakna formell betydelse vid tillämpningen av svensk lag. Vid tillkomsten av 2014 års lag om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser konstaterades emellertid att det för tillämpningen av svenska bestämmelser rörande dessa brott, med hänsyn till komplementaritetsprincipen, är lämpligt att svenska domstolar ska beakta även annat än rent svenska rättskällor. Det gäller särskilt de principer och den praxis som är vägledande för och utvecklas inom ramen för ICC. I den mån som det är nödvändigt med närmare preciseringar av Romstadgans brottsbestämmelser finns till hjälp för ICC:s tolkning och tillämpning s.k. brottskriterier (Elements of Crimes), som upprättats med stöd av artikel 9 i Romstadgan, och s.k. tolkningsöverenskommelser (Understandings). Dessa kan ses som ett slags förarbeten till stadgan. Brottskriterierna och tolkningsöverenskommelserna är visserligen inte bindande för domstolen, men har trots detta stor betydelse för stadgans tillämpning. Därigenom förtydligas straffbestämmelserna beträffande de olika gärningstyper som Romstadgan innehåller. Brottskriterierna anger vilka objektiva och subjektiva rekvisit som ska vara uppfyllda för att straffansvar ska kunna komma i fråga. Syftet med brottskriterierna är att förtydliga och fylla ut Romstadgans brottsbeskrivningar. Även för aggressionsbrottet har brottskriterier och tolkningsöverenskommelser antagits. Viktig vägledning för rättstillämpningen står också att få i den folkrättsliga doktrinen på detta område.

En särskild svårighet som framhållits gäller att ICC, och i förlängningen nationella domstolar, ska ta ställning till förekomsten av en aggressionshandling. Det får dock förutsättas att ICC noga följer såväl FN:s säkerhetsråds som Internationella domstolens (ICJ) praxis vad gäller skiljelinjen mellan tillåten och o tillåten våldsanvändning och därigenom var gränsen går för vad som utgör en aggressionshandling. I det sammanhanget måste också beaktas att det, som redovisas närmare i avsnitt 6.3.3, för att ansvar för aggressionsbrott

ska komma i fråga krävs att den aggressionshandling som utförs till sin karaktär, svårhetsgrad och omfattning utgör en *uppenbar* överträdelse av FN-stadgan. Uppenbarhetsrekvisitet begränsar tillämpningsområdet för aggressionsbrottsbestämmelserna så att tveksamma fall av aggressionshandlingar faller utanför det straffbara området.

Även om Romstadgans bestämmelser om aggressionsbrottet visserligen, som behandlas vidare i avsnitt 6.3.1, inte i alla delar håller samma grad av konkretion som svensk straffrättslig lagstiftning regelmässigt gör, bör risken för tillämpningssvårigheter inte överdrivas. Sverige har, genom att tillträda Romstadgan och genom den hållning som tidigare intagits i förhållande till ICC, godtagit Romstadgan och dess straffstadganden som grund för straffrättsligt ansvar på internationell nivå. En rimlig följd härav är att Sverige även på det nationella planet bör kunna godta att Romstadgans bestämmelser, och svenska straffbestämmelser som utformats med utgångspunkt i stadgeregleringen, kan grunda straffrättsligt ansvar. Så har skett vid tillkomsten av 2014 års lag om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser och det saknas anledning att se annorlunda på regleringen av aggressionsbrottet.

6.2.6 Aggressionsbrottet bör kriminaliseras i svensk rätt

Förslag: Aggressionsbrottet ska kriminaliseras i svensk rätt. Bestämmelser härom ska införas i lagen (2014:406) om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser. Lagens namn ska vara lagen (2014:406) om vissa internationella brott.

Det är, som nämnts, en naturlig fortsättning på den linje Sverige sedan tidigare intagit när det gäller Romstadgan, ICC och svensk lagstiftning om internationella brott att också införa bestämmelser som gör det möjligt att i Sverige lagföra personer som har begått aggressionsbrott. Genom att införa svenska straffbestämmelser varigenom aggressionsbrottet kriminaliseras säkerställs att Sverige kan utöva domsrätt, utifrån den reglering av jurisdiktionens omfattning som redovisas i avsnitt 6.4, över samtliga brott som faller inom ICC:s jurisdiktion. Även med beaktande av de omständigheter som närmare övervägts i det föregående – förhållandet mellan Romstadgans bestämmelser och nationell rätt, den reella betydelsen av en svensk

kriminalisering, säkerhetspolitiska aspekter och förekomsten av eventuella tillämpningsproblem – talar övervägande skäl ändå för att aggressionsbrottet bör kriminaliseras i svensk rätt.

Sedan 2014 har övriga brott i Romstadgan i svensk rätt samlats i lagen (2014:406) om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser. Vid en kriminalisering av aggressionsbrottet i svensk rätt bör också straffbestämmelserna om detta brott lämpligen placeras i 2014 års lag. Lagens systematik är väl anpassad även för att inrymma bestämmelser om aggressionsbrottet. I den mån kriminaliseringen av aggressionsbrottet nödvändiggör särregleringar i förhållande till vad som gäller för de övriga tre brottstyperna i Romstadgan, kan detta hanteras inom ramarna för 2014 års lag. Liksom redan i dag är fallet för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser ska även för aggressionsbrottet några frågor regleras utanför den nyss nämnda lagen. Så är bl.a. fallet med frågan om preskription av begångna gärningar och regleringen av s.k. osjälvständiga brottsformer. Den närmare utformningen av aggressionsbrottsbestämmelserna framgår av avsnitt 6.3.

En följd av att aggressionsbrottsbestämmelserna föreslås bli infogade i 2014 års lag om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser är att man bör överväga om lagen ska benämnas annorlunda än som är fallet i dag. Ett alternativ är att till den uppräknade av brotten som i dag görs i lagens namn lägga aggressionsbrottet. Detta skulle emellertid resultera i en mycket lång titel som kan tyckas otymplig och svår att använda. Ett annat alternativ är att sist i lagens befintliga benämning lägga till ”m.m.”. En sådan benämning är dock, inte minst från klarspråkssynpunkt, mindre lämplig och inte särskilt informativ. Ytterligare en tänkbar benämning är ”lagen om vissa internationella brott”, vilket är en titel som övervägdes vid lagens tillkomst. Det huvudsakliga skälet för att denna benämning inte valdes i 2014 års lagstiftningsärendet var att det saknas en enhetlig definition av och en allmänt accepterad uppfattning om vad som avses med begreppet internationella brott. Det bedömdes då som att begreppet i olika sammanhang anses omfatta fler brott än folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser. Så är förvisso alltjämt fallet, men redan vid en mer hastig överblick över lagens bestämmelser och den tydliga koppling till Romstadgan som lagen har, torde det stå klart vilka internationella brott som avses. De brott som omfattas av Romstadgan har också en

särställning bland internationella brott genom att de är de enda brott som omfattas av ICC:s jurisdiktion. Det förefaller mot denna bakgrund som att den benämning av lagen som lämpligen bör väljas är lagen om vissa internationella brott. Inga andra gärningar än de som utgör folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelser och aggressionsbrott ska omfattas av lagens tillämpningsområde.

6.3 Aggressionsbrottets närmare utformning

6.3.1 Straffbestämmelserna bör utgå från Romstadgan

Förslag: Aggressionsbrottsbestämmelserna i svensk rätt ska utformas i nära anslutning till Romstadgans reglering av aggressionsbrottet.

Romstadgan bygger till viss del på äldre folkrättsliga instrument och språkbruket är bitvis föråldrat. Bestämmelserna utgör ett resultat av kompromisser, som tillkommit efter komplicerade och intensiva förhandlingar. Dessutom håller bestämmelserna inte i alla delar den lagtekniska kvalitet och konkretionsgrad som normalt förväntas i svensk lagstiftningstradition. I motsats till vad som ofta är fallet i internationella straffrättsliga traktater innehåller Romstadgan, som nämnts, inte något krav på att de brott och de straffrättsliga principer som stadgan innehåller ska införlivas i stadgearternas nationella rättsordningar. Inte heller uppställs något krav på att de stadgearter som inför nationella bestämmelser ska utforma sådana bestämmelser i fullständig överensstämmelse med Romstadgan. I den meningen skulle det åtminstone i teorin kunna finnas ett relativt stort utrymme, inom de ramar som den internationella sedvanerätten ställer upp, för att utforma nationell kriminalisering utan närmare beaktande av Romstadgan. Så är dock inte fallet. Den för Romstadgan grundläggande komplementaritetsprincipen medför att, om en stadgepart väljer att införa nationella straffbestämmelser, så bör dessa bestämmelser utformas så att de stämmer någorlunda väl överens med Romstadgans regler. Så har i svensk lagstiftning också skett såvitt gäller folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser, både såvitt avser de enskilda straffstadgandena och gällande Romstadgans allmänna straffrättsliga principer i del 3 i stadgan.

Även för aggressionsbrottet faller det sig naturligt att utgå från Romstadgans – i dess lydelse efter Kampalaändringarnas tillkomst – reglering av aggressionsbrottet när de svenska bestämmelserna ska formuleras. I den mån det i stadgebestämmelserna om aggressionsbrottet finns otydligheter i regleringen, som kan tänkas medföra tillämpningssvårigheter, är det dock angeläget att i möjligaste mån undvika sådana brister i de svenska straffbestämmelserna. Vid utformandet av de svenska bestämmelserna bör också svensk systematik för straffrättslig lagstiftning och lagstiftningstradition beaktas. Ambitionen vid utformningen av de svenska aggressionsbrottsbestämmelserna är att åstadkomma tydliga och adekvata brottsbeskrivningar som klargör omfattningen av det straffrättsliga ansvaret. Straffstadgandena bör utformas i så nära anslutning till Romstadgans bestämmelser att de återspeglar de särskilda bakomliggande förhållanden som gäller för aggressionsbrottet, i dess egenskap av ett internationellt brott under ICC:s jurisdiktion. De bestämmelser som utredningen i det följande föreslår, anknyter i stor utsträckning till Kampalaändringarnas reglering av aggressionsbrottet. Några betydelsefulla undantag finns dock. Det gäller dels förslaget till hur svensk domsrätt över aggressionsbrottet bör utformas, dels vissa bestämmelser om medverkansansvar, gärningsmannaskap och osjälvständiga brottsformer.

En följd av att de svenska aggressionsbrottsbestämmelserna utformas med Romstadgans reglering som förebild, innebär också, som konstaterats i avsnitt 6.2.5, att tolkningen och tillämpningen av de svenska bestämmelserna bör ske med hänsyn tagen till det sammanhang vari bestämmelserna tillkommit. Av stor betydelse för tolkningen och tillämpningen av de svenska bestämmelserna är således de principer och den praxis som kan komma att utvecklas vid ICC.

Aggressionsbrottet innefattar, som redovisats i avsnitt 3.3, två element. Det ena gäller den statshandling – aggressionshandlingen – som begås av en stat och det andra rör de handlingar som den enskilde gärningsmannen har utfört och som medför ett enskilt straffansvar för denne. Båda dessa element framgår av artikel 8a i Romstadgan. Utmärkande för gärningen är också, som nämnts, att endast personer som tillhör en viss personkrets kan begå och ställas till svars för aggressionsbrott. Dessa närmare förutsättningar för kriminalisering av aggressionsbrottet behandlas i det följande.

6.3.2 En person i ledande ställning

Förslag: För aggressionsbrott ska endast den kunna dömas som kan utöva kontroll eller styra över en stats politiska eller militära handlande.

Av artikel 8a i Romstadgan framgår att med aggressionsbrott avses i stadgan när en person, som i kraft av sin ställning kan utöva kontroll eller styra över en stats politiska eller militära handlande, planerar, förbereder, inleder eller utför en aggressionshandling som, till sin karaktär, svårhetsgrad och omfattning, utgör en uppenbar överträdelse av Förenta nationernas stadga. De olika momenten i gärningsmannens handlande behandlas närmare i avsnitt 6.3.4, medan här närmare berörs frågan om vilken personkrets den person måste tillhöra som kan göra sig skyldig till aggressionsbrott.

Utgångspunkten för svenska straffbestämmelser om aggressionsbrottet bör vara att gärningsmannakretsen även enligt svensk rätt ska vara starkt begränsad till sin omfattning. Romstadgans ordalydelse, enligt den översättning till svenska som fogades till utredningens delbetänkande, anger, som nyss nämnts, att de personer som kan dömas för aggressionsbrott ska kunna ”i kraft av sin ställning utöva kontroll eller styra över en stats politiska eller militära handlande”. I Romstadgans engelska lydelse uttrycks detta rekvisit som ”a person in a position effectively to exercise control over or to direct the political or military action of a State”, medan den franska lydelsen talar om ”une personne effectivement en mesure de contrôler ou de diriger l’action politique ou militaire d’un État”.

Någon närmare precisering av vad som avses med att den misstänkte gärningsmannen ska kunna kontrollera eller styra det politiska eller militära agerandet hos en stat, innehåller Romstadgan inte. Inte heller brottskriterierna eller tolkningsöverenskommelserna beträffande aggressionsbrottet ger någon tydlig vägledning i denna fråga. Det får dock anses att det som avses är gärningsmannens faktiska möjlighet att kontrollera eller styra statens agerande. Vederbörandes formella position eller yrkespost är således av underordnad betydelse, även om formell position och faktiskt inflytande över statens agerande naturligtvis regelmässigt hänger samman. Det finns en risk att användandet av uttrycket ”i kraft av sin ställning” i den svenska översättningen av artikel 8a kan föra tanken fel till att det för att

ansvar för aggressionsbrott ska kunna komma i fråga krävs att gärningsmannen haft en viss tjänsteställning. Den svenska lagtexten beträffande aggressionsbrottet föreslås därför inte innehålla uttrycket ”i kraft av sin ställning”, som har en mer inskränkt betydelse än motsvarande formuleringar i de auktoritativa engelsk- respektive franskspråkiga lydelseerna. Den föreslagna lagtexten innebär att den som i realiteten kan påverka en stats politiska eller militära handlande kan dömas.

Den närmare innebörden av att en person som misstänks eller åtalas för aggressionsbrott ska ha kunnat utöva kontroll eller styra över en stats politiska eller militära handlande framgår inte heller av den aktuella stadgelsebestämmelsen. Aggressionsbrottets två element – den individuella handlingen å ena sidan och statshandlingen å andra sidan – innebär dock att gärningsmannens handlande, för att denne ska kunna fällas till ansvar för aggressionsbrott, varit en nödvändig förutsättning för statshandlingen. En följd av detta är att det endast är sådana personer som kan styra över hur staten som sådan, inte endast enskilda mindre militära enheter, agerar. Således består gärningsmannakretsen endast av ett fåtal personer som har ett bestämmande inflytande över statens agerande gentemot andra stater. Till denna personkrets hör regelmässigt stats- och regeringschefer beroende på statsskickets utformning. En statschef med enbart representativa funktioner torde inte kunna räknas till den aktuella personkretsen. Vidare kan ett lands högsta politiska ledning komma i fråga för straffansvar, liksom ett lands högsta militära ledning. I vilken mån regeringsmedlemmar och andra högre ämbetsmän som varit involverade i förberedelser av beslut eller av en stats faktiska åtgärder för att begå en aggressionshandling kan hållas ansvariga blir dock alltid beroende av hur förberedelsearbetet och beslutsfattandet i det enskilda fallet har gått till.

6.3.3 Om aggressionshandlingen

Förslag: Med aggressionshandling ska avses en stats användning av väpnat våld mot en annan stats suveränitet, territoriella integritet eller politiska oberoende på ett sätt som är oförenligt med Förenta nationernas stadga.

Uppräkningen av aggressionshandlingar i artikel 8a i Romstadgan ska vara vägledande vid prövningen av frågan om en aggressionshandling föreligger, men ska inte tas in i de svenska straffbestämmelserna om aggressionsbrott. För att kunna grunda ansvar för aggressionsbrott ska krävas att aggressionshandlingen till sin karaktär, svårhetsgrad och omfattning utgör en uppenbar överträdelse av Förenta nationernas stadga.

Aggressionsbrott kan enklast beskrivas som ett brott som innebär att ett angrepp på en annan stat planeras, förbereds, inleds eller genomförs på ett folkrättsstridigt sätt. I artikel 8a i Romstadgan slås fast att med aggressionshandling avses en stats användning av väpnat våld mot en annan stats suveränitet, territoriella integritet eller politiska oberoende, eller på något annat sätt som är oförenligt med Förenta nationernas stadga. Artikeln innehåller en detaljerad uppräkningslista av vilka handlingar som, oberoende av om någon krigsförklaring har lämnats och i enlighet med FN:s generalförsamlings resolution 3314 (XXIX) av den 14 december 1974, ska anses utgöra en aggressionshandling. Enligt denna resolution slås det fast att en aggressionshandling är ett brott mot internationell fred och att det ger upphov till internationellt ansvar. Var och en av de handlingar som anges i artikel 8a är att betrakta som en aggressionshandling. Uppräkningen av vilka handlingar som ska anses vara aggressionshandlingar innefattar följande.

- a) Invasion eller angrepp av en stats väpnade styrkor på en annan stats territorium, eller alla former av militär ockupation, oavsett hur tillfällig ockupationen är, som är en följd av en sådan invasion eller ett sådant angrepp, eller alla former av annektering genom användning av våld av en annan parts territorium eller del därav.
- b) Bombardemang av en stats väpnade styrkor mot en annan stats territorium eller en stats användning av vapen mot en annan stats territorium.
- c) Blockad av en stats väpnade styrkor av en annan stats hamnar eller kuster.
- d) Angrepp av en stats väpnade styrkor på en annan stats mark-, sjö- eller luftstridskrafter eller fartygs- och luftfartsflotta.

- e) En stats användning av sina väpnade styrkor inom en annan stats territorium efter överenskommelse med den mottagande staten, i strid med de villkor som uppställts i överenskommelsen eller förlängning av närvaron inom sådant territorium efter det att överenskommelsen har upphört att gälla.
- f) Handling som innebär att en stat tillåter att dess territorium, som den har ställt till en annan stats förfogande, används av den andra staten för att begå en aggressionshandling mot en tredje stat.
- g) Utsändande av en stat eller för en stats räkning av väpnade skaror, grupper, irreguljära trupper eller legosoldater, som utför väpnade handlingar mot en annan stat av sådan svårhetsgrad att de utgör sådana handlingar som anges ovan, eller som i väsentlig utsträckning deltar däri.

Utmärkande för Romstadgans bestämmelser är att brottsbeskrivningarna i stadgan med svenska mått mätt är mycket omfattande. Exempelvis innehåller stadgebestämmelserna om krigsförbrytelser inte mindre än femtio gärningsformer och till följd härav är de svenska bestämmelserna om krigsförbrytelser också mycket omfattande. När det gäller aggressionsbrottsbestämmelsen i artikel 8a, är även den tämligen omfångsrik genom att de handlingar som enligt FN:s resolution 3314 (XXIX) kan utgöra aggressionshandlingar räknas upp.

Vid utformningen av de svenska aggressionsbrottsbestämmelserna är det nödvändigt att ta ställning till om även dessa bestämmelser bör inkludera en uppräkningslista av tänkbara aggressionshandlingar eller inte. Även om FN-resolutionens uppräkningslista av aggressionshandlingar inte tas in i svensk lagtext, kommer det vid tillämpningen av de svenska bestämmelserna att vara nödvändigt att ta del av denna. Detta talar för att artikel 8a i Romstadgan i sin helhet bör överföras till de svenska aggressionsbrottsreglerna, således även uppräkningslistan av aggressionshandlingar, eftersom det annars kan tyckas att den svenska lagregleringen, i relation till Romstadgans straffstadgande, inte är komplett. Genom att inkludera uppräkningslistan av aggressionshandlingar i lagtext får straffbestämmelsen också en högre detaljeringsgrad och därigenom kan det möjligen hävdas att förutsebarheten ökar.

I motsatt riktning talar emellertid det faktum att uppräkningsen av de aggressionshandlingar som FN-resolutionen innehåller inte uttömmande redovisar vad en aggressionshandling i Romstadgans mening kan vara. Uppräkningen är vägledande och täcker visserligen in ett flertal olika typfall av angrepp som en stat kan rikta mot en annan stat, men vid prövningen av ett åtal för aggressionsbrott kommer det ändå att vara nödvändigt för en svensk domstol att göra en helhetsbedömning av det eller de angrepp som är aktuella i det enskilda fallet. Denna omständighet får snarast sägas tala mot att låta aggressionsbrottsbestämmelsen i svensk rätt inkludera uppräkningsen av tänkbara aggressionshandlingar. Förteckningen av aggressionshandlingar i artikel 8a utgör inte heller brottsrequisit i den mening som normalt avses i svensk straffrätt. Att inkludera en exemplifierande, icke uttömmande, redogörelse för vad som ska anses utgöra en aggressionshandling torde därigenom inte vara i särskilt god överensstämmelse med svensk straffrättslig lagstiftningstradition. För det svenska straffstadgandet föreslås därför, i motsats till regleringen i Romstadgan, att de aggressionshandlingar som anges i artikel 8a inte tas in i lagen.

Vid utformningen av svenska straffbestämmelser om aggressionsbrottet bör avvikelser dessutom göras från formuleringen i artikel 8a om att med aggressionshandling avses en stats användning av väpnat våld mot en annan stats suveränitet, territoriella integritet eller politiska oberoende, *eller på något annat sätt* som är oförenligt med FN:s stadga. Formuleringen har sitt ursprung i artikel 2.4 i FN-stadgan. Att använda lokutionen ”*eller på något annat sätt*” innebär att straffstadgandet potentiellt kan få en betydande och oförutsebar omfattning. I denna del framstår artikel 8a som alltför oprecis och det svenska straffstadgandet om aggressionsbrottet bör i stället endast ange att med aggressionsbrott avses en stats användning av väpnat våld mot en annan stats suveränitet, territoriella integritet eller politiska oberoende *på ett sätt som är oförenligt* med Förenta nationernas stadga. Den svenska bestämmelsen får därigenom ett något snävare tillämpningsområde än Romstadgans reglering. Någon större skillnad vid rättstillämpningen torde det däremot inte bli fråga om.

Av tolkningsöverenskommelserna till Romstadgans bestämmelser om aggressionsbrottet framgår att stadgeparterna är eniga om att aggression är den allvarligaste och farligaste formen av olaglig våldsanvändning och att ett fastställande av om en aggressionshandling

har begåtts kräver bedömning av alla omständigheter i varje enskilt fall. Det är emellertid inte alla aggressionshandlingar som kan grunda ansvar för aggressionsbrott. Endast de handlingar som utgör en uppenbar överträdelse av FN-stadgan kan komma i fråga. Vid bedömningen av om så är fallet, ska handlingens karaktär, svårhetsgrad och omfattning beaktas. Endast de aggressionshandlingar som utifrån dessa tre element uppenbart strider mot FN-stadgan är således sådana aggressionshandlingar som kan aktualisera ansvar för aggressionsbrott. Vid bedömningen har handlingens följdverkningar stor betydelse för att avgöra om det är fråga om en uppenbar överträdelse av FN-stadgan. Denna begränsning av det straffbara området till att endast avse vissa särskilt kvalificerade aggressionshandlingar är central för Romstadgans reglering av aggressionsbrottet. Även det svenska straffstadgandet bör därför begränsas till att endast avse aggressionshandlingar som står i uppenbar strid med FN-stadgan.

Vid förfaranden inför ICC är det domstolen som avgör förekomsten av en aggressionshandling i den mening som avses i artikel 8a. När det gäller tillämpningen av de svenska bestämmelserna är det i stället svensk domstol som har att bedöma och kvalificera aggressionshandlingen. Vägledande för svensk domstols prövning av denna fråga blir dels eventuell praxis från ICC, dels – i förekommande fall – om FN:s säkerhetsråd, med stöd i artikel 39 i FN-stadgan, har fastställt förefintligheten av en angreppshandling. Någon skyldighet för svensk domstol att i ett enskilt fall följa ICC:s eller säkerhetsrådets bedömning av om en aggressionshandling ägt rum finns dock inte. En sådan skyldighet skulle komma att stå i konflikt med domstolarnas självständighet. Men, det ligger i sakens natur att dessa institutioners bedömning av frågan, med hänsyn till den särskilda roll dessa har i det internationella samarbetet, är av största betydelse. I realiteten torde det vara endast i ovanliga fall som en svensk domstol skulle komma till en motsatt ståndpunkt om någon av dessa institutioner konstaterat att en aggressionshandling har ägt rum. Så kan vara fallet t.ex. om den utredning som förebringats för den svenska domstolen på ett avgörande sätt skulle medföra att de faktiska omständigheter som legat till grund för dessa institutioners bedömning kan starkt ifrågasättas. Oenighet i det internationella samfundet i fråga om huruvida en aggressionshandling har ägt rum måste också tillmätas betydelse. Det är alltid åklagaren som har bevisbördan för att en aggressionshandling har ägt rum liksom för att de

övriga rekvisit som anges i brottsbeskrivningen är uppfyllda. Även domar från ICJ kan vara av betydelse för bedömningen. Frågan om en aggressionshandling har ägt rum är av betydelse också i samband med de regler om åtalsförordnande som behandlas i avsnitt 6.4.

6.3.4 Den brottsliga gärningen och gärningsmannens agerande

Förslag: För aggressionsbrott ska dömas den som planerar, förbereder, inleder eller utför en aggressionshandling som, till sin karaktär, svårhetsgrad och omfattning, utgör en uppenbar överträdelse av Förenta nationernas stadga.

Bedömning: Inga särskilda bestämmelser om subjektiva rekvisit behöver införas vid kriminaliseringen av aggressionsbrottet. Inte heller behöver några särskilda regler om sådana ansvarsfrihetsgrunder som avses i artikel 31 i Romstadgan (psykisk sjukdom eller skada, berusning, nödvärn eller nöd samt tvång) eller några särskilda bestämmelser om sådan villfarelse som avses i artikel 32 i stadgan införas.

Av artikel 8a i Romstadgan framgår att med aggressionsbrott avses när en person, som är i en sådan ledande position som redogjorts för i avsnitt 6.3.2, planerar, förbereder, inleder eller utför en aggressionshandling som är kvalificerad på sådant sätt som angetts i avsnitt 6.3.3, dvs. en aggressionshandling som till sin karaktär, svårhetsgrad och omfattning utgör en uppenbar överträdelse av FN-stadgan. För att ansvar för aggressionsbrott ska aktualiseras krävs alltså att gärningsmannen har planerat, förberett, inlett eller utfört en aggressionshandling. Det är tillräckligt att gärningsmannen har utfört något av dessa gärningsmoment och inte samtliga. Självfallet är det dock så att de senare rekvisiten – inleder eller utför – regelmässigt har föregåtts av att gärningen har planerats och förberetts. Redan dessa två sistnämnda gärningsmoment – planera och förbereda – är dock tillräckliga för att fullbordat brott ska föreligga. Vilket närmare agerande som kan utgöra planering, förberedelse, inledande och utförande av en aggressionshandling är svårt att uttömmande beskriva. Klart är emellertid att exempelvis ge order om att inleda en invasion av en

främmande stats territorium, fatta beslut om ett flyg- eller robotanfall eller utarbeta en anfallsstrategi kan höra dit. Hit kan också höra att vidta åtgärder för att slå ut en annan stats energiförsörjning eller dess it-system och elektroniska kommunikation ("cyberkrig"). Effekterna av ett sådant angrepp kan bli väl så allvarliga för ett samhälle som ett traditionellt väpnat angrepp. I vart fall ett mer omfattande cyberangrepp får därför anses vara ett väpnat angrepp i aggressionsbrottsbestämmelsens mening.

En viktig del av bedömningen av gärningsmannens agerande är frågan om vilka krav på subjektivt rekvirit som ställts upp för att han eller hon ska kunna fällas till ansvar. Sådana bestämmelser återfinns i artikel 30 i Romstadgan. Huvudregeln är att endast gärningar som har begåtts med uppsåt (avsikt och insikt) ska kunna medföra ansvar. Avsikt ska enligt artikeln anses föreligga i fråga om en handling, om någon avser att genomföra handlingen och, i fråga om effekt, om någon avser att orsaka effekten eller inser att den kommer att inträffa i ett normalt händelseförlopp. Termen insikt betecknar medvetande om att en omständighet föreligger eller att en effekt kommer att inträffa i ett normalt händelseförlopp.

Under förhandlingarna som ledde fram till antagandet av Romstadgan diskuterades huruvida oaktsamhet skulle innefattas bland de subjektiva rekviriten. Som huvudregel gäller dock att oaktsamhet inte räcker för straffansvar. Brottskriterierna innehåller vissa klargöranden avseende gärningsmannens agerande. Det slås således fast att ansvar för aggressionsbrott inte förutsätter att det visas att gärningsmannen har gjort en rättslig bedömning av om användningen av väpnat våld var oförenlig med FN-stadgan. Inte heller behöver det visas att denne gjort en rättslig bedömning när det gäller det uppenbara i överträdelsen av FN-stadgan. Däremot krävs för straffrättsligt ansvar att gärningsmannen var medveten om de faktiska omständigheter som föranledde att den användning av väpnat våld som aggressionshandlingen bestått i var oförenlig med FN-stadgan. Dessutom krävs att gärningsmannen var medveten om de faktiska omständigheter som föranledde en sådan uppenbar överträdelse av FN-stadgan som är ett krav för att aggressionsbrott ska föreligga.

Precis som huvudregeln i Romstadgan, är utgångspunkten även enligt svensk rätt att gärningar som inte begås uppsåtligen inte anses som brott, såvida inte annat är särskilt föreskrivet (se 1 kap. 2 § brotts-

balken). Det svenska uppsåtsbegreppets närmare innebörd har bestämts genom utveckling i doktrin och rättspraxis. Definitionen av uppsåtsbegreppet i Romstadgan är inte identiskt med motsvarande begrepp i svensk rätt. Vid tillkomsten av lagen om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser infördes dock inte någon särskild reglering om subjektiva rekvisit i lagen, utan det konstaterades att allmänna uppsåtsregler ska tillämpas. Inte heller nu, när nämnda lag kompletteras med bestämmelser om aggressionsbrottet, finns något behov av att i lag precisera ett särskilt subjektivt rekvisit. Med hänsyn till aggressionsbrottets särpräglade karaktär, som ett brott som endast kan begås av individer som ingår i en begränsad personkrets och som innefattar en stats användning av väpnat våld mot en annan stat på ett sådant sätt att det utgör en uppenbar överträdelse av FN-stadgan, torde en aggressionsgärning knappast kunna begås annat än uppsåtligt i den mening detta begrepp förstås i svensk rätt. Det kan således vara fråga om såväl direkt som indirekt uppsåt eller likgiltighetsuppsåt.

Romstadgan innehåller en rad ansvarsfrihetsgrunder, som hänför sig till den enskilde gärningsmannen (se artikel 31 i stadgan). Dit hör otillräknelighet på grund av psykisk sjukdom eller skada, berusning, nödvärn eller nöd samt tvång. Lagen om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser innehåller inte några särskilda bestämmelser om sådana ansvarsfrihetsgrunder. Tillkomsten i lagen av bestämmelser om straffansvar för aggressionsbrott föranleder inte heller något behov av att särskilt reglera ansvarsfrihetsgrunder. Ansvarsfrihetsgrunderna i 24 kap. brottsbalken gäller också för detta brott.

I artikel 32 i Romstadgan finns bestämmelser om faktisk villfarelse och rättsvillfarelse. Faktisk villfarelse får endast åberopas som grund för ansvarsfrihet, om den innebär att de subjektiva rekvisit som brottet förutsätter inte är uppfyllda. Rättsvillfarelse i fråga om huruvida viss typ av gärning utgör ett brott som omfattas av ICC:s jurisdiktion får inte åberopas som grund för ansvarsfrihet. Så får dock ske, om rättsvillfarelsen innebär att de subjektiva rekvisit som brottet förutsätter inte är uppfyllda eller om artikel 33 i Romstadgan (angående förmans befallning, se avsnitt 6.3.5) är tillämplig. Begreppet straffrättsvillfarelse enligt svensk rätt torde vara något mer vidsträckt än Romstadgans regler. Några särbestämmelser beträffande villfarelse finns dock inte för folkmord, brott mot mänskligheten eller

krigsförbrytelse och det saknas anledning att införa sådana bestämmelser vid en kriminalisering av aggressionsbrottet.

6.3.5 Osjälvtändiga brottsformer och förmans ansvar

Förslag: Försök, förberedelse och stämpling till aggressionsbrott ska vara straffbart, liksom underlåtenhet att avslöja eller förhindra sådant brott. Endast den som kan utöva kontroll eller styra över en stats politiska eller militära handlande ska kunna dömas.

Bestämmelserna i 13–15 §§ lagen (2014:406) om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser¹ om ansvar för militära eller civila förmän ska inte gälla för aggressionsbrott.

Bestämmelserna i 23 kap. brottsbalken om straffansvar för medverkan bör tillämpas på aggressionsbrottet. För medverkan till aggressionsbrott ska endast den som kan utöva kontroll eller styra över en stats politiska eller militära handlande kunna dömas.

Som utgångspunkt bör gälla att samma bestämmelser och principer som annars gäller för straffrättens allmänna del ska tillämpas på samma sätt för aggressionsbrottet som för övriga brott enligt Romstadgan. Vid tillkomsten av lagen om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser konstaterades dock att vid påtagliga skillnaderna mellan Romstadgan och svensk rätt, bör svensk rätt anpassas till Romstadgans reglering.

I Romstadgan regleras frågan om gärningsmannaskap och medverkan till brott i artikel 25.3. När den nyss nämnda svenska lagen infördes konstaterades (se prop. 2013/14:146 s. 212 f.) att det inte torde finnas någon sakligt sett betydelsefull skillnad mellan reglerna om gärningsmannaskap och medverkan till brott i Romstadgan och svensk rätt. Det förhållandet att ett straffbart handlande i något större utsträckning kan vara att anse som gärningsmannaskap enligt Romstadgan än vad som gäller enligt svensk rätt, där det i stället kan bli fråga om ansvar för anstiftan, utgjorde inte skäl nog att föra in några särskilda bestämmelser om medverkan och gärningsmannaskap för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser.

¹ Lagen föreslås namnändras till lagen (2014:406) om vissa internationella brott.

Bestämmelserna i 23 kap. brottsbalken är tillfyllest såvitt avser medverkan även när det gäller aggressionsbrottet. För detta brott bör emellertid endast de personer kunna dömas enligt 23 kap. 4 § brottsbalken som tillhör samma personkrets som de som kan dömas som huvudgärningsmän, dvs. de personer som kan utöva kontroll eller styra över en stats politiska eller militära handlande.

När det gäller ansvar för försök, förberedelse eller stämpling till och underlåtenhet att avslöja eller förhindra folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser innehåller svensk rätt (se 16 § lagen om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser) en kriminalisering av dessa osjälvständiga brottsformer. Det huvudsakliga skälet härtill angavs vid lagens tillkomst (se prop. 2013/14:146 s. 213 f.) vara att brottens svårhet starkt talade för att de ska vara belagda med straff på ett tidigt stadium. Även aggressionsbrottet är ett mycket allvarligt brott, som också bör kriminaliseras såvitt avser försök, förberedelse eller stämpling till brott, liksom underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott. Bland gärningsmomenten för aggressionsbrottet finns emellertid ett agerande som består i att planera eller förbereda en aggressionshandling, dvs. åtgärder som, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, dessutom kan utgöra försöks- eller förberedelsegärningar, liksom stämpling. Det är ofrånkomligt att det i detta sammanhang blir en viss överlappning i lagstiftningen. I den mån ett fullbordat aggressionsbrott bedöms föreligga enligt brottsbeskrivningen för detta brott ska dock dömas för fullbordat brott. Utformningen av vissa av gärningsmomenten i brottsbeskrivningen för aggressionsbrottet medför att flera av de osjälvständiga brottsformer som upptas i 23 kap. brottsbalken i praktiken sannolikt inte kommer att tillämpas på detta brott. Detta utgör dock inte något hinder mot en kriminalisering av osjälvständiga brottsformer i förhållande till aggressionsbrottet. Aggressionsbrottets karaktär av att vara ett brott som endast personer i viss kvalificerad ställning kan göra sig skyldiga till, innebär att ansvar för försök, förberedelse, stämpling eller underlåtenhet att avslöja eller förhindra detta brott också bör begränsas till att endast avse personer som tillhör samma personkrets som de som kan dömas för fullbordat aggressionsbrott.

Artikel 28 i Romstadgan innehåller bestämmelser om militära befälhavares och andra förmäns ansvar för underlydandes brottslighet. Bestämmelserna bygger på att militära och civila förmän genom

sin formella eller faktiska befattning får anses ha en särskild skyldighet att övervaka de underlydande. Således ska en militär befälhavare eller den som faktiskt tjänstgör som sådan vara straffrättsligt ansvarig för brott som omfattas av ICC:s jurisdiktion som begås av väpnade styrkor under hans eller hennes effektiva befäl och kontroll eller effektiva myndighet och kontroll, beroende på vad som är fallet, till följd av hans eller hennes oförmåga att utöva kontroll över dessa styrkor på ett riktigt sätt. En civil förman ska vara straffrättsligt ansvarig för brott som omfattas av ICC:s jurisdiktion, som begås av underlydande som står under förmannens effektiva myndighet och kontroll till följd av hans eller hennes underlåtenhet att på ett riktigt sätt utöva kontroll över sådana underordnade.

Romstadgans bestämmelser har föranlett tre bestämmelser i lagen om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser. Av 13 § framgår att en militär eller civil förman som underlåter att vidta de för honom eller henne möjliga åtgärder som är nödvändiga och skäligen för att förhindra att folkmord, brott mot mänskligheten eller krigsförbrytelse begås av en underlydande som står under förmannens lydnad och effektiva kontroll ska anses som gärningsman. Vidare anger 14 § att en militär eller civil förman som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet underlåter att utöva särskild tillsyn över en underlydande som står under hans eller hennes lydnad och effektiva kontroll ska dömas för underlåtenhet att utöva kontroll, om den underlydande har begått folkmord, brott mot mänskligheten eller krigsförbrytelse som förmannen borde ha förutsett och hade kunnat förhindra. Slutligen gäller enligt 15 § att en militär eller civil förman som, när det kan ske utan fara för att förmannen avslöjar egen brottslighet, underlåter att för undersökning och lagföring anmäla skäligen misstanke om att en underlydande som står under hans eller hennes lydnad och effektiva kontroll har begått folkmord, brott mot mänskligheten eller krigsförbrytelse ska dömas för underlåtenhet att anmäla brott.

Ett avgörande särdrag hos aggressionsbrottet är, som tidigare konstaterats, att den personkrets som kan göra sig skyldig till nämnda brott är mycket snäv. Endast personer i ledande ställning kan således komma i fråga. Detta innebär att det inte torde vara tänkbart att en gärningsman som gjort sig skyldig till aggressionsbrott kan vara underlydande i sådan mening som avses i artikel 28 i Romstadgan och i de nyss redovisade 13–15 §§. Bestämmelserna i svensk rätt om

förmans ansvar behöver mot den bakgrunden inte göras tillämpliga även på aggressionsbrott.

6.3.6 Påföljd

Förslag: Straffet för aggressionsbrott ska vara fängelse på viss tid, lägst fyra och högst arton år, eller på livstid.

Bestämmelser om påföljd för de brott som omfattas av ICC:s jurisdiktion finns i artikel 77.1 i Romstadgan. Därav framgår att domstolen får bestämma ett straff om fängelse i ett bestämt antal år, dock högst trettio år, eller på livstid. Ett fängelsestraff får, enligt artikel 77.2, förenas med böter. Livstids fängelse får dömas ut när det är motiverat av brottets utomordentliga svårhetsgrad och den dömdes personliga förhållanden. Vid fastställande av straff ska ICC i enlighet med bevis- och förfarandereglerna beakta sådana omständigheter som brottets svårhetsgrad och den dömdes personliga förhållanden (se artikel 78.1). Romstadgans bestämmelser om straff ska inte, vilket uttryckligen framgår av artikel 80 i stadgan, inverka på stadgarnas tillämpning av straff som föreskrivs i nationell lag. Det står således Sverige – och andra stater – fritt att bestämma påföljd för aggressionsbrottet på annat sätt än vad Romstadgan utgår från.

För folkmord, brott mot mänskligheten och grov krigsförbrytelse är straffskalan i svensk rätt fängelse i lägst fyra och högst arton år, eller på livstid. Aggressionsbrott är ett av de svåraste brotten, som omfattar mycket allvarliga gärningar. Följderna av ett begånget aggressionsbrott kan bli oerhört omfattande – både på kort sikt och mer långsiktigt. Aggressionsbrottet kan få följdverkningar både nationellt och bilateralt, men även ur ett vidsträckt internationellt perspektiv. I straffskalan för aggressionsbrottet ska därför ingå längsta tänkbara fängelsestraff enligt svensk rätt – livstids fängelse. Det längsta tidsbestämda straffet ska bestämmas till rådande straffmaximum för ett sådant straff, dvs. arton år. När det gäller straffminimum för aggressionsbrott, saknas anledning att avvika från vad som enligt gällande rätt gäller för folkmord, brott mot mänskligheten och grov krigsförbrytelse. Straffminimum bör därför bestämmas till fängelse i fyra år.

6.4 Domsrätt och åtalsförordnande

Förslag: Svensk domstol ska vara oinskränkt behörig att döma över aggressionsbrott som har begåtts i Sverige.

För brott som har begåtts utanför Sverige ska svensk domstol ha oinskränkt behörighet att döma för aggressionsbrott i fall där det föreligger en särskild anknytning till Sverige. Denna anknytning kan bestå i att brottet har begåtts

- av någon som vid gärningstillfället var svensk medborgare eller hade hemvist i Sverige,
- ombord på ett svenskt fartyg eller luftfartyg,
- i tjänsten av befälhavaren eller någon som tillhörde besättningen på svenskt fartyg eller luftfartyg, eller
- på en inrättning som med stöd av lag har tillkommit i Sveriges ekonomiska zon eller på svensk del av kontinentalsockeln.

Oinskränkt svensk domsrätt över aggressionsbrott föreligger också över brott som har

- riktat sig mot rikets säkerhet, allmän verksamhet eller annat av rättsordningen särskilt skyddat svenskt intresse, eller
- begåtts i utövningen av tjänst eller uppdrag som innefattar allmän ställning i Sverige.

I övriga fall, där brottet begåtts utanför Sverige, ska svensk domstol vara behörig att döma över aggressionsbrottet endast om den aggressionshandling som ligger till grund för brottet har begåtts av en stat gentemot vilken de s.k. Kampalaändringarna avseende detta brott har trätt i kraft vid tiden för brottet. För dessa fall ges svensk domstol därmed en behörighet som motsvarar den som Internationella brottmålsdomstolen har för aggressionsbrottet.

Domsrättsreglerna för aggressionsbrottet ska placeras i lagen (2014:406) om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser.²

² Lagen föreslås namnändras till lagen (2014:406) om vissa internationella brott.

För att åtal för aggressionsbrott ska få väckas, ska i samtliga fall krävas att åtalsförordnande har meddelats. Prövningen av frågan om åtal ska alltid göras av regeringen. En sådan åtalsregel ska tas in i lagen om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser.

Domsrätt över aggressionsbrottet

Över internationella brott har stater på grund av dessa brotts allvarliga karaktär och vikten av lagföring, i princip universell jurisdiktion. En person som gjort sig skyldig till ett internationellt brott, kan i regel lagföras för brottet vid en nationell domstol, oavsett om brottet har någon anknytning till den aktuella staten eller inte. För brotten folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser gäller detta redan i svensk rätt. Detsamma gäller, som redovisats i avsnitt 6.3.5, för försök, förberedelse eller stämpling till eller underlåtenhet att avslöja eller förhindra dessa brott. Svensk domstols behörighet att döma över brotten folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelse bör gälla oförändrat, på sätt utvecklas närmare i avsnitt 11.

Aggressionsbrottet kräver särskilda överväganden i jurisdiktionsfrågan. Att svensk domstol har domsrätt över aggressionsbrott begånget i Sverige följer av huvudregeln i 2 kap. 1 § brottsbalken i utredningens förslag. Vad gäller aggressionsbrott begångna utanför Sverige görs följande överväganden.

En viktig skillnad mellan aggressionsbrottet och de tre övriga brottstyper som Romstadgan reglerar, är att ICC:s jurisdiktion över det förstnämnda brottet har utformats något annorlunda än som är fallet för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser. En följd av den kompromiss som ledde fram till Kampalaändringarna avseende aggressionsbrottet är att en stadgepart, i förhållande till vilken ändringarna inte har trätt i kraft, inte omfattas av ICC:s jurisdiktion. I den träffade överenskommelsen finns en erinran om ICC:s oberoende. Utgångspunkten är således att ICC:s jurisdiktion över aggressionsbrottet endast omfattar företrädare för de stater som har ratificerat eller på annat sätt accepterat Kampalaändringarna avseende aggressionsbrottet. En viss försiktighet kring att tillskapa svenska bestämmelser som ger en mer vidsträckt jurisdiktion än vad ICC

har, bör, som regel, iaktas. Den något mer begränsade jurisdiktionen för ICC över aggressionsbrottet jämfört med vad som gäller för resterande brottstyper i Romstadgan, skulle således tala för att svenska jurisdiktionsbestämmelser över aggressionsbrottet inte bör utgå från universalitetsprincipen.

En omständighet att beakta när det gäller svensk domsrätt över aggressionsbrottet är dock att det är fråga om mycket allvarlig brottslighet. Det kan mot den bakgrunden tyckas otillfredsställande om svenska domstolar, särskilt i de fall då svenska intressen på ett eller annat kränkts av en aggressionshandling, inte skulle kunna döma över ett sådant brott. Ur svenskt perspektiv är det i en sådan situation av underordnad betydelse om den stat som angripit Sverige, eller på annat sätt agerat i strid med svenska intressen, har tillträtt Kampalaändringarna eller inte. Detsamma gäller om gärningsmannen vid tiden för brottet var svensk medborgare eller hade hemvist i Sverige.

Det går dock inte heller att bortse från att den politiska laddningen av aggressionsbrottet kan visa sig besvärlig för regeringen, bl.a. vid beslut om åtalsförordnande, eller för domstolarna när det gäller att konstatera svensk domsrätt. Detta gäller särskilt då ställning ska tas till om en aggressionshandling har ägt rum eller inte. I det sammanhanget har utredningen övervägt en bestämmelse varigenom svensk domsrätt, i de fall då det inte finns någon jurisdiktion grundad på en stark anknytning till Sverige, skulle vara beroende av att FN:s säkerhetsråd eller ICC har fastställt att en aggressionshandling har ägt rum. Detta skulle ge en solid grund för svensk jurisdiktion. En sådan ordning är dock behäftad med en del svårigheter. Det skulle exempelvis kunna tänkas att ICC har ett pågående mål mot en person som misstänkts eller åtalats för aggressionsbrott och där en annan person åtalats inför svensk domstol beträffande samma situation. Det skulle då bli nödvändigt för den svenska domstolen att invänta ICC:s avgörande av om en aggressionshandling ägt rum. Ett sådant avgörande kan dröja många år. Det är också utomordentligt ovanligt att säkerhetsrådet kan uppnå enighet i frågan om en aggressionshandling i strid med FN-stadgan har ägt rum eller inte.

Vid en sammantagen bedömning av dessa redovisade omständigheter, framstår det som mest lämpligt att ge svensk domstol jurisdiktion över aggressionsbrottet på samma sätt och med de begränsningar som följer av den behörighet som getts ICC i samband med

att ICC:s jurisdiktion över detta brott sattes i kraft. Svensk domstol bör alltså ges behörighet att döma över aggressionsbrott begångna utanför Sverige, men endast i de fall där den till grund för brottet liggande aggressionshandlingen begåtts av en stat gentemot vilken Kampalaändringarna avseende aggressionsbrottet har trätt i kraft i enlighet med den särskilda resolution som antagits därom (se avsnitt 3.4). Avgörande tidpunkt för ikraftträdande bör lämpligen vara tiden för brottet, vilket också gäller för ICC:s jurisdiktion.

För brott med en stark svensk anknytning gör sig dock behovet av en begränsning i domsrätten inte lika starkt gällande. I stället bör en oinskränkt domsrätt över aggressionsbrott gälla endast för brott som har nära anknytning till Sverige. Så bör anses vara fallet, utöver när brottet har begåtts i Sverige, då brottet begåtts ombord på ett svenskt fartyg eller luftfartyg eller då brottet begåtts i tjänsten av befälhavaren eller någon som tillhörde besättningen på sådant fartyg. Detsamma ska gälla då brottet begåtts på en inrättning som med stöd av lag har tillkommit i Sveriges ekonomiska zon eller på svensk del av kontinentalsockeln.

Med stöd av den aktiva personalitetsprincipen bör svensk domstol därutöver ha oinskränkt domsrätt över brott som begåtts av någon som vid gärningstillfället var svensk medborgare eller hade hemvist i Sverige. Vad gäller personer som tagit hemvist i Sverige eller erhållit svenskt medborgarskap efter det att brottet begåtts kan saken te sig annorlunda. Att ge oinskränkt domsrätt i sådana fall medför att personen i fråga försätts i ett sämre läge än den som tillfälligt befinner sig i Sverige och som omfattas av en villkorad domsrätt. De skäl som finns för att ge oinskränkt domsrätt för brott med svensk anknytning gör sig inte heller lika starkt gällande då denna anknytning uppstått först efter det att brottet begicks som om anknytningen fanns redan vid brottstillfället.

Oinskränkt domsrätt ska därutöver föreligga för aggressionsbrott som riktat sig mot rikets säkerhet, allmän verksamhet eller annat av rättsordningen särskilt skyddat svenskt intresse, liksom för brott som begåtts i utövningen av tjänst eller uppdrag som innefattar allmän ställning.

I den mån svenska jurisdiktionsbestämmelser utgör hinder mot lagföring vid svensk domstol, finns möjligheten att överlämna en misstänkt gärningsman för lagföring vid ICC.

Åtalsförordnande beträffande aggressionsbrottet

Enligt gällande rätt uppställs krav på åtalsförordnande för att åtal ska kunna väckas för vissa brott i vissa situationer. Innan åtal får väckas vid en svensk domstol ska alltså en särskild prövning göras. I avsnitt 11.3.9 lämnas utredningens överväganden och förslag beträffande de generella bestämmelserna om åtalsförordnande som 2 kap. brottsbalken bör innehålla. För folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser bör dessa generella bestämmelser tillämpas. För den närmare innebörden av utredningens förslag, se nyssnämnda avsnitt.

När det gäller prövningen av om åtalsförordnande bör meddelas beträffande aggressionsbrott, gör sig särskilda överväganden gällande. Det gäller både i fråga om i vilka situationer ett krav på åtalsförordnande bör ställas upp och i fråga om vem som ska besluta härom. Som tidigare nämnts, är aggressionsbrottet ett brott med starka politiska förtecken. Brottet har normalt sin grund i en mellanstatlig konflikt som utmynnat i en väpnad konflikt mellan två eller flera stater. För att någon ska kunna fällas till ansvar för brottet krävs att det kan fastställas att en aggressionshandling har ägt rum gentemot en annan stat i strid med FN-stadgan, liksom att det är uppenbart att handlingen inneburit en överträdelse av stadgan. Härvid är den uppräknings av exempel som återfinns i Romstadgan av största betydelse (se avsnitt 6.3.3). Uppräkningen är dock inte uttömmande. Som nämnts i sagda avsnitt är också FN:s säkerhetsråds ställningstagande, liksom ICC:s och ICJ:s, av största betydelse och bör vägas in redan vid åtalsprövningen. Aggressionsbrottets särart medför att åtal för brottet bör föregås av en prövning av om åtal ska få väckas. Ett generellt krav på åtalsförordnande bör således ställas upp för aggressionsbrottet, såväl när det gäller brott begångna utomlands som inom Sverige. Vid den prövning som måste göras torde det avgörande främst bli lämpligheten av åtal och lagföring vid svensk domstol i ljuset av de möjligheter som finns att utreda brottet samt sakens utrikes- och säkerhetspolitiska betydelse. Regeringen är ytterst ansvarig för Sveriges utrikes- och säkerhetspolitik och det är nödvändigt att regeringen, inför frågan om åtal för aggressionsbrott ska få väckas, ges möjlighet att beakta relevanta utrikes- och säkerhetspolitiska aspekter. Brottets art, gärningsmannakretsen och de utrikes- och säkerhetspolitiska liksom andra politiska konsekvenser som ett

åtal och lagföring vid svensk domstol kan få, gör att det framstår som nödvändigt att prövningen av åtalsförordnande avseende aggressionsbrott görs endast av regeringen. Självfallet ska regeringen kunna inhämta ett yttrande från riksåklagaren i frågan innan beslut fattas. För regeringens prövning av frågan om åtalsförordnande behövs inte några sådana kriterier för bedömningen som enligt utredningens förslag bör gälla för riksåklagaren (se avsnitt 11.3.9).

Bestämmelser om domsrätt och åtalsförordnande ska beträffande aggressionsbrottet föras in i 2014 års lag

Bestämmelser om svensk domstols behörighet att döma över folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser finns i gällande rätt i 2 kap. 3 § 6 brottsbalken. En utgångspunkt för utredningens överväganden i den del av utredningsuppdraget som avser svensk straffrättslig domsrätt (se avsnitt 11), är att domsrättsbestämmelser, liksom de därmed sammanhängande reglerna om åtalsförordnande, i så stor utsträckning som möjligt ska samlas i 2 kap. brottsbalken. Endast i de fall då brottsbalkens generella bestämmelser inte kan tillämpas, ska domsrättsbestämmelser bibehållas – eller placeras, då det är fråga om nyreglering – i specialstraffrättsliga författningar. För aggressionsbrottet gör sig, som nämnts ovan, särskilda överväganden gällande beträffande utformningen av domsrättsreglerna. Reglernas utformning avviker på flera sätt från vad som gäller för de övriga brotten i lagen om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser (se avsnitt 6.2.6 om namnändring av lagen till lagen om vissa internationella brott). Den särreglering som för aggressionsbrottets del föreslås, bör därför inte placeras bland de generellt giltiga jurisdiktionsbestämmelserna i 2 kap. brottsbalken, utan i stället inordnas i 2014 års lag.

Eftersom det är fråga om en särreglering av ett brott i en lag som i övrigt omfattas av jurisdiktionsreglerna i 2 kap. brottsbalken, bör i en särskild regel anges att särskilda jurisdiktionsregler rörande aggressionsbrott begångna utomlands finns i 2014 års lag (se utredningens förslag till 2 kap. 3 § andra stycket brottsbalken).

Även prövningen av frågan om åtalsförordnande för aggressionsbrottet ges en särreglering, vilket utgör skäl för att placera också dessa regler i 2014 års lag.

6.5 Särskilt om immunitet

Förslag: Några särskilda regler om immunitet ska inte införas i förhållande till aggressionsbrottet.

Romstadgan ska, enligt artikel 27, gälla lika för alla utan åtskillnad på grund av officiell ställning. Särskilt ska officiell ställning som stats- eller regeringschef, regeringsmedlem, parlamentsledamot, vald företrädare eller offentlig tjänsteman inte i något fall ge någon person immunitet mot straffrättsligt ansvar i enlighet med stadgan. Inte heller ska officiell ställning i sig själv utgöra skäl för nedsättning av straff. Immunitet eller särskilda förfaranderegler som kan vara förenade med en persons officiella ställning, vare sig enligt nationell lag eller enligt folkrätten, ska inte hindra ICC från att utöva jurisdiktion över personen.

Vidare finns i artikel 98 i stadgan bestämmelser om samarbete i fråga om hävande av immunitet och samtycke till överlämnande. Enligt artikeln får ICC inte göra en framställning om överlämnande eller om bistånd som skulle ålägga den anmodade staten att handla i strid med sina folkrättsliga åtaganden avseende den statsimmunitet eller den diplomatiska immunitet som tillkommer en person eller egendom som tillhör en tredje stat, om ICC inte först kan erhålla denna tredje stats medverkan för att häva immuniteten.

Omfattningen av immuniteten för statsöverhuvuden och andra personer i officiell ställning vid nationella domstolar behandlades i det s.k. Yerodia-fallet, som avgjordes av Internationella domstolen (ICJ) i februari 2002. En belgisk domstol hade utfärdat en internationell arresteringsorder mot den dåvarande utrikesministern i Kongo, som var misstänkt för svåra överträdelser av Genèvekonventionerna och brott mot mänskligheten. ICJ konstaterade i sitt avgörande att utfärdandet av arresteringsordern var ett brott mot folkrätten, eftersom en tjänstgörande utrikesminister åtnjuter absolut immunitet från andra staters straffrättsliga jurisdiktion. Först sedan personen lämnat sin befattning kan han eller hon lagföras för alla gärningar som begåtts före och under ämbetsperioden. Immuniteten gäller dock inte, konstaterade ICJ, i förhållande till internationella tribunaler som har jurisdiktion över de aktuella brotten. Av domen följer att åtal mot sittande utrikesministrar eller stats- och

regeringschefer inte kan väckas vid nationella domstolar, men väl vid en internationell domstol som ICC.

För svensk del gäller att svenska domstolar, enligt 2 kap. 7 § brottsbalken, ska iaktta de begränsningar som följer av allmänt erkända folkrättsliga grundsatsar eller av överenskommelse med främmande makt. Folkrättsligt gäller, som bl.a. framgår av den ovan nämnda domen i Yerodia-fallet, absolut immunitet från andra staters straffrättsliga jurisdiktion för sittande stats- och regeringschefer samt utrikesministrar beträffande gärningar som har begåtts före eller under ämbetsperioden. Lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall innehåller också bestämmelser om att främmande stats beskickning och beskickningsmedlemmar jämte deras familjer och betjäning åtnjuter immunitet och privilegier enligt 1961 års Wienkonvention om diplomatiska förbindelser. Dessa personer är enligt konventionen undantagna från den mottagande statens straffrättsliga jurisdiktion.

Vid tillkomsten av lagen om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser genomfördes inte några ändringar i gällande svenska bestämmelser om immunitet. Kriminaliseringen av aggressionsbrottet föranleder inte heller något sådant förslag till ändring av immunitetsregleringen i svensk rätt. I nuläget gäller således att någon inskränkning av den folkrättsliga immuniteten på ett svenskt plan inte är möjlig, varför sittande stats- och regeringschefer åtnjuter immunitet också mot åtal för aggressionsbrott vid svenska domstolar.

6.6 Preskription

Förslag: Aggressionsbrott ska undantas från regler om preskription. Detsamma ska gälla för försök till sådant brott.

Vid lagföring inför ICC gäller, enligt artikel 29 i Romstadgan, att brott som omfattas av domstolens jurisdiktion inte preskriberas. Bestämmelser om preskription återfinns i svensk rätt i 35 kap. brottsbalken. Av 35 kap. 2 § 2 brottsbalken framgår att folkmord, brott mot mänskligheten eller grov krigsförbrytelse enligt 1, 2 eller 11 § lagen om straff för folkmord, brott mot mänskligheten eller krigsförbrytelser inte preskriberas, med undantag för då gärningsmannen begått brottet innan han eller hon fyllt tjuogoett år. Svensk rätt är

således i överensstämmelse med Romstadgans bestämmelser och också med den utveckling som gällt i övrigt på folkrättens område, mot avskaffande av preskription för vissa mycket allvarliga brott.

Även aggressionsbrott utgör sådan mycket allvarlig brottslighet, som i preskriptionshänseende bör behandlas på samma sätt som folkmord, brott mot mänskligheten och grov krigsförbrytelse. Aggressionsbrottet bör därför undantas från reglerna om preskription. På motsvarande sätt som gäller för nyssnämnda övriga brott under ICC:s jurisdiktion bör även försök till aggressionsbrott undantas från preskription.

När det däremot gäller förberedelse och stämpling till de nu aktuella brotten gäller för folkmord, brott mot mänskligheten och grov krigsförbrytelse inte något undantag från preskriptionsreglerna. Skälet härför är att det vid tillkomsten av lagen om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser konstaterades att sådana gärningar ligger i ett tidigt skede och att straffet för gärningarna inte sätts lika högt som för fullbordade brott (se prop. 2013/14:146 s. 219). Skälen för att avskaffa preskription framstod därmed som mindre starka, särskilt med beaktande av den allmänna principen om att brott efter en viss tid regelmässigt ska preskriberas. Motsvarande skäl gör sig gällande med samma styrka såvitt avser aggressionsbrottet. Inte heller för detta brott bör därför undantag från preskription göras såvitt avser förberedelse, stämpling till och underlåtenhet att avslöja eller förhindra aggressionsbrott.

6.7 Vissa följdändringar krävs

Förslag: Förslaget att kriminalisera aggressionsbrottet i svensk rätt gör det nödvändigt med vissa följdändringar i annan lagstiftning. Således ska ändringar genomföras i 22 kap. 6 a–c §§ brottsbalken och 1 § lagen (2012:179) om straff för olovlig befattningsmed klusterammunition.

En följd av utredningens förslag att aggressionsbrottet bör kriminaliseras i svensk rätt är att lagen om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser föreslås namnändras till lagen om vissa internationella brott. Detta medför att hänvisningar i annan lagstiftning behöver uppdateras. Sådana bestämmelser finns i 22 kap.

6 a–c §§ brottsbalken och 1 § lagen om straff för olovlig befattning med klusterammunition. Hänvisningar till lagen om straff för folk-mord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser i nyss nämnda lagrum ska således ersättas med hänvisningar till lagen om vissa inter-nationella brott.

7 Svensk straffrättslig domsrätt – gällande rätt

7.1 Inledning

Allmänna bestämmelser om Sveriges straffrättsliga jurisdiktion finns i 2 kap. brottsbalken. Där finns regler om i vilken omfattning svenska domstolar är behöriga att döma för brott begångna inom respektive utom landets gränser. Bestämmelser om straffrättslig domsrätt finns också i olika specialstraffrättsliga författningar.

Bakgrunden till Internationella straffrättsutredningens uppdrag i den del det avsåg att se över lagstiftningen om svensk straffrättslig domsrätt, var att regeringen konstaterat att det fanns ett behov av en sådan översyn. Behovet härav hade sin grund i den straffrättsliga utvecklingen som under senare delen av 1900-talet präglats av en förändrad syn på straffrätten som ett internationellt rättsområde och ett starkt ökande inslag av internationalisering. Detta har medfört ett flertal ändringar i 2 kap. brottsbalken och nya regler om domsrätt i specialstraffrättslig lagstiftning. Följden har blivit att de svenska straffrättsliga domsrättsreglerna har blivit svåröverskådliga.

I uppdraget ingick att göra en systematisk översyn av domsrättsbestämmelserna i syfte att åstadkomma en samlad, överskådlig och lättillämpad reglering. Internationella straffrättsutredningens betänkande *Internationella brott och svensk jurisdiktion* (SOU 2002:98) överlämnades i november 2002 och har remissbehandlats. Sedan nämnda utredning konstaterat att allvarlig kritik kunde riktas mot den befintliga regleringen, som bedömdes vara svåröverskådlig, delvis obegriplig och i viss utsträckning i strid mot folkrätten, lämnades ett förslag till ny lydelse av 2 kap. brottsbalken, med regler om när svensk domstol har behörighet att döma över brott begångna i Sverige eller utomlands. Huvuddelen av utredningens förslag har dock ännu inte

lett till lagstiftning. Som en del i den fortsatta beredningen av Internationella straffrättsutredningens förslag gjordes i departementspromemorian *Åtalsförordnande enligt 2 kap. brottbalken* (Ds 2014:13) en översyn av reglerna om åtalsförordnande. Promemorian överlämnades i april 2014 och har remissbehandlats, men ännu inte lett till lagstiftning.

Behovet av att se över reglerna om straffrättslig domsrätt är enligt regeringens bedömning alltjämt påtagligt. Utredningen har därför fått i uppdrag att göra en förnyad översyn och ta fram ett uppdaterat och samlat beredningsunderlag avseende de straffrättsliga domsrättsreglerna. Syftet med översynen är att åstadkomma en samlad, överskådlig och lättillämpad reglering som säkerställer att Sverige uppfyller sina internationella förpliktelser på området. En utgångspunkt för övervägandena och förslagen ska vara Internationella straffrättsutredningens nyssnämnda betänkande SOU 2002:98 del A och departementspromemorian Ds 2014:13.

Huvuddragen i Internationella straffrättsutredningens förslag redovisas i avsnitt 8 och i avsnitt 9 behandlas frågan om åtalsförordnande och förslagen i nyssnämnda departementspromemoria. Som en bakgrund härtill och till utredningens överväganden och förslag i denna del lämnas här en beskrivning av gällande rätt avseende svensk straffrättslig domsrätt. I avsnitt 7.2 behandlas några allmänna utgångspunkter för straffrättslig jurisdiktion. Brottsbalkens domsrättsbestämmelser redogörs för i avsnitt 7.3 och vissa domsrättsregler i specialstraffrätten återfinns i avsnitt 7.4. Avsnitt 7.5 berör betydelsen av EU:s straffrätt för utformningen av svenska domsrättsbestämmelser.

7.2 Allmänt om straffrättslig jurisdiktion

7.2.1 Folkrättsliga utgångspunkter för jurisdiktion

Det folkrättsliga regelsystemet består dels av internationella överenskommelser (traktaträtten), dels av internationell sedvanerätt (dvs. allmän folkrätt). Den allmänna folkrätten binder automatiskt världens samtliga stater, medan internationella överenskommelser endast binder parterna till överenskommelsen. Gränserna för hur långt en stat kan sträcka ut sin jurisdiktion utanför det egna territoriet avgörs i den allmänna folkrätten, medan nationell lagstiftning klargör i vilken

utsträckning staten väljer att utnyttja möjligheten till extraterritoriell straffrättslig jurisdiktion.

Inom folkrätten förekommer det att det görs åtskillnad mellan tre olika former av jurisdiktion – legislativ, judiciell och exekutiv jurisdiktion. Legislativ jurisdiktion drar gränsen för hur omfattande området för tillämpningen av nationell lagstiftning är. Judiciell jurisdiktion anger omfattningen av de rättstillämpande organens tillämpning av den nationella rätten, medan exekutiv jurisdiktion rör verkställigheten av beslutade åtgärder på nationell nivå.

En stats legislativa respektive judiciella jurisdiktion kan under vissa förutsättningar utsträckas utanför statens territorium, så att även gärningar som har begåtts utomlands kan utgöra brott enligt nationell lag och falla inom nationell domsrätt. Den exekutiva jurisdiktionen är däremot i princip begränsad till statens eget territorium. Liksom var fallet för Internationella straffrättsutredningens arbete, omfattas inte frågor om exekutiv jurisdiktion av utredningens överväganden.

En stat har traditionellt en rätt att utöva straffrättslig jurisdiktion över brott som begåtts på det egna territoriet. Att så är fallet härleds ur den folkrättsliga principen om staternas nationella suveränitet. Historiskt sett har straffrätten ansetts vara främst en nationell angelägenhet. Under efterkrigstiden har emellertid straffrätten i ökande utsträckning fått en större betydelse också internationellt med en omfattande internationell reglering. En straffrättslig kompetens som begränsar sig till brott som har begåtts inom det egna territoriet anses således inte alltid tillräcklig. Utvecklingen går i stället mot att det blir allt vanligare att stater utövar jurisdiktion även över brott som har begåtts utanför det egna territoriet.

7.2.2 Jurisdiktionsprinciper

Olika slags anknytning till en stat kan grunda domsrätt

Ett brott kan ha anknytning till ett land på olika sätt. Det kan vara genom gärningsorten, gärningsmannen, gärningsobjektet eller brottet. Med dessa anknytningsmoment som grund har olika jurisdiktionsprinciper utvecklats. Dessa principer och den närmare innebörden av dem behandlas i det följande.

Av principerna torde det endast vara den s.k. territorialitetsprincipen som i alla länder kan anses helt och hållet accepterad. Vad gäller övriga principer varierar uppfattningarna om i vilken omfattning de kan grunda rätt till jurisdiktion. Utformningen av jurisdiktionsreglerna har ett samband med vilka förutsättningar som gäller för utlämning. Inom det internationella straffrättsliga samarbetet tillämpas normalt sett principen ”aut dedere, aut judicare”. Principen innebär att en stat, inom vars territorium en person som är misstänkt för brott befinner sig, antingen ska utlämna den misstänkte eller lagföra honom eller henne. Om staten tillämpar en restriktiv utlämningspraxis, måste möjligheten till extraterritoriell jurisdiktion vara desto vidare. För svensk del gäller att svenska medborgare inte får utlämnas.¹ Hinder mot utlämning kan dessutom föreligga på grund av bl.a. risk för förföljelse, dödsstraff eller tortyr eller för annan inhuman behandling, liksom om det kan antas att den som utlämnas inte ges en rättvis rättegång i hemlandet. Detta skapar således ett behov av att, för att undvika att gärningar annars i praktiken blir straffria, svenska domsregler ger svenska domstolar en förhållandevis omfattande jurisdiktion även över gärningar som inte begåtts i Sverige.

Territorialitetsprincipen

Enligt den grundläggande territorialitetsprincipen har en stat jurisdiktion över brott som har begåtts på det egna territoriet och anknytningen till staten grundar sig alltså på gärningsorten. Rätten till jurisdiktion över gärningar som begåtts inom statens territorium är som utgångspunkt oinskränkt. Det finns dock vissa begränsningar, med grund i folkrätten, som t.ex. rörande immunitet. I vissa fall gäller således rätt till immunitet från en annan stats territoriella jurisdiktion. Det gäller för staten själv, för dess stats- och regeringschefer samt diplomatiska företrädare. För örlogsfartyg och väpnade styrkor finns också vissa begränsningar i möjligheten att utöva jurisdiktion på grund av immunitet.

¹ Däremot kan även svenska medborgare under vissa förutsättningar överlämnas till en annan stat eller till en internationell domstol, bl.a. enligt reglerna om europeisk arresteringsorder (se lagen [2003:1156] om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder) och enligt bestämmelserna i lagen (1994:569) om Sveriges samarbete med de internationella tribunalerna för brott mot internationell humanitär rätt.

Även andra undantag från den straffrättsliga domsrätten baserad på territorialitetsprincipen finns. Således gäller att utländska medborgare, som befinner sig inom en stats territorium, inte påtvingas skyldigheter i samma utsträckning som statens egna medborgare. Det kan exempelvis gälla viss skattskyldighet och skyldighet att utföra militärtjänst. Utländska medborgare kan därför inte heller bestraffas för att inte ha fullgjort sådana skyldigheter.

Tillämpningen av territorialitetsprincipen hänger samman med bestämmelserna om var ett brott ska anses begånget. Denna fråga behandlas i avsnitt 7.3.2.

Flaggstatsprincipen

En stat har, enligt flaggstatsprincipen, jurisdiktion över brott som begåtts på fartyg eller luftfartyg som är registrerade i den staten. Grunden för varför en stat bör ha jurisdiktion över brott som begås på dess egna fartyg är att staten anses ha ett berättigat intresse av att upprätthålla och säkerställa ordningen ombord på fartyg och luftfartyg som är registrerade i staten. Jurisdiktion med stöd av principen gäller oberoende av var fartyget, eller luftfartyget, befinner sig och oberoende av i vilken roll (som medlem av besättningen eller inte) gärningsmannen är ombord. Principen kan ibland komma i konflikt med territorialitetsprincipen, eftersom ett brott som begåtts på ett utländskt fartyg som befunnit sig på svenskt territorium är att betrakta som begånget i Sverige, men samtidigt har flaggstaten jurisdiktion över brottet. Det finns olika uppfattningar om hur sådana behörighetskonflikter lämpligen bör lösas.

Den aktiva personalitetsprincipen

En stat har, enligt den aktiva personalitetsprincipen, jurisdiktion över brott som har begåtts av statens medborgare och, normalt sett, av personer som har hemvist i staten. Eftersom Sverige hör till den grupp av stater som inte utlämnar egna medborgare, tillämpas den aktiva personalitetsprincipen för att i nästan obegränsad omfattning ge svenska domstolar jurisdiktion över brott som har begåtts utomlands av personer med svenskt medborgarskap eller med hemvist i Sverige. En begränsning ligger dock i kravet på att den aktuella

gärningen måste vara straffbar även enligt lagen på gärningsorten, dvs. ett krav på dubbel straffbarhet uppställs (se vidare avsnitt 7.3.2).

Även såvitt gäller jurisdiktion med stöd av den aktiva personaltetsprincipen kan konkurrens uppstå gentemot jurisdiktion som en annan stat har rätt att utöva enligt territorialitetsprincipen. Behörighetskonflikter kan lösas genom konventioner eller genom överenskommelser i ett enskilt fall.

Den passiva personaltetsprincipen

Jurisdiktion som grundas på anknytning genom ett brottsoffer eller ett angreppsobjekt kan utövas med stöd av den passiva personaltetsprincipen. Enligt denna princip har en stat jurisdiktion över ett brott som riktat sig mot ett enskilt intresse i den aktuella staten. Med brott mot enskilt intresse avses normalt sett brott mot personer som är medborgare eller har hemvist i den stat som gör gällande jurisdiktion, eller juridiska personer med säte i staten. Skälen för att tillämpa principen väger tyngre ju grövre brott det är fråga om. Det finns olika uppfattningar i frågan om det bör ställas upp ett krav på dubbel straffbarhet för att jurisdiktion med stöd av den passiva personaltetsprincipen ska kunna utövas. Principen anses kontroversiell, men användandet av den för att grunda domsrätt har ökat under senare tid, särskilt såvitt avser ansvar för terroristbrott.

Statsskyddsprincipen

Med stöd av statsskyddsprincipen kan en stat göra gällande jurisdiktion över brott som riktar sig mot själva staten eller mot ett annat allmänt intresse i staten. Principen används huvudsakligen för att ge stöd åt jurisdiktion över allvarliga brott som på ett eller annat sätt riktar sig mot statens säkerhet. Det kan exempelvis gälla brott som hotar landets militära eller politiska säkerhet, men även för brott som penningförfalskning, människosmuggling och mer omfattande narkotikasmuggling kan lagföring ske med stöd av statsskyddsprincipen. I dessa fall finns ofta bakomliggande konventioner som innehåller krav på utövande av nationell jurisdiktion. Lagföringen är då ofta ett uttryck för gemensamma intressen hos konventionsparterna.

Något krav på dubbel straffbarhet uppställs inte när domsrätt grundas på statsskyddsprincipen.

Universalitetsprincipen

Vissa brotts karaktär är sådan att det är ett övergripande allmänt intresse att de bestraffas. Jurisdiktion över sådana brott kan utövas med stöd av universalitetsprincipen, som innebär att personer får lagföras för dessa brott i en stat oberoende av vem som har begått dem, offrets identitet eller var brottet har begåtts.

Utövandet av jurisdiktion med stöd av universalitetsprincipen har sin grund i den allmänna folkrätten. En skyldighet att utöva universell jurisdiktion kan också ha slagits fast i olika internationella överenskommelser. De brott som omfattas av en rätt eller skyldighet till universell jurisdiktion kallas ofta internationella brott. Dit hör grova humanitärrettsliga brott, bl.a. brott såsom folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelser och tortyr. Som internationella brott kan också räknas brott som det enligt internationella överenskommelser finns en rätt eller skyldighet att lagföra, även om det inte finns någon särskild anknytning till staten.

Principen om ställföreträdande straffrättskipning

Principen om ställföreträdande straffrättskipning tillämpas i fall där en stat inte har något eget intresse av att utöva jurisdiktion. Jurisdiktionen i dessa fall utövas i stället i en annan stats intresse, som ett led i det internationella samarbetet mot brott. Till grund för jurisdiktionen kan ligga traktatförpliktelser eller någon form av begäran från en stat till en annan. Behörigheten att utöva jurisdiktion härleds således från en annan stat och är ett medel för att hindra att personer genom att bege sig till ett annat land kan undgå lagförelse och straff. Att lagföra personen i den egna staten blir då ett alternativ till att utlämna en misstänkt gärningsman.

7.2.3 Jurisdiktion på traktatsrättslig grund

På det straffrättsliga området förekommer ett omfattande internationellt samarbete, som innefattar ett antal internationella överenskommelser. Dessa överenskommelser syftar i många fall till att åstadkomma en harmonisering av kriminaliseringens innehåll och inbegriper ofta bestämmelser om jurisdiktion. I Internationella straffrättsutredningens betänkande återges jurisdiktionsbestämmelserna i ett antal olika internationella överenskommelser som Sverige har tillträtt (se SOU 2002:98, del 2, bilaga 5).

Vanligtvis innehåller överenskommelserna i jurisdiktionshänseende en skyldighet för de fördragsslutande staterna att se till att de kan utöva domsrätt över de brott som omfattas av överenskommelsen och som begåtts inom den egna statens territorium. En del överenskommelser innehåller en skyldighet att utöva jurisdiktion över vissa brott så snart en misstänkt förövare befinner sig på statens territorium, även om brottet inte begåtts där. Ofta finns också en skyldighet att utöva jurisdiktion även över brott som begås av statens egna medborgare utanför dess eget territorium, dvs. enligt den aktiva personalitetsprincipen. Vidare innehåller de flesta överenskommelser en skyldighet att säkerställa domsrätt över brott i de fall att en misstänkt befinner sig på statens territorium och staten inte utlämnar honom eller henne till en stat som har jurisdiktion på någon annan grund.

En del överenskommelser ger också uttryck för universalitetsprincipen. Så är exempelvis fallet med Genèvekonventionerna.

7.2.4 Jurisdiktion i svensk straffrättslig lagstiftning

Svenska brottsbeskrivningar är i de flesta fall utformade så att de enligt sin ordalydelse omfattar alla personer som begått en viss beskriven gärning. Detta uttrycks i brottsbalken i merparten av straffstadgandena som att ”den som” gör sig skyldig till ett visst agerande ska dömas för ett visst brott. Sådana brottsbeskrivningar innehåller inte någon reglering av i vilken utsträckning svenska domstolar kan döma för de aktuella brotten. Till brottsbeskrivningarna har därför fogats allmänna regler som bestämmer i vilken omfattning svensk straffrätt ska tillämpas på en kriminaliserad gärning och i vilken utsträckning svenska domstolar får döma över sådana gärningar. Genom

domsrätsbestämmelsernas tillämpning blir domsrätten mer begränsad än vad som följer av det materiella brottsbegreppet. Vissa straffstadganden är dock redan genom sin utformning nationellt begränsade. Så är regelmässigt fallet med en del bestämmelser som är avsedda att skydda enbart svenska intressen liksom med straffbestämmelser som avser olika förvaltningsrättsliga regleringar. Det finns även flera specialstraffrättsliga bestämmelser som är tillämpliga endast på gärningar som begåtts på svenskt territorium.

De allmänna domsrätsbestämmelserna finns, som tidigare nämnts, i 2 kap. brottsbalken. Enligt kapitelrubriken handlar kapitlet om tillämpligheten av svensk lag, varmed avses svensk strafflag och inte svensk rätt i allmänhet. I de fall då svensk domstol är behörig, ska den alltid tillämpa svensk strafflag. På straffrättens område är det således inte möjligt att – till skillnad från vad som ibland gäller på civilrättens område – döma med tillämpning av utländsk lag. De straffrättsliga domsrätsreglernas placering – i brottsbalkens allmänna del – kan leda tanken till att de är att betrakta som materiell rätt. Så är dock inte fallet – bestämmelserna är primärt av processuell natur. Om jurisdiktionsreglerna inte ger grund för domsrätt, ska talan således avvisas, inte ogillas.

Bestämmelserna i 2 kap. om i vilka fall och i vilken omfattning svensk domstol är behörig att på grund av brott döma till en brottspåföljd gäller inte endast brottsbalksbrott, utan även brott enligt specialstraffrätten, om inte de specialstraffrättsliga regleringarna innehåller någon annan jurisdiktionsbestämmelse. Dessutom är bestämmelserna i 2 kap. brottsbalken tillämpliga för strafföreläggande. Bestämmelsernas närmare innehåll redovisas i avsnitt 7.3.

7.3 Brottsbalkens domsrätsbestämmelser

7.3.1 Regelsystemets utveckling

Internationella straffrättsutredningens betänkande innehåller en redogörelse för det svenska regelsystemets utveckling när det gäller straffrättslig domsrätt (se SOU 2002:98 s. 145 f.). Därav framgår bl.a. att den mest grundläggande jurisdiktionsprincipen i svensk rätt sedan länge varit territorialitetsprincipen (se avsnitt 7.2.2). Bestämmelsen har funnits uttryckt i svensk rätt sedan 1734 års lag, som angav att brott skulle dömas ”ther gierningen giord är”. I samma lag stadgades

dock också att svensk domstol var behörig att döma även för vissa gärningar som begåtts utomlands. Behörigheten omfattade dråp eller annan svår gärning som en svensk gärningsman utomlands riktat mot en annan svensk medborgare. En förutsättning var dessutom att gärningsmannen inte gripits för brottet på gärningsorten. Den grundläggande systematiken och huvuddragen i de centrala jurisdiktionsbestämmelserna har varit i allt väsentligt desamma sedan brottsbalkens tillkomst 1962, även om 2 kap. brottsbalken har ändrats vid ett mycket stort antal tillfällen.

Jurisdiktionsbestämmelserna i 2 kap. brottsbalken kan delas upp i den reglering som avser brott som begåtts inom riket och brott som begåtts utomlands. Internationella straffrättsutredningens betänkande (se SOU 2002:98 s. 92 f.) innehåller en utförlig redogörelse för gällande domsrättsregler systematiserade utifrån vilket anknytningsfaktum – med utgångspunkt i de ovannämnda jurisdiktionsprinciperna – som ligger bakom respektive bestämmelse. I det följande redovisas huvuddragen i domsrättsbestämmelserna i 2 kap. brottsbalken.

7.3.2 Brott som begåtts inom riket

Domsrätt för brott i Sverige

Enligt 2 kap. 1 § brottsbalken ska, för brott som begåtts här i riket, dömas efter svensk lag och vid svensk domstol. Samma sak ska gälla om det är oklart var ett visst brott har begåtts, men det finns skäl att anta att det är begånget i Sverige. Bestämmelsen ger således uttryck för territorialitetsprincipen.

Med ”här i riket” avses inte endast Sveriges landterritorium, utan även svenskt sjöterritorium och luftrummet ovanför land- och sjöterritoriet. Omfattningen av svenskt sjöterritorium preciseras i lagen (2017:1272) om Sveriges sjöterritorium och maritima zoner. Huvudregeln är att svenskt sjöterritorium omfattar en bredd av 12 nautiska mil, vilket motsvarar drygt 22 000 meter. Vissa specialbestämmelser om bl.a. anläggningar till havs finns i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon. Hur högt upp i luftrummet som svensk jurisdiktion sträcker sig är oklart, men åtminstone så högt som konventionella luftfartyg kan framföras. Av betydelse är också reglerna i lagen (1966:314) om kontinentalsockeln, som anger att svensk lag,

med visst undantag, ska tillämpas inom anläggning och säkerhetszon utanför territorialgränsen.

Lokalisering av brott

De svenska bestämmelserna om var ett brott anses vara begånget bygger på den s.k. ubikvitetsprincipen och den s.k. effektprincipen. Den förstnämnda principen innebär att det är tillräckligt att någon del av ett brott är begånget i Sverige för att det ska finnas svensk domsrätt. Effektprincipen slår fast att ett brott ska anses vara lokaliserat till Sverige även i de fall då endast brottseffekten ägt rum här. En reglering av var ett brott ska anses vara begånget finns i 2 kap. 4 § brottsbalken. Bestämmelsen anger att ett brott anses begånget där den brottsliga handlingen företogs, liksom där brottet fullbordades eller, vid försök, där brottet skulle ha fullbordats. Ett brott ska anses begånget där den omedelbara effekten av den brottsliga handlingen uppkommit. För underlåtenhetsbrott gäller, även om det saknas en uttrycklig bestämmelse därom, att ett sådant brott ska anses begånget på den plats där den underlåtna handlingen skulle ha företagits. Om någon sådan plats inte finns, får brottet anses begånget på den plats där gärningsmannen befann sig vid den tidpunkt då han eller hon borde ha handlat.

Några särskilda bestämmelser om vad som gäller för medverkan till brott finns inte. Det anses dock vara så att varje medverkandes brott ska anses begånget såväl där medverkanshandlingens företogs, som där det brott till vilket gärningsmannen medverkat blev fullbordat.

En särskild fråga av betydelse vid lokalisering av brott är vad som gäller för brott som begåtts på internet. Några särskilda bestämmelser härom finns inte, utan de allmänna bestämmelserna i 2 kap. brottsbalken är tillämpliga även för it-relaterad brottslighet. Ett brott som begåtts på internet får därför lokaliseras utifrån handlingen och utifrån den effekt som innebär att brottet fullbordas i de fall då en effekt krävs enligt en aktuell brottsbeskrivning. Handlingen har vanligtvis begåtts vid den dator som har använts för att få ett datorsystem att utföra den aktuella funktionen. Effekten torde kunna lokaliseras till alla de orter där kommunikationen på internet

kan tas emot och meddelandet kan läsas eller observeras. Frågan om brott på internet behandlas vidare i avsnitt 11.3.2.

Domsrätten är inte oinskränkt

Svenska domstolars domsrätt för brott som begåtts i Sverige är inte oinskränkt. Av 2 kap. 7 § brottsbalken framgår att begränsningar kan följa av allmänt erkända folkrättsliga grundsatser, som exempelvis olika former av immunitet, eller av överenskommelse med främmande makt. Dessutom ställs även för vissa brott begångna i Sverige krav på ett särskilt meddelat åtalsförordnande. Bestämmelserna här om behandlas närmare i avsnitt 9.

Begränsningar av svensk domsrätt som annars skulle följt av territorialitetsprincipen finns också i lagen (1996:517) om begränsning av tillämpningen av svensk lag vad gäller brott begångna på utländska fartyg. Lagen har föränletts av FN:s havsrättskonvention av den 10 december 1982 och föreskriver att för ett brott mot svensk lag om förebyggande, begränsning och kontroll av förorening av den marina miljön, som begås på ett fartyg registrerat i en främmande stat när fartyget befinner sig utanför svenskt inre vatten, får inte strängare straff än böter dömas ut. Begränsningen gäller dock inte allvarliga och uppsåtliga gärningar som avser förorening i territorialhavet.

7.3.3 Brottsom begåtts utom riket

Domsrätt på grund av gärningsmannen

För brott som har begåtts utomlands döms efter svensk lag och vid svensk domstol i ett flertal situationer. Så är fallet, enligt 2 kap. 2 § brottsbalken, om brottet begåtts av en svensk medborgare eller av en utlänning med hemvist i Sverige. Svensk jurisdiktion föreligger även om brottet begåtts av en utlänning utan hemvist i Sverige, om denne efter brottet blivit svensk medborgare eller tagit hemvist här i landet, eller om gärningsmannen är dansk, finsk, isländsk eller norsk medborgare och finns i Sverige. Dessutom gäller svensk domsrätt för brott som begåtts av annan utlänning som finns här i riket under

förutsättning att det på det aktuella brottet enligt svensk lag kan följa fängelse i mer än sex månader.

Innebörden av begreppet hemvist framgår inte av bestämmelsen. Den närmare betydelsen av bestämmelsen har i stället överlämnats åt rättstillämpningen att klargöra. För att en person ska anses ha hemvist i Sverige är det inte tillräckligt att han eller hon för en kortare eller längre tid uppehåller sig i Sverige. Inte heller innebär den omständigheten att en person bosatt sig i Sverige och folkbokförts här nödvändigtvis att personen ska anses ha hemvist i landet. Avgörande är i stället om bosättningen har viss stadigvarande karaktär. Vikt bör således tillmätas vistelsens varaktighet, men även vistelsens syfte. Att en utlänning har fått permanent uppehållstillstånd i landet är inte en nödvändig förutsättning, men utgör en omständighet som är betydelsefull vid bedömningen av om han eller hon har hemvist i Sverige.

Inte heller domsrätten enligt 2 kap. 2 § brottsbalken är oinskränkt. Svenska domstolar har inte, enligt paragrafens andra stycke, domsrätt över nyssnämnda gärningar begångna utanför Sverige om gärningen är fri från ansvar enligt lagen på gärningsorten, dvs. här gäller ett krav på dubbel straffbarhet, eller om gärningen begåtts inom område som inte tillhör någon stat och enligt svensk lag svårare straff än böter inte kan följa på gärningen. Kravet på dubbel straffbarhet är dock uttryckligen satt åt sidan i viss lagstiftning. Så är exempelvis fallet med brott enligt lagen (1982:316) med förbud mot könsstymning av kvinnor och enligt lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg.

I de fall då rätten till jurisdiktion baseras på 2 kap. 2 § brottsbalken får inte heller, enligt tredje stycket, dömas till påföljd som är att anse som strängare än det svåraste straff som är föreskrivet för brottet enligt lagen på gärningsorten. De inskränkningar som följer av andra och tredje styckena gäller dock inte för vissa närmare preciserade brott. Brott som omfattas av undantagsregeln är bl.a. våldtäkt, sexuellt tvång och koppleri, under förutsättning att brottet begåtts mot en person som inte fyllt arton år. Dessutom inkluderas bl.a. äktenskapstvång, människohandel och barnpornografibrott.

Domsrätt vid viss annan anknnytning till Sverige

Även för vissa andra brott som begåtts utomlands gäller svensk domsrätt. Av 2 kap. 3 § 1 brottsbalken framgår således att svensk domstol är behörig att döma över brott om det har begåtts på ett svenskt fartyg eller luftfartyg, eller om det begåtts i tjänsten av befälhavaren eller någon som tillhörde besättningen på ett sådant fartyg.

Behörigheten omfattar också, enligt 2 kap. 3 § 2 brottsbalken, brott som begåtts av någon som tillhör Försvarsmakten på ett område där en avdelning av Försvarsmakten befann sig eller brott som begåtts av någon annan på ett sådant område och avdelningen befann sig där för annat ändamål än övning.

Domsrätt föreligger även enligt 2 kap. 3 § 3 brottsbalken för brott som begåtts vid tjänstgöring utom riket av någon som är anställd i Försvarsmakten och tjänstgör i en internationell militär insats eller som tillhör Polisens utlandsstyrka.

Av 2 kap. 3 § 3 a brottsbalken framgår att svensk domsrätt föreligger för brott som har begåtts i tjänsten utom riket av en polisman, tulltjänsteman eller tjänsteman vid Kustbevakningen, som utför arbetsuppgifter enligt en internationell överenskommelse som Sverige har tillträtt.

Dessutom följer av 2 kap. 3 § 4 brottsbalken att svensk domstol har jurisdiktion över brott begånget utomlands om brottet förövats mot Sverige, en svensk kommun eller annan menighet, som exempelvis landsting, eller en svensk allmän inrättning. Detsamma gäller, enligt 2 kap. 3 § 5, om brottet begåtts inom ett område som inte tillhör någon stat och det förövats mot en svensk medborgare, svensk sammanslutning eller enskild inrättning eller mot en utlänning med hemvist i Sverige.

För vissa särskilda brott gäller också svensk domsrätt för gärningar begångna utanför riket. Bestämmelsen grundar sig på universalitetsprincipen eller på internationella överenskommelser. Så är, enligt 2 kap. 3 § 6 brottsbalken, fallet om brottet är kapning, sjö- eller luftfartssabotage, flygplatssabotage, penningförfalskning, försök till sådana brott, olovlig befattning med kemiska vapen, olovlig befattning med minor, osann eller ovarsam utsaga inför en internationell domstol, terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, brott som avses i 5 § samma lag, brott enligt lagen (2014:406) om

straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser, uppvigling som bestått i en omedelbar och offentlig uppmaning att begå folkmord eller om brottet riktats mot Internationella brottmålsdomstolens (ICC) rättskipning.

Slutligen gäller enligt 2 kap. 3 § 7 brottsbalken att för brott som begåtts utanför Sverige får dömas vid svensk domstol om det lindrigaste straff som i svensk lag är stadgat för brottet är fängelse i lägst fyra år eller däröver.

Bestämmelserna om åtalsförordnande kan också för den straffrättsliga jurisdiktion som slås fast i nyssnämnda bestämmelser innebära en inskränkning av domsrätten. Åtalsförordnande behandlas, som tidigare nämnts, i avsnitt 9. Även av folkrättsliga grundsatser kan, i enlighet med 2 kap. 7 § brottsbalken, begränsningar av domsrätten följa. Något krav på dubbel straffbarhet ställs däremot inte upp såvitt avser domsrätten enligt 2 kap. 3 § brottsbalken.

Svensk domsrätt föreskrivs dessutom i lagen (1976:19) om internationellt samarbete rörande lagföring för brott, vilket 2 kap. 3 a § brottsbalken innehåller en anmärkning om.

7.3.4 Svensk domsrätt påverkas av förekomsten av en utländsk dom

Den s.k. orubblighetsprincipen – ofta uttryckt som *ne bis in idem* – har sedan länge varit grundläggande särskilt på det straffrättsliga området. Principen, som också återfinns i ett flertal instrument på fri- och rättighetsområdet, innebär att när en dom i ett brottmål har vunnit laga kraft, får frågan om den tilltalades ansvar för en gärning som har prövats genom den lagakraftvunna domen inte på nytt tas upp till prövning.

Tidigare tillämpades principen för svenskt vidkommande i huvudsak endast såvitt gällde verkan av ett lagakraftvunnet svenskt avgörande, men numera gäller principen i stor utsträckning även utländska domstolars avgöranden. Av 2 kap. 5 a § brottsbalken framgår således att om fråga om ansvar för gärning har prövats genom lagakraftägande dom, som meddelats i främmande stat där gärningen begåtts eller i främmande stat som har tillträtt vissa närmare angivna överenskommelser, får den tilltalade under vissa förutsättningar inte lagföras för samma gärning i svensk domstol. Så är fallet om den till-

talade har frikänts från ansvar, om den tilltalade har förklarats skyldig till brottet utan att påföljd har dömts ut, om en ådömd påföljd har verkställts i sin helhet eller verkställigheten pågår, eller om ådömd påföljd har fallit bort enligt lagen i den främmande staten.

I andra stycket i nyssnämnda paragraf regleras vissa undantag från huvudregeln. Därav framgår att huvudregeln inte gäller i fråga om bl.a. brott enligt 2 kap. 1 § brottsbalken, dvs. brott som begåtts i Sverige, såvida inte lagföringen i den främmande staten har skett på begäran av svensk myndighet eller sedan personen överlämnats eller utlämnats från Sverige för lagföring.

De överenskommelser som avses i paragrafens första stycke räknas upp i fjärde stycket. Däribland finns den europeiska konventionen den 28 maj 1970 om brottmåldsoms internationella rättsverkningar och den europeiska konventionen den 15 maj 1972 om överförande av lagföring i brottmål. Vissa specialförutsättningar gäller dessutom, enligt femte stycket, för brott som delvis har begåtts i Sverige, delvis inom en annan medlemsstat i EU.

I de fall då en tidigare utländsk dom inte utgör hinder mot svensk domsrätt, gäller enligt tredje stycket ett krav på åtalsförordnande (se vidare i avsnitt 9).

Bestämmelser om en tidigare utländsk dom som processhinder finns också i lagstiftning utanför brottsbalken, som i lagen (1994:569) om Sveriges samarbete med de internationella tribunalerna för brott mot internationell humanitär rätt och lagen (2002:329) om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen. Även Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna innehåller (se artikel 50) en bestämmelse om att ingen får lagföras eller straffas på nytt för en lagöverträdelse för vilken han eller hon redan har blivit frikänd eller dömd i unionen genom en lagakraftvunnen brottmålsdom i enlighet med lagen. Stadgan är tillämplig för EU:s olika institutioner liksom för medlemsstaterna när dessa agerar inom ramen för unionsrätten.

7.3.5 Beaktande av utländsk påföljd

Även om en utländsk dom inte skulle utgöra hinder mot lagföring även i Sverige, ska den tidigare domen ändå beaktas vid lagföringen i svensk domstol på så sätt att hänsyn tas till vad den tilltalade till följd

av domen redan har undergått. Av 2 kap. 6 § brottsbalken framgår således att om någon här i riket döms till ansvar för gärning för vilken han utom riket har ådömts påföljd, ska vid bestämmande av påföljd skälig hänsyn tas till vad den tilltalade har undergått utom riket. Om böter eller fängelse ska ådömas, och den tilltalade redan tidigare har ådömts en frihetsberövande påföljd, ska vad denne tidigare undergått till fullo tillgodoräknas vid bestämmande av påföljd. Det är möjligt att med anledning härav döma till lindrigare straff än som är föreskrivet för gärningen. Dessutom finns en möjlighet att helt efterge påföljden.

7.3.6 Begränsningar till följd av immunitet och andra folkrättsliga grundsatser

I 2 kap. 7 § brottsbalken slås fast att undantag från bestämmelserna i kapitlets 1–3 §§ om den svenska jurisdiktionskompetensens omfattning ska göras i den mån det följer av allmänt erkända folkrättsliga grundsatser eller, enligt vad därom är särskilt stadgat, av överenskommelse med främmande stat. Begränsningar som följer av allmän folkrätt ska alltid iakttas, medan begränsningar som följer av internationella överenskommelser som Sverige har tillträtt som regel förutsätter att överenskommelsen genom lagstiftning införlivats med svensk rätt i enlighet med den dualistiska princip som sedan gammalt gäller enligt svensk rättstradition.

Folkrätten innehåller ett flertal regler om immunitet. Av central betydelse är framför allt den straffrättsliga immuniteten, som innebär att en domstol inte är behörig att pröva en fråga om straffrättsligt ansvar för personer som omfattas av immunitet. I lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall anges vilka personkategorier som omfattas av immunitet enligt svensk rätt. Ett åtal mot en person som åtnjuter immunitet ska som regel avvisas.

7.4 Domsrätt enligt specialstraffrätten

Regler om svensk straffrättslig domsrätt finns, som tidigare nämnts, inte endast i brottsbalken utan även i viss specialstraffrättslig lagstiftning. På flera håll finns dels bestämmelser om omfattningen av svensk jurisdiktion, dels bestämmelser om krav på åtalsförordnande.

Internationella straffrättsutredningens överväganden och förslag (se avsnitt 8) innebär i huvudsak att de specialstraffrättsliga domsrättsbestämmelserna i flertalet fall bör behållas, men att flera av de särskilda bestämmelserna om åtalsprövning kan upphävas och prövningen av om åtal ska väckas i stället ske i enlighet med de allmänna bestämmelserna i 2 kap. brottsbalken. En närmare redogörelse för vilken lagstiftning som i sammanhanget bör beaktas, finns i Internationella straffrättsutredningens betänkande (se SOU 2002:98 s. 117 f.). De aktuella lagarna nämns därför endast kortfattat här.

Genom lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon har regeringen bemyndigats att inrätta en svensk ekonomisk zon, vilket har skett genom förordningen (1992:1226) om Sveriges ekonomiska zon. Bakgrunden till lagstiftningen är FN:s havsrättskonvention av år 1982, som ger enskilda stater rätt att inrätta en ekonomisk zon, där staten har rätt att använda sin lagstiftningsmakt. I fråga om fiske i den ekonomiska zonen gäller fiskelagen (1993:787) och för rätten att utforska kontinentalsockeln och dess naturtillgångar gäller lagen (1966:314) om kontinentalsockeln. Enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon är svensk lag tillämplig bl.a. på konstgjorda öar, anläggningar och konstruktioner i den ekonomiska zonen på samma sätt som om inrättningen varit belägen inom riket. Lagen om kontinentalsockeln slår såvitt gäller svensk jurisdiktion fast att svensk lag ska tillämpas på anläggningar (för utforskande och utvinnande av naturtillgångar på kontinentalsockeln) och säkerhetszoner kring dessa som ligger utanför territorialgränsen. En utökad rätt till svensk straffrättslig jurisdiktion slås också fast i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg. Lagen ger svensk domstol jurisdiktion över gärningar som innebär brott mot förbud mot förorening från fartyg och omfattar även brott som har begåtts på ett utländskt fartyg i Sveriges ekonomiska zon.

Även jaktlagen (1987:259) innehåller bestämmelser som utsträcker svensk jurisdiktion. Således ska den som har begått brott enligt jaktlagen inom Sveriges ekonomiska zon dömas vid svensk domstol även om 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte är tillämplig. Bestämmelser om straff och förverkande av betydelse för vissa brott inom Sveriges ekonomiska zon finns dessutom i miljöbalken. Därav framgår bl.a. att avfall inte får dumpas eller förbrännas inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon och inte heller från svenska fartyg eller luftfartyg i det fria havet. Den som bryter mot detta förbud ska

dömas vid svensk domstol, även om inte jurisdiktion föreligger enligt 2 kap. brottsbalken.

Särskilda ansvarsregleringar liksom jurisdiktionsbestämmelser finns dessutom i luftfartslagen (2010:500), lagen (1982:316) med förbud mot könsstympling av kvinnor, lagen (1982:963) om rymdverksamhet, lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner, radio- och tv-lagen (2010:696), lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall (finansieringslagen) samt lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet (rekryteringslagen).

I avsnitt 11 lämnas utredningens förslag kring i vilken mån domsrättsbestämmelserna i specialstraffrätten bör bibehållas och i vilken utsträckning de allmänna bestämmelserna i 2 kap. brottsbalken i stället bör gälla.

7.5 EU-straffrätten har betydelse för utformningen av svenska domsrättsbestämmelser

Det straffrättsliga samarbetet inom EU har under senare år, särskilt sedan Lissabonfördragets ikraftträdande 2009 då samarbetet gick från att vara endast mellanstatligt till att också bli överstatligt, ökat både i omfattning och betydelse. Redan genom EU-fördraget 1993 tog dock det straffrättsliga samarbetet fart, sedan det i fördraget bl.a. slogs fast att detta var ett område av gemensamt intresse.

Samarbetet sker dels genom antagande av rambeslut, dels genom straffrättsliga direktiv. Däribland kan nämnas rambeslutet 2008/841/RIF av den 24 oktober 2008 om kampen mot organiserad brottslighet, direktivet (EU) 2017/541 av den 15 mars 2017 om bekämpande av terrorism, om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF och om ändring av rådets beslut 2005/671/RIF (terrorismdirektivet) samt direktivet 2014/62/EU av den 15 maj 2014 om straffrättsligt skydd av euron och andra valutor mot penningförfalskning och om ersättande av rådets rambeslut 2000/383/RIF.

Sådana EU-straffrättsliga bestämmelser kan påverka inte endast utformningen av svensk straffrätt i materiellt hänseende utan även utformningen av svenska domsrättsregler. Som exempel kan nämnas

artikel 19 i terrorismdirektivet, som bl.a. fastslår att varje medlemsstat ska vidta nödvändiga åtgärder för att fastställa sin behörighet beträffande de brott som omfattas av direktivet i vissa preciserade avseenden. Däribland anges att behörighet att döma över brott ska gälla då brottet har begåtts till förmån för en juridisk person som är etablerad inom statens territorium. Vid genomförande av artikel 19 i terrorismdirektivet infördes i 6 § finansieringslagen respektive 9 § rekryteringslagen en behörighetsskapande bestämmelse för brott som begåtts till förmån för en juridisk person som är etablerad i Sverige.

8 Internationella straffrättsutredningens förslag avseende straffrättslig domsrätt

8.1 Inledning

Genom beslut den 12 oktober 2000 tillkallade regeringen, som tidigare nämnts, en särskild utredare för att se över den svenska lagstiftningen om straffrättsligt ansvar för internationella brott och om svensk straffrättslig domsrätt. Till särskild utredare förordnades dåvarande justitierådet Dag Victor.

Utredningsuppdraget var tudelat. Mot bakgrund av Sveriges tillträde till Romstadgan innehöll uppdragets ena del uppgiften att se över den svenska straffrättsliga lagstiftningen när det gäller sådana internationella brott som enligt folkrätten ska föranleda individuellt straffrättsligt ansvar. Internationella straffrättsutredningen lade genom sitt betänkande *Internationella brott och svensk jurisdiktion*, SOU 2002:98, fram ett förslag till en lag om internationella brott. Förslaget var utgångspunkt för den senare antagna lagen (2014:406) om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser. Internationella straffrättsutredningens överväganden och förslag i nyssnämnda del behandlas i avsnitt 6 av detta betänkande.

Den andra delen av uppdraget rörde lagstiftningen om svensk straffrättslig domsrätt. De centrala bestämmelserna härom finns i 2 kap. brottsbalken. Bestämmelserna har ändrats och kompletterats vid ett stort antal tillfällen. Sedan regeringen konstaterat att det fanns ett behov av en översyn eftersom domsrätsreglerna blivit svåröverskådliga, gavs Internationella straffrättsutredningen i uppdrag att göra en sådan översyn, som resulterade i ett förslag till ny lydelse av 2 kap. brottsbalken jämte vissa följdändringar. Förslagen som lämnades framstår enligt regeringens bedömning som välgrundade och

framsynta. De bör därför, som framhålls i kommittédirektivet för utredningens uppdrag (dir. 2017:105, se bilaga 1) utgöra en utgångspunkt för den fortsatta översyn av reglerna om straffrättslig domsrätt som utredningen har fått i uppdrag att genomföra. De överväganden och förslag som presenteras i detta betänkande när det gäller frågan om domsrätt (se avsnitt 11) baseras således i stor utsträckning på Internationella straffrättsutredningens förslag. Mot denna bakgrund lämnas i detta avsnitt en redogörelse för huvuddragen i de överväganden som gjorts och för de förslag som lämnats av Internationella straffrättsutredningen i fråga om straffrättslig domsrätt (se SOU 2002:98, del A).

I avsnitt 8.2 redovisas den närmare utformningen av Internationella straffrättsutredningens uppdrag gällande straffrättslig domsrätt. Förslaget till ny lydelse av 2 kap. brottsbalken och vissa ändringar i specialstraffrättsliga författningar behandlas i avsnitt 8.3.

8.2 Närmare om Internationella straffrättsutredningens uppdrag gällande straffrättslig domsrätt

I den del av Internationella straffrättsutredningens arbete som avsåg frågor om domsrätt bestod uppdraget i att se över lagstiftningen om svensk straffrättslig domsrätt i fråga om internationella brott som begåtts utomlands. Behovet av en utvidgning av svenska domstolars möjligheter att döma över sådana brott skulle utredas. Dessutom skulle utredningen ta ställning till behovet av andra förändringar av bestämmelserna om svensk straffrättslig domsrätt och göra en systematisk översyn av sådana bestämmelser i syfte att åstadkomma en samlad, överskådlig och lättillämpad reglering. Samtidigt skulle behovet av andra förändringar och förenklingar av systemet undersökas. I denna senare del var det således fråga om en allmän översyn i både sakligt och systematiskt hänseende av domsrättsbestämmelserna i 2 kap. brottsbalken och i andra författningar. Bland de frågor som i det sammanhanget särskilt framhölls i utredningens direktiv var kravet på åtalstillstånd för utomlands begångna gärningar (se avsnitt 9).

Internationella straffrättsutredningen konstaterade att kommittédirektivet var relativt kortfattat när det gällde frågan om den straffrättsliga jurisdiktionen eller domsrätten för svenska domstolar. Vad som angavs vara huvuduppgiften var att se över den svenska lagstiftningen om straffrättslig domsrätt i fråga om de internationella brotten enligt folkrätten och ta ställning till vilka ändringar som kan föranledas av utredningens överväganden med anledning av utvecklingen på området.

När det gällde andra förändringar av domsrätsbestämmelserna än de som avsåg jurisdiktion över internationella brott, framhöll Internationella straffrättsutredningen att huvuduppgiften var att, som nämnts, åstadkomma en mer samlad, överskådlig och lättlämpad reglering. Att även bestämmelsernas sakliga innehåll måste övervägas i det sammanhanget ansågs som självklart. Några mer långtgående förändringar av systemets principiella uppbyggnad eller dess allmänna innehåll menade utredningen dock att uppdraget inte gav utrymme för. Förslagen utformades således med utgångspunkt i det nuvarande regelsystemet. Inom den ramen ansåg sig Internationella straffrättsutredningen dock ha en betydande frihet att föreslå ändringar i sak om det fanns tillräckligt starka skäl härför.

8.3 Internationella straffrättsutredningens överväganden och förslag

8.3.1 Utgångspunkter för utredningens reformförslag

Bestämmelserna om svensk domstols behörighet samlas i 2 kap. brottsbalken

Internationella straffrättsutredningens förslag innehåller en helt ny lydelse av 2 kap. brottsbalken. Reglerna i det nya kapitlet ska enligt förslaget, i så stor utsträckning som det är möjligt, vara tillämpliga också i de fall som i dagsläget regleras i specialstraffrätten. I de fall då specialstraffrättslig lagstiftning innehåller särskilda behörighetsregler som inte alls eller endast med svårighet kan föras in under någon mer allmän behörighetsgrund i 2 kap. brottsbalken, föreslås dock att domsrätsbestämmelserna ska behållas i de specialstraffrättsliga författningarna.

En lämpligare rubrik för det aktuella brottsbalkskapitlet föreslås vara *Om svensk domstols behörighet*, i stället för den nu gällande rubriken *Om tillämpligheten av svensk lag*. Det huvudsakliga skälet bakom förslaget till ny kapitelrubrik är att den senare rubriken sägs föra tankarna till materiella straffbestämmelser och till att det skulle vara fråga om s.k. lagvalsbestämmelser, varigenom slås fast att svensk domstol i brottmål alltid ska tillämpa svensk lag. Utredningen framhåller att så alltid ska ske, vilket framgår redan av 1 kap. 1 § brottsbalken, men konstaterar att det kan bli missvisande med en sådan föreskrift i 2 kap. brottsbalken.

Domsrättsbestämmelserna utformas med utgångspunkt i de folkrättsliga anknytningsprinciperna

Ett problem med att tillgodogöra sig innehållet i 2 kap. brottsbalken är, enligt Internationella straffrättsutredningens mening, att dispositionen i kapitlet är oklar och att reglerna till sin utformning inte särskilt väl avspeglar de grundläggande principer som varit vägledande för systemets uppbyggnad. Så är främst fallet med bestämmelserna om extraterritoriell jurisdiktion i nuvarande 2 kap. 2–3 a §§ brottsbalken.

I stället för som i dagsläget, där kravet på dubbel straffbarhet och tillämpligheten av undantag från ett sådant krav synes ha varit avgörande för den valda systematiken, ska enligt förslaget de svenska behörighetsreglerna utformas med utgångspunkt från de anknytningsprinciper som enligt folkrätten kan grunda rätt till nationell domsrätt (se avsnitt 7.2.2). Det är, menar Internationella straffrättsutredningen, förvånande att lagstiftaren i så begränsad utsträckning anknutit till de allmänt erkända folkrättsliga jurisdiktionsprinciperna när det svenska regelverket utformades. I sak ligger dock den reglering som föreslås, enligt Internationella straffrättsutredningens egen uppfattning, nära den nu gällande, medan skillnaderna formellt sett är betydande.

Utredningen framhåller att territorialitetsprincipen intar en särställning som grundläggande och allmänt accepterad jurisdiktionsgrund. Bestämmelserna om domsrätt som grundas på denna anknytningsprincip inleder därför enligt förslaget det aktuella brottsbalkskapitlet. Frågan om när ett brott ska anses vara begånget i Sverige har ett så nära samband med territorialitetsprincipen att den enligt

övervägandena bör tas upp i samband med nyssnämnda princip. Jurisdiktion med utgångspunkt i territorialitetsprincipen är enligt gällande rätt i vissa fall begränsad genom krav på åtalsförordnande. Reglerna därom ska enligt förslaget behandlas i anslutning till bestämmelserna om domsrätt med stöd av territorialitetsprincipen.

Efter avsnittet om behörighet utifrån territorialitetsprincipen följer ett avsnitt med regler om extraterritoriell jurisdiktion, dvs. behörighet att döma för brott som har begåtts utanför Sverige. I det därpå följande avsnittet behandlas begränsningar av behörigheten, bestående i bl.a. krav på dubbel straffbarhet (med tillhörande undantag) och krav på åtalsförordnande (om åtalsförordnande, se nedan och avsnitt 9).

Extraterritoriell behörighet ska användas restriktivt och den formella behörigheten begränsas i förhållande till gällande rätt

En utgångspunkt för Internationella straffrättsutredningens uppdrag var att Sverige endast i de fall då det finns ett påtagligt och berättigat intresse av att lagföring kommer till stånd i Sverige bör utnyttja de möjligheter som folkrätten ger att utöva nationell domsrätt över brott som begåtts utanför riket. Extraterritoriell behörighet bör med andra ord utnyttjas restriktivt. Detta kan åstadkommas antingen genom att begränsa själva behörighetsreglerna (se nedan) eller genom att uppställa ett krav på åtalsförordnande. De nu gällande grundläggande behörighetsreglerna är, enligt Internationella straffrättsutredningens bedömning, mycket vidsträckta och tillåter formellt domsrätt i en omfattning som dels går utöver den restriktivitet som förespråkas i utredningens uppdrag, dels i vissa fall står i strid med de folkrättsliga jurisdiktionsprinciperna. Nuvarande ordning bygger i mycket stor utsträckning på att den formella domsrätten begränsas genom krav på åtalsförordnande. Därigenom balanseras, enligt utredningen, en formellt vidsträckt behörighet genom att åtal i allmänhet inte får väckas utan att regeringen eller den som regeringen har bemyndigat har meddelat förordnande om åtal.

Enligt Internationella straffrättsutredningens förslag är det inte möjligt att ersätta bestämmelserna om åtalsförordnande med ändrade behörighetsregler. I syfte att åstadkomma önskad restriktiv praxis vid användandet av extraterritoriell behörighet, föreslår utredningen i stället att grunderna för prövningen av frågor om åtalsförordnande

lagregleras (se nedan). När det gäller själva behörighetsreglerna innehåller förslaget preciserade grunder för olika former av extraterritoriell behörighet, varigenom de formella gränserna för behörigheten snävas in.

Bestämmelser om grunderna för åtalsförordnande införs

Omfattningen och utformningen av kravet på åtalsförordnande för gärningar som begåtts utanför Sverige, var en fråga som särskilt framhölls i Internationella straffrättsutredningens uppdrag. Systemet med att åtalsförordnande som huvudregel ska krävas för sådana brott föreslås bibehållas, men förslaget innebär att ansvaret för att meddela åtalsförordnande ska flyttas från regeringen till riksåklagaren med en möjlighet att i enskilda fall överlämna prövningen till regeringen. Dessutom föreslås regler om vad som ska beaktas vid beslutet om åtalsförordnande. Frågan om åtalsförordnande har, efter det att Internationella straffrättsutredningen lämnat sitt betänkande, övervägts i departementspromemorian *Åtalsförordnande enligt 2 kap. brottsbalken* (Ds 2014:13). Denna fråga, både såvitt avser gällande rätt och såvitt avser förslagen i Internationella straffrättsutredningens betänkande och nyssnämnda departementspromemoria, behandlas i avsnitt 9.

Rubriker och en tabellarisk uppställning

Vid utformningen av ett nytt 2 kap. brottsbalken är det, menar Internationella straffrättsutredningen, av störst vikt vilket sakligt innehåll de olika domsrätsbestämmelserna har och hur de förhåller sig till varandra. Av stor betydelse för rättstillämparen är dock också i vilken utsträckning det är möjligt att få överblick över och förståelse för hur regelsystemet är uppbyggt och vilket innehåll de olika bestämmelserna har. Reglernas formella uppställning och indelning är i det sammanhanget viktigt. Metoden att dela in lagar och kapitel i lagar i olika avdelningar genom mellanrubriker och att ge enskilda paragrafer rubriker är en god hjälp för läsaren att snabbt orientera sig i lagtexten. Även om denna metod endast i begränsad utsträckning har kommit till användning i brottsbalken i övrigt, har den såklara fördelar att det föreslås att det reviderade 2 kap. ska innehålla avsnitts- respektive paragrafrubriker.

För att underlätta överblick och tillgänglighet när det gäller regleringen av den extraterritoriella behörigheten föreslås dessutom en tabellarisk uppställning. Av denna uppställning framgår de olika anknytningsfaktorer som kan grunda behörighet och den närmare avgränsning som gäller i förhållande till dessa. Därmed anses klara pedagogiska fördelar kunna uppnås.

8.3.2 Närmare om förslaget till ny lydelse av 2 kap. brottsbalken

Gärningsort som anknytningsfaktum

Av förslaget till 2 kap. 1 § brottsbalken framgår att svensk domstol är behörig att döma för brott som har begåtts i Sverige. Bestämmelsen ger uttryck för den särställning som grund för nationell jurisdiktion som territorialitetsprincipen har.

Det föreslås vidare att kapitlets inledande paragraf ska innehålla en reglering av var ett brott ska anses vara begånget. Således framgår av andra stycket att ett brott anses vara begånget i Sverige om gärningsmannen handlade, eller vid straffbar underlåtenhet, borde ha handlat här. Vid tillämpning av straffbestämmelser enligt vilka gärningen ska ha medfört en viss effekt, anses brottet vara begånget i Sverige också i de fall då effekten inträdde här eller, vid försök, enligt brottsplanen sannolikt skulle ha inträtt här.

En uttrycklig reglering av vad som ska gälla för medverkansgärningar föreslås vidare i aktuell paragrafs tredje stycke. Föreslagen lydelse innebär att ett brott som utgör medverkan till annans brott anses vara begånget i Sverige om den medverkande handlade eller, vid straffbar underlåtenhet, borde ha handlat här samt därutöver i de fall då gärningsmannens brott är att anse som begånget i Sverige.

Liksom är fallet enligt gällande rätt, föreslår Internationella straffrättsutredningen att om det är ovisst var ett brott har begåtts, ska brottet anses vara begånget i Sverige om det finns skäligen anledning att anta att detta är fallet (se fjärde stycket i förslaget till 2 kap. 1 § brottsbalken).

Gärningsort som anknytningsfaktor framhålls i reformförslaget dessutom i förhållande till den s.k. flaggstatsprincipen, varigenom svensk domstol är behörig att döma för brott som begåtts på ett svenskt fartyg eller luftfartyg. Förslaget till 2 kap. 3 § brottsbalken

innehåller en bestämmelse varigenom svensk domstol är behörig att döma för brott som har begåtts utanför Sverige, om brottet har begåtts ombord på ett svenskt fartyg eller ett svenskt luftfartyg. Sådan behörighet föreslås också för brott som har begåtts i tjänsten av befälhavaren eller någon som tillhörde besättningen på fartyg eller luftfartyg, även om det framhålls att detta inte egentligen är utsprunget ur flaggstatsprincipen utan snarare är ett uttryck för statskyddsprincipen. Jurisdiktionsbestämmelsen i fråga anses dock enligt Internationella straffrättsutredningen ha ett så nära sakligt samband med flaggstatsprincipen att det bedömts vara naturligt att även framöver behandla den i anslutning till behörigheten för brott ombord på svenska fartyg.

I viss specialstraffrättslig lagstiftning finns jurisdiktionsbestämmelser som utgår från gärningsorten. Så är fallet med 10 § lagen (1966:314) om kontinentalsockeln och 15 § lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon. Reformförslaget till 2 kap. 3 § brottsbalken anger att svensk domstol är behörig att döma för brott som har begåtts utanför Sverige i de fall då det är fråga om brott som begåtts på en inrättning som med stöd av lag har tillkommit i Sveriges ekonomiska zon eller på svensk del av kontinentalsockeln.

Frågan om lokalisering av brott som har begåtts på eller med utnyttjande av internet behandlas inte i Internationella straffrättsutredningens betänkande.

Gärningsman som anknytningsfaktum

Med stöd i den aktiva personalitetsprincipen innehåller förslaget till 2 kap. 3 § brottsbalken en bestämmelse som innebär att svensk domstol är behörig att döma för brott som har begåtts utanför Sverige i de fall då det är fråga om brott som har begåtts av någon som vid gärningstillfället var svensk medborgare eller hade hemvist i Sverige. Detsamma ska gälla för brott som har begåtts av någon som när åtal väcks för brottet har förvärvat svenskt medborgarskap eller tagit hemvist i Sverige. Som huvudregel ska enligt förslaget krävas s.k. dubbel straffbarhet, dvs. för att svensk domstol ska vara behörig krävs att gärningen är straffbar även enligt lagen på gärningsorten.

Nuvarande bestämmelser i 2 kap. 2 § 2 och 3 brottsbalken innehåller en reglering som ger svenska domstolar domsrätt över brott som begåtts av medborgare i något av de andra nordiska länderna om den misstänkte finns här i landet. Detsamma gäller för annan utlänning som finns här i riket, om det är fråga om ett brott för vilket mer än sex månaders fängelse kan följa. I de två sistnämnda fallen är det inte fråga om domsrätt baserad på den aktiva personalitetsprincipen, utan snarare fråga om domsrätt med stöd av principen om ställföreträdande straffrättskipning och den passiva personalitetsprincipen (se avsnitt 7.2.2). Internationella straffrättsutredningens förslag till 2 kap. brottsbalken innehåller särskilda behörighetsbestämmelser som tar sikte på dessa båda nyssnämnda anknytningsprinciper. Att därutöver ha särskilda jurisdiktionsregler för nordiska medborgare och andra utlänningar har inte bedömts nödvändigt. Bestämmelserna i andra och tredje punkten i nuvarande 2 kap. 2 § brottsbalken saknar därför motsvarighet i Internationella straffrättsutredningens förslag.

Även 2 kap. 3 § 2 och 3 brottsbalken i dess nuvarande lydelse innehåller bestämmelser varigenom frågan om vem som begått ett brott har betydelse för behörigheten att döma över brottet. Enligt andra punkten är svensk domstol behörig att döma om det aktuella brottet har begåtts av någon som tillhör Försvarsmakten på ett område där en avdelning av Försvarsmakten befann sig eller om det begåtts av någon annan på ett sådant område och avdelningen befann sig där för annat ändamål än övning. Enligt tredje punkten är svensk domstol behörig om brottet begåtts vid tjänstgöring utom riket av någon som är anställd i Försvarsmakten och tjänstgör i en internationell militär insats eller som tillhör Polisens utlandsstyrka. För dessa nyss nämnda situationer lär behörighet regelmässigt redan följa av att de personer som det är fråga om är svenska medborgare eller i vart fall har hemvist i Sverige. Enligt Internationella straffrättsutredningens bedömning saknar därför dessa bestämmelser betydelse som självständiga grunder för svensk domstols behörighet. De är däremot av betydelse som undantag från det krav som enligt nuvarande 2 kap. 2 § brottsbalken gäller på dubbel straffbarhet. Internationella straffrättsutredningens förslag innebär i denna del att bestämmelserna inte längre ska utgöra självständiga behörighetsgrunder utan i stället endast utgöra undantag från kravet på dubbel straffbarhet. Ett sådant undantag föreslås inte bara för personal inom Försvarsmakten eller Polisens utlandsstyrka, utan även för andra som

för svensk räkning deltar i internationella insatser på villkor som innebär att de inte är underkastade vistelsestatens jurisdiktion. Undantaget från kravet på dubbel straffbarhet ska således omfatta var och en som i egenskap av anställd av en svensk myndighet deltar i en internationell fredsfrämjande insats eller i internationell civil krishantering (se förslaget till 2 kap. 5 § andra stycket 1 och 2 brottsbalken).

Ytterligare en behörighetsgrundande bestämmelse som knyter an till frågan om vem som begått ett brott är regleringen i nuvarande 2 kap. 3 a § brottsbalken. Därav framgår att svensk domstol är behörig att döma för brott som begåtts i tjänsten utom riket av en polisman, tulltjänsteman eller tjänsteman vid Kustbevakningen, som utför arbetsuppgifter enligt en internationell överenskommelse som Sverige har tillträtt. Denna bestämmelse är dock, enligt Internationella straffrättsutredningens mening, närmare sammankopplad med statskyddsprincipen och behandlas därför i anslutning till de bestämmelser som föreslås med nämnda princip som anknytningsfaktum.

Skyddsintresse som anknytningsfaktum

Internationella straffrättsutredningens förslag till ny lydelse av 2 kap. brottsbalken innehåller i 3 § 3 en behörighetsgrund som vilar på den s.k. passiva personalitetsprincipen. Av det föreslagna lagrummet framgår att svensk domstol är behörig att döma för brott som har begåtts utanför Sverige om brottet har riktat sig mot en svensk medborgare eller någon annan som har hemvist i Sverige eller en svensk juridisk person. Bestämmelsen saknar fullt ut motsvarighet i gällande rätt, men anknyter delvis till regleringen i nuvarande 2 kap. 3 § 5 brottsbalken, som anger att svensk domstol är behörig att döma över brott som har begåtts inom ett område som inte tillhör någon stat om brottet förövats mot en svensk medborgare, svensk sammanslutning eller enskild inrättning eller mot en utlänning med hemvist i Sverige. Som huvudregel är behörigheten enligt förslaget begränsad genom krav på dubbel straffbarhet och beslut om åtalsförordnande.

I reformförslaget finns dessutom, i 2 kap. 3 § 4 brottsbalken, en bestämmelse som medför jurisdiktion för brott där det finns ett svenskt allmänt intresse. Domsrätt föreslås därvid för brott som har riktat sig mot rikets säkerhet, allmän verksamhet eller annat av rättsordningen särskilt skyddat svenskt intresse eller begåtts i utövningen

av tjänst eller uppdrag som innefattar allmän ställning. Det är således fråga om domsrätt med stöd av statsskyddsprincipen. I nuvarande lydelse av brottsbalken finns en bestämmelse i 2 kap. 3 § 5, som anger att svensk domstol är behörig att döma över brott som har förövats mot Sverige, en svensk kommun eller annan menighet eller en svensk allmän inrättning. Nyssnämnda lagrum är dock mer vidsträckt än det nu föreslagna, som begränsar domsrätten. De brott som avses riktar sig mot nationella intressen, varför gärningarna regelmässigt inte omfattas av andra staters strafflagstiftning. Internationella straffrättsutredningens förslag innehåller därför i denna del inte något krav på dubbel straffbarhet.

I förtydligande och förenklande syfte föreslås dessutom, som nämnts i avsnittet om gärningsman som anknytningsfaktum, en generell regel som medför behörighet för svensk domstol att döma över brott som svenska offentliga tjänstemän begår vid utövande av tjänst eller uppdrag som innefattar allmän ställning (se förslaget 2 kap. 3 § 4 b).

Brottet som anknytningsfaktum

Enligt den s.k. universalitetsprincipen (se avsnitt 7.2.2) kan en stat hävda jurisdiktion på grund av gärningens karaktär, utan att det har någon betydelse var brottet begåtts, av vem det begåtts eller mot vem det varit riktat. Domsrätten grundas på att det är fråga om så allvarliga brott att det är motiverat med jurisdiktion över sådana gärningar oberoende av om det finns någon anknytning till en viss stat eller inte.

Internationella straffrättsutredningens förslag innehåller i 2 kap. 3 § 5 brottsbalken en bestämmelse som innebär att svensk domstol har domsrätt över vissa internationella brott. Så är enligt förslaget fallet med brott som avses i den av utredningen föreslagna lagen om internationella brott (vars innehåll i princip motsvaras av lagen [2014:406] om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser). Något krav på dubbel straffbarhet föreslås inte av utredningen för jurisdiktion över dessa brott.

Även enligt nuvarande lydelse av brottsbalken finns bestämmelser om jurisdiktion med hänvisning till brottet. Så är främst fallet med 2 kap. 3 § 6. Därav framgår att svensk domstol är behörig att

döma bl.a. om brottet är kapning, sjö- eller luftfartssabotage, flygplatsabotage, penningförfalskning, olovlig befattning med kemiska vapen, olovlig befattning med minor, osann eller ovarsam utsaga inför en internationell domstol eller terroristbrott. En motsvarande bestämmelse bör, enligt Internationella straffrättsutredningens förslag, finnas även i en reformerad utformning av 2 kap. brottsbalken. Bestämmelsen föreslås dock vara begränsad till fall där det finns stöd i allmän folkrätt för att hävda jurisdiktion baserat på universalitetsprincipen eller där det i vart fall enligt en för Sverige bindande internationell överenskommelse finns en klar skyldighet eller rätt att utöva jurisdiktion i vidare omfattning än som följer av sedvanliga jurisdiktionsprinciper. Brotten penningförfalskning och försök därtill samt olovlig befattning med kemiska vapen och olovlig befattning med minor ska mot den bakgrunden enligt förslaget inte längre finnas med i detta sammanhang, utan i stället tas upp som undantag från det annars gällande kravet på dubbel straffbarhet. Dessutom, utöver vad som redan i dag gäller, föreslås att svensk domstol ska vara behörig att döma över brott som innefattar uppvigling till folkmord, liksom gärningar som utgör tortyr enligt FN:s konvention mot tortyr.

Av 2 kap. 3 § 7 brottsbalken i dess nuvarande lydelse framgår att svensk domstol är behörig att döma för brott om det lindrigaste straff som i svensk lag är stadgat för brottet är fängelse i fyra år eller däröver. Internationella straffrättsutredningens förslag innebär att denna bestämmelse ska tas bort. Skälet härför är enligt utredningens mening att det inte är ett berättigat intresse för Sverige att svensk domstol ska vara behörig att döma över brott som helt saknar anknytning till Sverige i andra fall än då det är fråga om allvarliga internationella brott. Den nuvarande regeln sträcker sig dessutom, enligt utredningens bedömning, klart längre än vad folkrätten tillåter.

Härledd jurisdiktion

Under vissa förutsättningar ska svensk domstol, enligt förslaget till 2 kap. brottsbalken, vara behörig att döma för brott med stöd av den s.k. principen om ställföreträdande straffrättskipning. Sådan lagföring sker primärt i en annan stats intresse. Av förslaget till 2 kap. 3 § 6 framgår att svensk domsrätt föreligger för brott som har begåtts av någon som befinner sig i Sverige om främmande stat har begärt att

lagföringen för brottet ska överföras hit. Så är också fallet om en begäran om utlämning för brottet har lämnats utan bifall, eller om brottet omfattas av en internationell överenskommelse som är bindande för Sverige och enligt vilken det föreligger en skyldighet att utan undantag pröva frågan om åtal om den misstänkte inte utlämnas.

Principen om ställföreträdande straffrättskipning kommer endast i ett fall till direkt uttryck i nuvarande lydelse av 2 kap. brottsbalken. Således framgår av 3 a § att svensk domstol är behörig i enlighet med vad som föreskrivs i lagen (1976:19) om internationellt samarbete rörande lagföring för brott (lagföringslagen). Bestämmelsen tillkom i samband med att Sverige anslöt sig till 1972 års konvention om överförande av lagföring i brottmål och är endast tillämplig i förhållande till stater som har tillträtt konventionen. Den av Internationella straffrättsutredningen föreslagna bestämmelsen om svensk domsrätt för brott som har begåtts av någon som befinner sig i Sverige om en annan stat har begärt att lagföring ska ske här, innebär en generell svensk jurisdiktion i dessa fall. Förslaget till ett nytt 2 kap. brottsbalken innehåller därför inte någon domsrättsbestämmelse som motsvarar nuvarande 2 kap. 3 a § brottsbalken. I lagföringslagen finns dock en specialbestämmelse, i 6 § andra stycket och 13 § andra stycket, som gör det nödvändigt att 2 kap. enligt reformförslaget innehåller en erinran om regleringen i lagföringslagen (se förslaget till 2 kap. 4 § 4 brottsbalken).

Principen om ställföreträdande straffrättskipning ligger också bakom de i nuvarande 2 kap. 2 § första stycket 2 och 3 brottsbalken upptagna behörighetsreglerna som anger att svensk domstol är behörig att döma för brott som begåtts av nordiska medborgare som finns här i landet och av andra utlänningar som finns här om mer än sex månaders fängelse kan följa på brottet enligt svensk lag. Som tidigare nämnts saknar dessa två sistnämnda lagrum motsvarighet i Internationella straffrättsutredningens förslag. Utformningen av den föreslagna bestämmelsen om ställföreträdande straffrättskipning i 2 kap. 3 § 6 brottsbalken innebär dock, enligt Internationella straffrättsutredningens bedömning, att behovet av jurisdiktion tillgodoses genom den mer generella regeln. Någon inskränkning såvitt gäller möjligheten att lagföra nordiska medborgare bedöms förslaget således inte innebära. För att fungera tillfredsställande bör dock ett undantag i kravet på åtalsförordnande gälla för brott som begåtts i något av de andra nordiska länderna eller på fartyg eller luftfartyg i

reguljär trafik mellan orter belägna i Sverige och någon av de andra staterna (om åtalsförordnande, se vidare i avsnitt 9).

Dubbel straffbarhet

Enligt gällande rätt är det i flera fall en förutsättning för att svensk domstol ska kunna döma över brott som har begåtts i andra länder att en aktuell gärning är straffbar även enligt lagen på gärningsorten (se 2 kap. 2 § andra stycket brottsbalken i dess nuvarande lydelse). Denna regel om dubbel straffbarhet, som grundas på den folkrättsliga non-interventionsprincipen, bör enligt förslaget fortsätta gälla. Från kravet på dubbel straffbarhet föreslås dock vissa undantag.

Av förslaget framgår (se 2 kap. 5 § brottsbalken) att krav på dubbel straffbarhet gäller för extraterritoriell jurisdiktion med stöd av bestämmelserna i 3 § 2, 3 och 6, dvs. när det är fråga om de regleringar som anger anknytningsfaktorerna svensk gärningsman, svenskt enskilt intresse respektive främmande stats intresse. Det är således, med Internationella straffrättsutredningens systematik, fråga om domsrätt som grundas på den aktiva eller passiva personaltetsprincipen eller på principen om ställföreträdande straffrättskipning. Vid krav på dubbel straffbarhet får inte dömas till påföljd som är strängare än det svåraste straff som är föreskrivet för brottet enligt lagen på gärningsorten.

Från kravet på dubbel straffbarhet föreslår utredningen dock, som nämnts, vissa undantag. I likhet med gällande rätt ställs något sådant krav inte upp för brott som någon som tillhör Försvarsmakten har begått på ett område där en avdelning av Försvarsmakten befinner sig. Detsamma ska gälla för brott som begåtts vid tjänstgöring i utlandsstyrka inom Försvarsmakten eller Polismyndighetens utlandsstyrka. Det rör sig då om deltagande i internationella fredsfrämjande insatser och internationella civila krishanteringsinsatser. Förslaget innebär att brott som någon som är anställd av svensk myndighet för att delta i en internationell fredsfrämjande insats eller i internationell civil krishantering har begått vid tjänstgöringen ska vara undantagna från kravet på dubbel straffbarhet. Motsvarande undantag ska enligt förslaget gälla för brott för vilka det lindrigaste straff som är föreskrivet enligt svensk lag är fängelse i fyra år eller mer. Dessutom

föreslår utredningen undantag från kravet på dubbel straffbarhet såvitt gäller brotten människohandel för sexuella ändamål samt försök, förberedelse eller stämpling till eller underlåtenhet att avslöja sådant brott, penningförfalskning och försök till sådant brott, olovlig befattningsmedlem med kemiska vapen samt olovlig befattningsmedlem med minor. Vidare ska undantag gälla för brott som avses i vissa bestämmelser i lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor, lagen (1982:963) om rymdverksamhet, lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner och lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall¹.

Beaktande av utländsk brottmålsdom (ne bis in idem) och påföljd

Gällande rätt innehåller i 2 kap. 5 a § brottsbalken en bestämmelse som slår fast att det under vissa förutsättningar föreligger hinder mot att döma en person för en gärning som han eller hon redan har dömts för i en utländsk domstol. Paragrafen innehåller en uppräkningslista av de situationer i vilka det föreligger hinder mot ny lagföring i Sverige. Däribland finns en uppräkningslista av internationella överenskommelser som Sverige tillträtt och som innehåller bestämmelser som kräver av parterna att de respekterar varandras brottmålsdomar. Om Sverige tillträder en ny sådan överenskommelse, måste således bestämmelsen ändras. Internationella straffrättsutredningens reformförslag innehåller i stället en generell huvudregel, varigenom slås fast att en tidigare utländsk brottmålsdom utgör hinder mot ny lagföring i Sverige avseende samma gärning som har prövats i den tidigare utländska domen. Förslaget till 2 kap. 8 § brottsbalken anger således att har frågan om ansvar för brott prövats genom en lagakraftvunnen dom som har meddelats av annan domstol än svensk domstol får den tilltalade inte lagföras i Sverige för en gärning som omfattats av prövningen.

Från denna huvudregel föreslås dock vissa undantag. Ett sådant undantag innebär att en tidigare utländsk dom som avser brott som har begåtts i Sverige eller som har riktats mot svenskt allmänt intresse, inte hindrar ny lagföring i Sverige, såvida inte den utländska lagföringen skett på begäran av svensk myndighet eller sedan den

¹ Vid tiden för Internationella straffrättsutredningen benämndes denna lag lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m.

misstänkte har utlämnats från Sverige för lagföring. Dessutom föreslår utredningen att en tidigare utländsk dom inte ska utgöra hinder mot ny lagföring i Sverige om verkställighet av den tidigare påföljden inte pågår av annan anledning än att den redan har verkställts i sin helhet eller bortfallit enligt den lag som är tillämplig för verkställigheten. Reformförslaget innehåller också en regel som innebär att en tidigare utländsk dom inte hindrar lagföring här, om den tidigare domen innebär att den tilltalade frikännts på den grunden att gärningen i fråga inte utgjorde brott enligt den lag som tillämpats av den utländska domstolen. En undantagsregel som gör det möjligt att bortse från en tidigare lagföring som uppenbart strider mot svenska allmänna rättsprinciper föreslås också.

De undantag från huvudregeln som framgår av Internationella straffrättsutredningens författningsförslag kan dock på grund av vissa konventionsåtaganden som är bindande för Sverige inte ges verkan fullt ut. Bestämmelser om tidigare doms negativa rättskraft finns i en rad överenskommelser som Sverige har tillträtt. Förslaget till 2 kap. 8 § brottsbalken innehåller mot bakgrund härav en särskild föreskrift om att undantagen från huvudregeln om förbud mot ny lagföring ska gälla endast om inte något annat följer av en internationell överenskommelse som är bindande för Sverige. Bestämmelsen anger dessutom att det ska ankomma på regeringen att tillkännage vilka internationella överenskommelser som avses med regleringen.

Förslaget innehåller därutöver en bestämmelse om att (se 2 kap. 10 § i Internationella straffrättsutredningens förslag) om någon döms i Sverige för en gärning som avses i 8 §, dvs. då det finns en tidigare utländsk brottmålsdom, ska vid bestämmande av påföljd skälig hänsyn tas till verkställighet av tidigare ådömd påföljd som den tilltalade har undergått till följd av den tidigare lagföringen. Frihetsberövande till följd av den tidigare domen eller lagföringen ska, om möjligt, i sin helhet räknas av från böter eller fängelse. Svensk domstol får i sådana situationer underskrida straffminimum eller helt eftergå påföljd.

Folkrättsliga begränsningar

I sitt betänkande påtalar Internationella straffrättsutredningen att svenska domsregler såsom de framgår av nuvarande lydelse av 2 kap. brottsbalken är vidsträckta i formell mening och går till viss

del längre än vad som kan anses stå i överensstämmelse med de gränser för rätten att utöva nationell domsrätt som ställs upp i allmän folkrätt och i vissa internationella överenskommelser. Kravet på åtalsförordnande innebär dock, konstaterar utredningen, en begränsning av tillämpningen av de vidsträckta domsrätsbestämmelserna. Av 2 kap. 7 § brottsbalken, i den lydelse som utgör gällande rätt, framhålls emellertid ytterligare en begränsning. Bestämmelsen anger att i fråga om svensk lags tillämplighet och svensk domstols behörighet ska, utöver vad som sägs i övrigt i 2 kap. brottsbalken, iakttas de begränsningar som följer av allmän folkrätt eller, enligt vad som särskilt föreskrivits, av internationella överenskommelser. I första hand tar bestämmelsen sikte på olika begränsningar av behörigheten som följer av immunitet, men den omfattar även andra slags begränsningar.

Även i Internationella straffrättsutredningens förslag till nytt 2 kap. brottsbalken finns en i huvudsak motsvarande bestämmelse. Således framgår av 11 § att de begränsningar av svensk domstols behörighet och tillämpligheten av svensk lag som följer av allmän folkrätt eller av en överenskommelse med annan stat eller mellanfolklig organisation som är bindande för Sverige ska iakttas. En skillnad mot nuvarande lydelse är att det enligt den nu gällande 7 § görs åtskillnad mellan å ena sidan begränsningar som följer av allmänt erkända folkrättsliga grundsatser och å andra sidan begränsningar som följer av överenskommelse med främmande makt. Begränsningar som följer av allmän folkrätt ska alltid iakttas, medan begränsningar som följer av överenskommelse med främmande makt endast iakttas ”enligt vad därom är särskilt stadgat”. I den mån en överenskommelse som innefattar begränsningar av svensk domstols behörighet inte har blivit implementerad i svensk rätt kan begränsningen därför inte heller göras gällande. Enligt Internationella straffrättsutredningens bedömning är denna åtskillnad inte önskvärd, varför utredningen föreslagit att kravet på särskilt lagstöd såvitt avser internationella överenskommelser ska upphävas.

8.3.3 Förslag gällande författningar utanför brottsbalken

Utgångspunkten för utredningens förslag om domsrättsbestämmelser i specialstraffrättsliga författningar

Som tidigare nämnts (se avsnitt 8.3.1) är en utgångspunkt för Internationella straffrättsutredningens förslag att särskilda domsrättsbestämmelser som finns i författningar utanför brottsbalken ska behållas i dessa författningar endast om det finns ett tydligt behov därav. Annars ska de generella bestämmelserna i 2 kap. brottsbalken tillämpas. Flera av domsrättsbestämmelserna på det specialstraffrättsliga området baseras på ett internationellt avtal. Sådana överenskommelser ställer olika långt gående krav på de avtalslutande staterna och behovet av svenska domsrättsregler, för att uppfylla Sveriges förpliktelser enligt överenskommelserna, varierar. Sådana specifika bestämmelser passar systematiskt sett sämre bland brottsbalkens mer generella domsrättsregler. I den mån Internationella straffrättsutredningen har bedömt att det är nödvändigt med särregleringar avseende jurisdiktion på ett visst område, har utredningen därför föreslagit att dessa domsrättsbestämmelser ska vara kvar i respektive specialstraffrättslig författning.

Lagen om Sveriges ekonomiska zon och vissa anknytande författningar

Genom bestämmelser i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon och i ett antal andra anknytande författningar har svensk domstol behörighet att döma över vissa brott som begås inom den del av Sveriges ekonomiska zon som ligger utanför svenskt territorium. I vissa fall gäller detta även för brott som begås på internationellt havsområde. Det rör sig, förutom nyssnämnda lag, om lagen (1966:314) om kontinentalsockeln, lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg, jaktlagen (1987:259), fiskelagen (1993:787) och miljöbalken (se avsnitt 7.4).

Enligt Internationella straffrättsutredningens bedömning förefaller domsrättsbestämmelserna i dessa författningar vara sakligt motiverade och utredningen föreslår att bestämmelserna ska vara kvar i respektive författning och lämnas oförändrade i sak. I 2 kap. brottsbalken föreslås (se 4 §) en hänvisning till bestämmelserna.

Andra författningar

Särskilda ansvarsregleringar, liksom domsrättsbestämmelser, finns också i en rad andra författningar. Enligt Internationella straffrättsutredningens förslag ska jurisdiktionsbestämmelserna i lagen (1995:732) om skydd för gravfriden vid vraket efter passagerarfartyget Estonia lämnas oförändrade. Detsamma ska, enligt utredningens överväganden, gälla för domsrättsbestämmelserna i dåvarande luftfartslagen (1957:297), lagen (1993:1614) om Antarktis samt Radio- och TV-lagen (1996:844). De tre sistnämnda lagarna har sedan Internationella straffrättsutredningens betänkande ersatts av lagen (2006:924) om Antarktis, luftfartslagen (2010:500) respektive radio- och tv-lagen (2010:696).

Internationella straffrättsutredningen har därutöver föreslagit att vissa bestämmelser om svensk domstols behörighet i lagen (1982:316) om förbud mot könsstympning av kvinnor, lagen (1982:963) om rymdverksamhet, lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner och lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall ska upphävas. I stället för domsrättsbestämmelserna i dessa lagar föreslås ett undantag i utredningens förslag till 2 kap. brottsbalken från huvudregeln om krav på dubbel straffbarhet (se 5 § andra stycket).

Vidare har utredningen föreslagit att de särskilda åtalsprövningsreglerna (se vidare avsnitt 9) i dåvarande luftfartslagen, lagen om rymdverksamhet, lagen om vissa internationella sanktioner och dåvarande Radio- och TV-lagen ska upphävas. Även bestämmelser om undantag från brottsbalkens allmänna regler om rättsverkan av en tidigare utländsk dom som finns i lagen om rymdverksamhet, lagen om vissa internationella sanktioner och Radio- och TV-lagen ska, enligt förslaget, upphävas.

9 Åtalsförordnande – gällande rätt och tidigare överväganden

9.1 Inledning

Ett krav på åtalsförordnande innebär att en särskild prövning ska göras innan åtal får väckas vid en svensk domstol. Åtalsförordnande krävs i några situationer för brott som har begåtts inom riket, men störst betydelse har förfarandet för brott som har begåtts utanför Sverige. För sådana brott är utgångspunkten att åtal inte får väckas utan att ett åtalsförordnande har meddelats. Bakgrunden till förfarandet är att svenska domstolar, enligt bestämmelserna i 2 kap. brottsbalken, formellt har en vidsträckt behörighet att döma även över brott som har begåtts utanför Sverige. Vid beslut om åtalsförordnande ska meddelas eller inte, görs en lämplighetsavvägning utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Såväl gärningens allvar som Sveriges intresse av lagföring ska beaktas vid bedömningen. Folkrättsliga samt utrikes- och säkerhetspolitiska överväganden kan också bli nödvändiga. Utgångspunkten är att beslut om åtalsförordnande fattas av regeringen, men riksåklagaren kan bemyndigas att förordna om åtal.

Inom ramen för Internationella straffrättsutredningens uppdrag, se SOU 2002:98, att se över den svenska lagstiftningen om straffrättsligt ansvar för internationella brott och svensk straffrättslig domsrätt lämnades förslag till förändringar i bestämmelserna om åtalsförordnande. Som ett led i den fortsatta beredningen av förslaget, gjordes i departementspromemorian *Åtalsförordnande enligt 2 kap. brottsbalken* (Ds 2014:13) en översyn av reglerna om åtalsförordnande. Förslagen i betänkandet och promemorian har remissbehandlats, men inte lett till lagstiftning.

Det föreligger, enligt regeringens bedömning, ett behov av att se över reglerna om straffrättslig domsrätt, vilket inkluderar reglerna om åtalsförordnande. I utredningens uppdrag ingår därför att göra en förnyad översyn och ta fram ett uppdaterat och samlat beredningsunderlag avseende reglerna om svensk straffrättslig domsrätt, med utgångspunkt i de överväganden och förslag som betänkanudet SOU 2002:98 del A och departementspromemorian Ds 2014:13 innehåller.

Gällande rätt avseende svensk straffrättslig domsrätt beskrivs i avsnitt 7, medan huvuddragen i nyssnämnda betänkande redovisas i avsnitt 8. I förevarande avsnitt behandlas nu gällande bestämmelser om åtalsförordnande (avsnitt 9.2), Internationella straffrättsutredningens förslag avseende förordnande om åtal (avsnitt 9.3) liksom de förslag härom som lämnades i nämnda departementspromemoria (avsnitt 9.4). Utredningens överväganden och förslag i fråga om svensk domsrätt, inbegripet även frågan om åtalsförordnande, finns i avsnitt 11.

9.2 Gällande rätt

9.2.1 Krav på åtalsförordnande begränsar domsrätten

Som redovisats i avsnitt 7.2.4 är svensk straffrättslig jurisdiktion vidsträckt formellt sett och omfattar i mycket hög utsträckning inte endast gärningar som begåtts inom landet utan även de som begåtts utomlands. Lagstiftarens avsikt har dock inte varit att svenska domstolar ska utöva domsrätt i den utsträckning som reglerna som utgångspunkt medger. En begränsning, som är aktuell i flertalet fall, finns i kravet på att en gärning, för att omfattas av svensk straffrättslig jurisdiktion, ska vara belagd med straff inte bara i Sverige, utan även i den stat där gärningen begåtts, dvs. det finns ett krav på s.k. dubbel straffbarhet. En ytterligare inskränkning ligger i att det ofta finns en faktisk begränsning för tillämpningen av svensk domsrätt genom att det är svårt att i Sverige bedriva en förundersökning och genomföra en rättsprocess avseende brott som har begåtts utomlands eller där gärningsmannen har lämnat Sverige. Slutligen innebär bestämmelserna om åtalsprövning att utövandet av den formellt vidsträckt svenska straffrättsliga jurisdiktionen begränsas. Innan åtal får väckas ska således i vissa fall göras en lämplighetsprövning av om

så bör ske, vilket kommer till uttryck i att det i vissa närmare preciserade fall krävs ett särskilt åtalsförordnande. Ett sådant krav gäller, som nämnts inledningsvis, främst brott som har begåtts utomlands, men i några fall också brott som har begåtts på svenskt territorium.

Åtalsförordnande meddelas av regeringen, men behörigheten att besluta härom kan i vissa fall delegeras till riksåklagaren. Några uttryckliga föreskrifter om vilka kriterier som bör ingå i prövningen av åtalsförordnande finns inte. Prövningen ska dock grunda sig på en lämplighetsbedömning där de olika omständigheterna i det enskilda fallet ska vägas in. Det kan röra sig om gärningens allvar, anknytningen till Sverige såvitt gäller både gärning och gärningsman och, när det gäller brott som begåtts utomlands, vilket intresse som finns av lagföring på gärningsorten.

Ett åtalsförordnande utgör en processförutsättning. Om kravet på åtalsförordnande inte är uppfyllt, ska svensk domstol avvisa åtalet.

9.2.2 Brottsbalkens bestämmelser om åtalsförordnande

Brott begångna i Sverige

Huvudregeln om åtalsförordnande för brott som begåtts i Sverige finns i 2 kap. 5 § brottsbalken. Av paragrafens första stycke framgår att åtal för brott som inom Sverige har begåtts på ett utländskt fartyg eller luftfartyg av en utlänning som var befälhavare eller tillhörde besättningen på fartyget eller av någon annan anledning följde med detta, mot en annan sådan utlänning eller mot ett utländskt intresse, inte får väckas utan att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, har meddelat förordnande om rätt till åtal. Bestämmelsen innebär således en inskränkning av vad som gäller enligt 2 kap. 1 § brottsbalken, som stadgar att för brott som har begåtts i Sverige döms efter svensk lag och vid svensk domstol (se avsnitt 7.3.2). Brott av det slag som avses i 2 kap. 5 § första stycket omfattas av flaggstatsprincipen, dvs. en stat har som utgångspunkt jurisdiktion över brott som begåtts på fartyg eller luftfartyg som är registrerade i staten. Normalt sett saknas det anledning för Sverige att göra gällande jurisdiktionsanspråk i dessa fall. Så är särskilt fallet om gärningen rör disciplinära förhållanden ombord eller annars är av mindre allvarligt slag eller rör en händelse som inträffade när fartyget eller luftfartyget endast passerade svenskt territorium. Av betydelse

för om åtalsrätt bör beviljas i Sverige, är också om gärningsmannen ställts eller kommer att ställas till ansvar i flaggstaten.

Även bestämmelserna i 2 kap. 7 a–c §§ brottsbalken kan aktualiseras för brott som har begåtts i Sverige. I den förstnämnda paragrafen anges att åtalsförordnande krävs för brott som en utlänning har begått i utövning av tjänst eller uppdrag som har innefattat allmän ställning hos någon annan stat eller mellanfolklig organisation. Något åtalsförordnande krävs dock inte om gärningsmannen genom vilseledande uppgifter, förklädnad eller på något annat sätt har försökt dölja i vilken egenskap han har handlat. Bakgrunden till bestämmelsen, som tillkom 1985, är händelsen då en sovjetisk ubåt stött på grund i skärgården utanför Karlskrona i oktober 1981. Bestämmelsens syfte är att reglera fördelningen av kompetens mellan olika svenska myndigheter när det gäller särskilda folkrättsliga eller utrikespolitiska överväganden. Störst betydelse har regleringen för gärningar som har begåtts i Sverige, även om lagrummets tillämpning inte är begränsad till händelser som har ägt rum här. Någon möjlighet för regeringen att delegera frågan om åtalsförordnande finns inte för ärenden enligt 7 a §.

Enligt 2 kap. 7 b § får en utlänning som saknar hemvist i Sverige men som befinner sig här i landet inom ramen för internationellt militärt samarbete eller internationell krishantering och som omfattas av avtal som är i kraft i förhållande till Sverige, åtalas för brott som han eller hon har begått under sin vistelse här endast efter förordnande av regeringen. Detsamma gäller för en svensk medborgare eller utlänning med hemvist i Sverige som tjänstgör i en främmande stats militära styrka. Inte heller för beslut om åtalsförordnande som avses i aktuellt lagrum finns, precis som gäller för 2 kap. 7 a §, någon delegeringsmöjlighet från regeringen.

Av särskilt intresse när det gäller brott med anknytning till Internationella brottmålsdomstolens (ICC) verksamhet är bestämmelsen i 2 kap. 7 c §. Därav framgår att i fråga om brott som riktats mot ICC:s rättskipning, får åtal väckas endast efter förordnande av regeringen eller den regeringen bestämmer. Kravet på åtalsförordnande har sin bakgrund i att ICC ska ha företräde framför nationella domstolar när det gäller prövning av brott mot ICC:s egen rättskipning. Principen om företräde för ICC i detta avseende kan upprätthållas genom att det finns ett krav på ett särskilt förordnande om åtalsrätt.

Brott begångna utanför Sverige

Huvudregeln för brott som begåtts utomlands är, enligt 2 kap. 5 § andra stycket brottsbalken, att åtal för sådana brott får väckas endast efter förordnande av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Kravet på åtalsförordnade för brott som förövats utomlands gäller också för brott enligt andra bestämmelser än brottsbalkens straffstadganden.

Från huvudregeln om krav på åtalsförordnande för brott begångna utomlands finns dock ett antal undantag. Av nyssnämnda lagrum framgår att åtal får väckas utan förordnande, om brottet är osann eller ovarsam utsaga inför en internationell domstol. Därmed avses bl.a. ICC.

Undantag från kravet på åtalsförordnande gäller dessutom för ytterligare sex situationer, som regleras i 1–6 punkterna i lagrummet. I första punkten slås fast att åtalsförordnande inte krävs om brottet begåtts på ett svenskt fartyg eller luftfartyg eller i tjänsten av befälhavaren eller någon som tillhörde besättningen på ett sådant fartyg. Enligt andra punkten gäller undantag från kravet på åtalsförordnande även för brott som begåtts av någon som tillhör Försvarsmakten på ett område där en avdelning av Försvarsmakten befann sig. Vid brott som begåtts vid tjänstgöring utom riket av någon som är anställd i Försvarsmakten och tjänstgör i en internationell militär insats eller som tillhör Polisens utlandsstyrka krävs inte heller åtalsförordnande (tredje punkten). Undantag gäller också för brott som begåtts i tjänsten utomlands av en polisman, tulltjänsteman eller tjänsteman vid Kustbevakningen som utför arbetsuppgifter enligt en internationell överenskommelse som Sverige har tillträtt (fjärde punkten). För brott som har begåtts i något av de andra nordiska länderna eller på ett fartyg eller luftfartyg i reguljärtrafik mellan orter belägna i Sverige eller i någon av övriga nordiska stater gäller inte heller krav på åtalsförordnande (femte punkten). Slutligen undantas även brott som begåtts av en svensk, dansk, finsk, isländsk eller norsk medborgare mot ett svenskt intresse. Med svenskt intresse avses det samma som gäller enligt 2 kap. 3 § 4 och 5, dvs. brott mot Sverige, en svensk kommun eller annan menighet eller en svensk allmän inrättning, eller, i fråga om brott som förövats inom område som inte

tillhör någon stat, mot en svensk medborgare, svensk sammanslutning eller enskild inrättning eller mot en utlänning med hemvist i Sverige.

Några särskilda bestämmelser om krav på åtalsförordnande

En utländsk brottmålsdom kan (som redovisats i avsnitt 7.3.4) under vissa förutsättningar utgöra hinder mot lagföring för samma gärning i Sverige. Av 2 kap. 5 a § brottsbalken framgår att det för att en utländsk dom ska utgöra hinder mot lagföring här ställs upp ett antal villkor. En förutsättning är att frågan om ansvar för gärningen har prövats genom en lagakraftvunnen dom som meddelats i den stat där gärningen begåtts eller i en stat som har tillträtt någon av de konventioner som anges i fjärde stycket i samma paragraf. Det krävs dessutom att den utländska domstolsprocessen har lett till att den tilltalade frikännts, att den tilltalade har förklarats skyldig till brott utan att någon påföljd har dömts ut, att påföljden har verkställts i sin helhet eller fortfarande pågår, eller att påföljden fallit bort enligt lagen i den främmande staten.

I vissa fall föreligger dock, även om de förutsättningar som nyss redovisats är uppfyllda, svensk jurisdiktion. Så är främst fallet när det gäller brott som avses i 2 kap. 1 § brottsbalken, dvs. brott begångna i Sverige, om inte lagföringen i den främmande staten har skett på begäran av svensk myndighet eller sedan en person har överlämnats eller utlämnats från Sverige för lagföring.

Om det föreligger en utländsk dom, men denna dom inte hindrar lagföring även i Sverige, får dock åtal för en gärning endast väckas efter regeringen eller den som regeringen bemyndigat har meddelat åtalsförordnande (se 2 kap. 5 a § tredje stycket brottsbalken).

9.2.3 Bestämmelser om åtalsförordnande utanför 2 kap. brottsbalken

Vissa brott enligt brottsbalken

För vissa brott enligt brottsbalken ställs ett krav på åtalsförordnande upp. Så är fallet med ärekränkingsbrotten i 5 kap. brottsbalken. Av kapitlets 5 § tredje stycke framgår att åtalsförordnande av regeringen

eller den regeringen bemyndigat krävs i fråga om förtal, grovt förtal och förolämpning som innebär att någon genom att förgripa sig på en främmande makts statsöverhuvud som vistas i Sverige eller på en främmande makts representant i Sverige kränkt den främmande makten.

Enligt 18 kap. 8 § brottsbalken får inte heller högmålsbrott enligt kapitlet som innefattat brott mot liv eller hälsa, brott mot frihet eller frid eller ärekränkning och som inneburit förgripelse mot kungen eller annan medlem av kungahuset eller mot den som i egenskap av riksföreståndare fullgör statschefens uppgifter åtalas utan regeringens förordnande. Undantag gäller dock om någon avlidit till följd av gärningen.

Även 19 kap. brottsbalken, avseende brott mot rikets säkerhet, innehåller bestämmelser om åtalsförordnande. Enligt 16 § får olovlig underrättelseverksamhet, olovlig värvning eller tagande av utländskt understöd inte åtalas utan regeringens förordnande. Inte heller får brott enligt 3 kap. eller 4 kap. brottsbalken som inneburit att någon genom förgripelse av främmande makts statsöverhuvud eller representant här i riket kränkt den främmande makten åtalas utan förordnande av regeringen eller den regeringen bemyndigat.

Krav på åtalsförordnande i specialstraffrätten

I specialstraffrätten finns i vissa fall svensk jurisdiktion även för överträdelser som ägt rum utanför svenskt territorium. En del av dessa författningar innehåller bestämmelser om krav på åtalsförordnande, medan det för andra författningar finns en hänvisning till kravet på åtalsförordnande i 2 kap. 5 § brottsbalken. Den specialstraffrättsliga lagstiftning som kan komma i fråga är:

- 29 kap. miljöbalken,
- lagen (1966:314) om kontinentalsockeln,
- lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg,
- lagen (1982:316) om förbud mot könsstympning av kvinnor,
- lagen (1982:963) om rymdverksamhet,
- jaktlagen (1987:259),

- lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon,
- fiskelagen (1993:787),
- lagen (1995:732) om skydd för gravfriden vid vraket efter passagerarfartyget Estonia,
- lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner,
- lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall,
- lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet,
- luftfartslagen (2010:500),
- radio- och tv-lagen (2010:696), och
- lagen (2012:179) om straff för olovlig befattning med klusterammunition.

9.2.4 Fördelningen mellan regeringen och riksåklagaren

Som tidigare nämnts, är det regeringen som har att ta ställning till frågan om åtalsförordnande, med en möjlighet att i vissa fall lämna över prövningen till den myndighet som regeringen bestämmer. Denna delegationsmöjlighet regleras i förordningen (1993:1467) med bemyndigande för riksåklagaren att förordna om väckande av åtal i vissa fall. Möjligheten till delegation har utnyttjats i sådan utsträckning att det är riksåklagaren som beslutar om åtalsförordnande i de fall som i praktiken är oftast förekommande. Riksåklagaren har rätt att förordna om åtal i fyra situationer. Det första fallet gäller åtal för ett brott som har begåtts i Sverige på ett utländskt fartyg eller luftfartyg av en utlänning som var befälhavare eller tillhörde besättningen på fartyget eller annars följde med fartyget, om brottet har begåtts mot en annan sådan utlänning eller ett utländskt intresse. Det andra fallet gäller brott som har begåtts utomlands av en svensk medborgare eller en utlänning med hemvist i Sverige. Det tredje fallet gäller en gärning som har begåtts av en svensk medborgare eller en utlänning med hemvist i Sverige om frågan om ansvar för gärningen redan har prövats genom en dom meddelad i en främmande

stat. Slutligen gäller den fjärde situationen brott mot fiskelagen som har begåtts av en utländsk medborgare i Sveriges ekonomiska zon eller ett brott mot lagen om åtgärder mot förorening från fartyg som har begåtts av en utländsk medborgare i Sveriges ekonomiska zon eller inom inre vatten, territorialhav eller en ekonomisk zon som tillhör en annan medlemsstat i EU, eller som har begåtts på det fria havet.

Riksåklagaren meddelar också förordnande om åtal beträffande 2 kap. 7 c §, dvs. brott mot ICC:s rättskipning och enligt 10 § lagen om vissa internationella sanktioner.

Om det finns anledning till det, får riksåklagaren överlämna ett ärende till regeringen trots att rätten att besluta om åtal har delegerats till riksåklagaren. Någon precisering av när så bör ske finns inte i delegationsförordningen (se 3 §).

Den formella uppdelningen mellan regeringen och riksåklagarens beslutsbehörighet innebär således att regeringen har exklusiv beslutanderätt enligt 2 kap. 7 a och b §§ brottsbalken, dvs. brott som begåtts av en utlänning i utövningen av en tjänst eller uppdrag som innefattat allmän ställning hos en annan stat eller mellanfolklig organisation, liksom brott som begåtts, av såväl utlänningar som svenska medborgare, inom ramen för internationellt samarbete eller internationell krishantering. Regeringen har också exklusiv beslutanderätt enligt lagen om rymdverksamhet, liksom enligt de särskilda stadgandena i 5 kap. 5 § (ärekränkning av visst slag), 18 kap. 8 § (högmålsbrott) och 19 kap. 16 § första stycket brottsbalken (vissa brott mot rikets säkerhet). I övrigt gäller för brott som har begåtts utanför Sverige, att det är regeringen som prövar frågan om åtalsförordnande, om den misstänkte är utländsk medborgare som inte har hemvist i Sverige.

9.3 Internationella straffrättsutredningens förslag i frågan om åtalsförordnande

I Internationella straffrättsutredningens uppdrag, som resulterade i ett förslag till ny lydelse av 2 kap. brottsbalken, ingick att ta ställning till om kraven på åtalsförordnande hade en lämplig omfattning och utformning. En fråga att behandla var om fler fall skulle kunna undantas från kravet på åtalsförordnande och om den prövning av

åtalsfrågan som enligt gällande rätt ska göras av regeringen, i stället som utgångspunkt kan göras av riksåklagaren.

Enligt utredningens bedömning bör systemet med åtalsförordnande behållas, bl.a. eftersom det svenska systemet med allmän åtalsplikt skulle medföra att även brott som begåtts utomlands skulle omfattas av åtalsplikten om inte kravet på förordnande om åtalsrätt bibehålls. Detta skulle inte vara förenligt med den restriktivitet som enligt Internationella straffrättsutredningen, och nämnda utredningsdirektiv, bör gälla för utnyttjande av extraterritoriell jurisdiktion.

Enligt förslaget bör således de gällande kraven på åtalsförordnande för vissa brott som begåtts i eller utanför Sverige behållas i ungefär den utsträckning som alljämt utgör gällande rätt. Det huvudsakliga ansvaret för åtalsförordnande ska däremot, enligt Internationella straffrättsutredningens överväganden, i princip vara en uppgift för rättsväsendets myndigheter. Beslut om åtalsförordnande ska därför som huvudregel fattas av riksåklagaren, med möjlighet att i vissa fall lämna över prövningen till regeringen om det finns särskilda skäl härför. Sådana särskilda skäl kan bestå i att ett beslut i frågan om åtalsförordnande kräver svåra folkrättsliga eller utrikespolitiska överväganden. I fråga om brott som begåtts utomlands, ska en möjlighet för riksåklagaren att delegera beslutanderätten till en överåklagare införas.

Utredningen slog också fast vilka principer som bör vara vägledande vid bedömningen av om det föreligger ett sådant påtagligt och berättigat intresse av att lagföring kommer till stånd i Sverige att ett åtalsförordnande bör meddelas. En av riktlinjerna gäller ett åtalsförenlighet med folkrätten. Sverige bör normalt sett vara restriktivt med att hävda nationell domsrätt om det finns någon tveksamhet i om sådan domsrätt är tillåten med hänsyn till folkrättsliga regler. Även vid sådan tveksamhet kan det dock finnas ett påtagligt och berättigat svenskt intresse av lagföring i Sverige och en lämplighetsprövning kan resultera i att åtal ska få väckas vid svensk domstol.

Hänsyn till de problem som kan uppkomma när flera stater gör gällande jurisdiktion över ett och samma brott bör också vägas in vid lämplighetsbedömningen. Omständigheter som kan beaktas är den misstänktes medborgarskap och hemvist, förekomsten av brottmålsförfaranden i andra länder samt möjligheterna till utredning, lagföring och straffverkställighet.

Enligt förslaget bör även lämplighetsöverväganden av mer allmän art göras. Det kan exempelvis vara så vid ett brott begånget av en svensk medborgare utomlands, att den främmande staten saknar intresse av egen lagföring eller av att överlämna lagföringen till Sverige. Även om det inte finns något hinder mot att väcka åtal i Sverige för brottet, finns det normalt sett inte något intresse av svensk lagföring.

Någon mer detaljerad reglering ansåg utredningen inte sig ha underlag för att föreslå. Utredningen föreslog dock att det, som en markering av den restriktivitet som borde gälla, i lagen ska anges att ett åtalsförordnande får meddelas endast om åtal är påkallat ur allmän synpunkt. Dessutom föreslogs att det uttryckligen ska stadgas att vid åtalsprövningen särskilt ska beaktas brottslighetens anknytning till främmande stat och de intressen som den staten kan ha. Slutligen föreslog utredningen att flera av de regler om särskild åtalsprövning som finns i författningar utanför brottsbalken ska upphävas och brottsbalkens allmänna regler i stället gälla även vid tillämpningen av dessa författningar.

Flertalet remissinstanser ställde sig positiva till Internationella straffrättsutredningens förslag i fråga om åtalsförordnande.

9.4 Överväganden och förslag i departementspromemorian Ds 2014:13

9.4.1 Utgångspunkter för övervägandena

En förutsättning för det uppdrag som resulterade i den aktuella departementspromemorian, var att kravet på åtalsförordnande skulle finnas kvar i nuvarande utsträckning. Inriktningen för arbetet var att ansvaret för prövningen av åtalsförordnande enligt 2 kap. brottsbalken som huvudregel skulle flyttas från regeringen till någon annan myndighet. I det sammanhanget ingick också att bedöma om den myndighet som får primäransvaret ska ha möjlighet att lämna över prövningen till regeringen och under vilka förhållanden ett sådant hänskjutande i så fall skulle kunna ske. Vid dessa överväganden skulle hänsyn tas till de konstitutionella aspekterna av en delad beslutskompetens mellan regeringen och den utsedda myndigheten. I uppdraget ingick också att överväga vilka omständigheter som ska beaktas vid prövningen av om åtal ska tillåtas, särskilt mot bakgrund av den

restriktivitet som bör gälla vid utövandet av extraterritoriell jurisdiktion.

9.4.2 Beslut om åtalsförordnande och ansvarsfördelningen mellan regeringen och riksåklagaren

I departementspromemorian föreslogs att ansvaret för åtalsförordnande ska flyttas från regeringen i de fall som regeringen enligt gällande rätt har möjlighet att delegera beslutanderätten (se avsnitt 9.2). För dessa fall ska riksåklagaren som högsta allmänna åklagare ha primäransvaret för att bedöma om åtalsförordnande ska meddelas. Riksåklagaren föreslogs dessutom ges möjlighet att i vissa fall delegera prövningen inom åklagarväsendet.

I övervägandena framhölls att prövningen av åtalsförordnande innebär en bedömning av såväl olika rättsliga frågor med anknytning till straffrätt som de praktiska förutsättningarna för att väcka åtal i Sverige. Vid en ändrad beslutsordning – med primäransvaret överflyttat från regeringen till annan myndighet – kan det därför inte komma i fråga att flytta ansvaret utanför åklagarväsendet.

Det framhölls i departementspromemorian att det stora flertalet ärenden om åtalsförordnande avgörs av riksåklagaren och att det framstår som en naturlig utveckling att prövningen av åtalsförordnandet även i formellt hänseende flyttas från regeringen till en rättslig instans. En viktig faktor att beakta anfördes dock vara att regeringen är ensam ansvarig för Sveriges utrikes- och säkerhetspolitik. I den mån det för frågan om åtalsrätt är nödvändigt med annat än rent rättsliga bedömningar för att göra överväganden som berör Sveriges förhållande till andra stater eller till mellanfolkliga organisationer, konstaterades att det inte är lämpligt att prövningen görs av myndigheter inom rättsväsendet. Regeringen borde därför, även fortsättningsvis, ha det yttersta ansvaret för åtalsfrågor som kräver särskilda folkrättsliga eller utrikespolitiska överväganden. Detta åstadkoms lämpligast genom att regeringens exklusiva behörighet enligt 2 kap. 7 a och b §§ brottsbalken behålls, liksom enligt den specialstraffrättsliga lagstiftning där motsvarande behörighet finns. Samtidigt borde riksåklagaren överta det primära ansvaret för hela det område där det i dag finns en formell möjlighet för regeringen att delegera prövningen.

Det kan inte uteslutas att det inom riksåklagarens ansvarsområde uppkommer bedömningar som är särskilt känsliga från utrikes- eller säkerhetspolitiska utgångspunkter. Riksåklagaren bör därför ha en möjlighet att hänskjuta ett ärende till regeringen. Enligt förslaget ska så ske om förutsättningarna för att meddela åtalsförordnande i övrigt är uppfyllda och om det finns anledning anta att prövningen har särskild betydelse för Sveriges utrikes- eller säkerhetspolitik. Riksåklagaren ska således först pröva de mera rättsligt präglade förutsättningarna för åtal och om prövningen utfaller så att det finns skäl för lagföring här men det samtidigt enligt riksåklagarens bedömning finns särskilda utrikes- eller säkerhetspolitiska aspekter, ska ärendet överlämnas till regeringen för ett slutligt avgörande.

9.4.3 Kriterier för bedömningen

Utgångspunkten för utnyttjandet av extraterritoriell jurisdiktion är, som tidigare framhållits, att reglerna därom ska tillämpas med en viss restriktivitet. Detta uttrycks ofta som att det bör finnas ett påtagligt och berättigat intresse av att lagföring kommer till stånd i Sverige. Ett antal frågeställningar kan aktualiseras vid bedömningen av om åtalsförordnande ska meddelas. De olika kriterierna kan påverka varandra och utfallet av prövningen lär ofta bli en mer skönsmässig avvägning av skälen för och emot åtal.

Ett kriterium som enligt departementspromemorians förslag bör komma till tydligt uttryck vid prövningen av om åtal ska tillåtas, är de internationella förpliktelser som Sverige är bundet av. En tillämpning av svensk straffrättslig jurisdiktion bör ske endast på ett sätt som är förenligt med folkrättsliga grundsatser och Sveriges internationella förpliktelser. Dessa kan exempelvis innebära skyldigheter att beivra viss brottslighet, men även ett krav på att avstå från lagföring här. Om det är tveksamt från folkrättslig synpunkt att svenska kompetensregler kan göras gällande, bör det vara ett skäl för att vara särskilt restriktiv vid åtalsprövningen.

Vidare bör enligt förslaget ett kriterium att beakta vid prövningen vara vilken anknytning som brottsligheten eller gärningsmannen har till Sverige. Om det är fråga om brott mot svenska allmänna eller enskilda intressen, är skälen för åtal generellt sett starkare än om

sådana omständigheter inte finns. I dessa fall lär främmande staters intresse för lagföring också regelmässigt vara mindre.

Brottslighetens karaktär och omfattning bör också tillmätas vikt vid bedömningen av om en viss gärning har sådan anknytning till Sverige att möjligheten till svensk jurisdiktion bör utnyttjas. Som ett grundläggande krav ska gälla att det från straffrättslig synpunkt finns ett mera uttalat svenskt intresse av att ingripa mot gärningen. Prövningen ska därför göras även med hänsyn till brottslighetens svårhet. Åtalsförordnande bör mer sällan komma i fråga för bagatellartad brottslighet, även om det inte ska vara uteslutet att beivra även mindre allvarliga brott. Bedömningen kan i sådana fall göras utifrån de skyddsintressen som bär upp straffbestämmelsen.

Ytterligare ett argument som talar för lagföring i Sverige och som ska beaktas vid åtalsprövningen, är om ett brott har begåtts av en svensk medborgare eller en utlänning med stadigvarande hemvist här och brottet är sådant att det normalt sett skulle föranleda åtal i Sverige. Så bör åtminstone vara fallet så länge inte den stat där brottet har begåtts har vidtagit åtgärder för att beivra detsamma.

Vilka åtgärder som har eller kommer att vidtas i en annan stat ska över lag tillmätas stor betydelse vid prövningen av åtalsförordnande, liksom frågan om i vilken utsträckning en brottslig gärning har en större anknytning till ett annat land än Sverige. Detta gäller framför allt i situationer när det närmast är en tillfällighet att svenska jurisdiktionsregler är tillämpliga. Det är en allmän strävan internationellt att undvika jurisdiktionskollisioner, dvs. att flera länder samtidigt gör anspråk på att bestraffa en viss gärning, så långt det är möjligt.

Slutligen ska enligt förslaget i prövningen ingå en bedömning av vilka faktiska möjligheter det finns för lagföring i Sverige, med beaktande av möjligheterna till utlämning och internationellt rättsligt bistånd. Omständigheter att väga in är bl.a. praktiska svårigheter som kan uppkomma med att genomföra en brottsutredning i Sverige om gärningsmannen eller bevispersoner finns utomlands.

10 Straffrättslig domsrätt i några andra länder

10.1 Inledning

För utredningens överväganden och förslag i fråga om utformningen av bestämmelserna om svensk straffrättslig domsrätt (se avsnitt 11), kan det vara värdefullt att ta del av hur den straffrättsliga jurisdiktionen har utformats i några andra länder. I utredningens uppdrag ingår därför att beakta lagstiftningen i de nordiska länderna och några andra länder som är jämförbara med Sverige. Utredningen ska i övrigt göra de internationella jämförelser som anses befogade.

En utförlig redogörelse för den straffrättsliga domsrätten i de nordiska länderna samt i Tyskland och Storbritannien finns i Internationella straffrättsutredningens betänkande (se SOU 2002:98, avsnitt 6). Den redovisning som görs i det följande utgör i huvudsak en uppdatering av det tidigare betänkandet, i den mån och för de länder som det har bedömts relevant.

De länder som behandlas här är Danmark (avsnitt 10.2), Finland (avsnitt 10.3), Norge (avsnitt 10.4) och Tyskland (avsnitt 10.5).

10.2 Danmark

Bestämmelser om straffrättslig domsrätt finns i 2 kap. straffeloven, som innehåller ”Almindelige betingelser for strafferetlige bestemmelers anvendelse”. Behörighet att döma för brott finns bl.a. när det gäller brott begångna i Danmark och i vissa fall för brott begångna ombord på danska fartyg. För gärningar begångna utomlands, har dansk domstol behörighet att döma med stöd av den aktiva personalitetsprincipen, dvs. domsrätt föreligger om gärningsmannen är dansk medborgare, är bosatt i landet eller annars varaktigt vistas där.

Ett krav på dubbel straffbarhet gäller i de flesta sådana fall. För vissa brott som begåtts utomlands och som riktats mot en dansk medborgare eller någon som är bosatt i Danmark eller på motsvarande sätt varaktigt vistas i landet, föreligger domsrätt om det på gärningen kan följa fängelse i minst sex år. Dessutom gäller ett krav på dubbel straffbarhet.

För brott som riktats mot den danska staten gäller att domsrätt föreligger bl.a. om handlingen kränker den danska statens självständighet och säkerhet. För brott som omfattas av Romstadgan, har dansk domstol behörighet att döma om gärningsmannen är dansk medborgare, bosatt i Danmark, på liknande sätt varaktigt vistas i landet eller befinner sig där.

För brott som innefattar text-, ljud- eller bildmaterial, som genom handlande utanför Danmark har gjorts allmänt tillgängligt över internet i Danmark, är dansk domstol behörig att döma om materialet har någon särskild koppling till Danmark.

10.3 Finland

I den finska strafflagens första kapitel finns bestämmelser om tillämpningsområdet för finsk straffrätt. Sin nuvarande utformning fick kapitlet i allt väsentligt år 1996, men en del förändringar, bl.a. vad avser jurisdiktionen över internationella brott, har vidtagits efter det.

Inledningsvis i kapitlet slås fast att finsk domstol har behörighet att döma över brott som har begåtts i Finland. Denna bestämmelse har utvidgats till att även stadga att för brott som har begåtts i Finlands ekonomiska zon, finns särskilda bestämmelser. Behörighet föreligger därutöver för brott med anknytning till finska fartyg, brott som riktar sig mot Finland, brott som riktar sig mot finska medborgare och brott som har begåtts av finsk medborgare. Med finsk medborgare jämställs en person som vid gärningstidpunkten eller när rättegången inleds är varaktigt bosatt i Finland. Detsamma gäller för en person som påträffas i Finland och som är medborgare eller varaktigt bosatt i något av de övriga nordiska länderna.

Strafflagen innehåller dessutom en bestämmelse om internationella brott, varmed avses brott som oberoende av lagen på gärningsorten grundar sig på en internationell överenskommelse som är för-

pliktande för Finland eller på någon annan författning eller bestämmelse som är internationellt förpliktande för Finland. Behörighet att döma över sådana brott framgår av en särskild förordning, som innehåller en uppräknning av de brott som avses och de bakomliggande överenskommelser som hör samman med brotten.

Strafflagen innehåller därutöver bestämmelser om utövande av jurisdiktion på begäran av en annan stat. Under senare år har detaljerade bestämmelser om kravet på dubbel straffbarhet införts. För brott som har begåtts utanför Finland, gäller, med vissa undantag, krav på åtalsförordnande. Beslut om åtalsförordnande fattas av riksåklagaren.

10.4 Norge

År 2015 trädde en ny norsk strafflag (Lov om straff) i kraft. Lagen innehåller bestämmelser om straffrättslig domsrätt och stadgar som utgångspunkt att behörighet att döma enligt norsk lag föreligger för gärningar som begåtts i Norge. Detsamma gäller bl.a. för brott som begåtts på inrättningar på norsk del av kontinentalsockeln, i norsk ekonomisk zon eller på norska fartyg.

För brott som begåtts utomlands gäller att domsrätt föreligger om gärningsmannen är norsk medborgare eller bosatt i Norge liksom om brottet har begåtts till förmån för en norsk juridisk person. En förutsättning är att det är fråga om gärningar som också är straffbara i det land där de begicks eller att det rör sig om vissa närmare angivna brott, däribland folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelse. Detsamma gäller för brott som riktats mot den norska staten eller som kan utgöra terroristbrott. Med norsk medborgare likställs i de flesta fall personer som efter gärningen har förvärvat norskt medborgarskap eller tagit hemvist i landet. Behörighet föreligger också att döma över brott som begåtts av någon som befinner sig i Norge, om det på gärningen kan följa fängelse i minst ett år.

Norsk domsrätt föreligger dessutom för gärningar som Norge enligt internationella överenskommelser eller på folkrättslig grund har rätt eller plikt att döma över.

10.5 Tyskland

Bestämmelser om tysk straffrättslig domsrätt finns i den tyska strafflagen (Strafgesetzbuch), som inte genomgått några större förändringar sedan Internationella straffrättsutredningens redogörelse för den tyska regleringen av straffrättslig domsrätt. Behörigheten utgår från territorialitetsprincipen, som ger oinskränkt behörighet att döma för brott som begåtts i Tyskland. Även för brott som begåtts ombord på tyska fartyg eller luftfartyg gäller tysk domsrätt. Tyska domstolar har, med stöd av universalitetsprincipen, generell behörighet att döma över ett antal närmare preciserade brott som baseras på internationella konventioner. Domsrätt föreligger också bl.a. för brott som riktats mot staten och för brott som har begåtts utomlands mot en tysk medborgare eller av en tysk medborgare.

11 Svensk straffrättslig domsrätt – överväganden och förslag

11.1 Inledning

Redan inför Internationella straffrättsutredningens uppdrag att se över den svenska lagstiftningen om straffrättslig domsrätt, som resulterade i betänkandet *Internationella brott och svensk jurisdiktion* (SOU 2002:98), konstaterades att nuvarande lagstiftning på området var svåröverskådlig. Nyssnämnda utredning slog fast att kritik kunde riktas mot utformningen av de centrala bestämmelserna om svensk straffrättslig domsrätt i 2 kap. brottsbalken och mot domsrättsbestämmelserna i olika specialstraffrättsliga författningar. Den befintliga regleringen ansågs vara inte bara svåröverskådlig, utan också delvis obegriplig och i viss utsträckning i strid mot folkrätten. I avsnitt 7 finns en beskrivning av gällande rätt på området, medan huvuddragen i Internationella straffrättsutredningens förslag avseende straffrättslig domsrätt redovisas i avsnitt 8. En viktig fråga vid utformningen av ett regelverk om straffrättslig domsrätt rör åtalsförordnande. Internationella straffrättsutredningens förslag i den delen, liksom förslaget i den efterföljande departementspromemorian *Åtalsförordnande enligt 2 kap. brottsbalken* (Ds 2014:13) behandlas i avsnitt 9.

De nyssnämnda förslagen har remissbehandlats, men ännu inte lett till lagstiftning. Behovet av en bredare genomlysning av 2 kap. brottsbalken och den domsrättsreglering som återfinns i specialstraffrättsliga författningar gör sig alltjämt gällande. Utredningen har därför fått i uppdrag att, med utgångspunkt i ovannämnda betänkande och departementspromemoria, göra en förnyad översyn och ta fram ett uppdaterat och samlat beredningsunderlag avseende reglerna om svensk straffrättslig domsrätt. I uppdraget ingår att lämna fullständiga författningsförslag. Uppdraget i denna del är, liksom var

fallet för Internationella straffrättsutredningen, begränsat till domsrättsfrågor och omfattar således inte överväganden gällande räckvidden för jurisdiktionen över enskilda brott eller andra överväganden kring de materiella regleringarna av olika brott.

I avsnitt 11.2 redovisas några utgångspunkter för utredningens överväganden och förslag. Förslaget till en ny lydelse av 2 kap. brottsbalken behandlas i avsnitt 11.3. Utredningens överväganden och förslag beträffande domsreglerna som finns utanför brottsbalken, dvs. i olika specialstraffrättsliga författningar, finns i avsnitt 11.4.

I utredningens uppdrag ingår, utöver uppgiften att lämna förslag beträffande straffrättslig domsrätt, att överväga och ta ställning till om det i svensk rätt bör införas en möjlighet att i Sverige lagföra personer som begått aggressionsbrott. Av avsnitt 6 framgår att en sådan kriminalisering, enligt utredningens bedömning, bör genomföras och ett författningsförslag kring den närmare utformningen av aggressionsbrottet i svensk rätt lämnas där. En viktig fråga i det sammanhanget är vilken domsrätt svensk domstol ska ha över aggressionsbrottet. Denna fråga har ett mycket nära samband med utredningens överväganden kring om aggressionsbrottet över huvud taget bör kriminaliseras i svensk rätt och hur en sådan straffbestämelse i så fall bör se ut. Den närmare utformningen av jurisdiktionsregleringen när det gäller aggressionsbrottet redovisas därför i avsnittet som innehåller överväganden och förslag kring aggressionsbrottet, se avsnitt 6.4.

11.2 Ett förslag till en samlad och lättillämpad reglering av straffrättslig domsrätt – några utgångspunkter

Bedömning: Utgångspunkterna för övervägandena och förslagen ska vara följande.

- En ny reglering i svensk rätt av straffrättslig domsrätt bör i allt väsentligt baseras på de överväganden och förslag som Internationella straffrättsutredningens betänkande SOU 2002:98 och departementspromemorian Ds 2014:13 innehåller. Några genomgripande ändringar i sak bör inte göras.

- De generella straffrättsliga domsrättsbestämmelserna bör samlas i 2 kap. brottsbalken, som ges en ny lydelse.
- Domsrättsbestämmelserna bör utformas med utgångspunkt i de folkrättsliga anknytningsprinciperna.
- Extraterritoriell behörighet bör användas restriktivt.
- Domsrättsbestämmelser i specialstraffrättsliga författningar bör bibehållas endast i den mån brottsbalkens generella bestämmelser inte kan tillämpas.

Utredningens överväganden och förslag utgår från Internationella straffrättsutredningens betänkande och departementspromemorian Ds 2014:13

En uttrycklig utgångspunkt för uppdraget i den del det avser straffrättslig domsrätt är, som nämnts, Internationella straffrättsutredningens betänkande SOU 2002:98 respektive departementspromemorian Ds 2014:13. Såsom regeringen konstaterat i sitt kommittédirektiv framstår de förslag som lämnats i dessa båda arbeten som välgrundade och framsynta. Förslagen har under remissbehandlingen i allt väsentligt mottagits väl. Utredningen delar i hög utsträckning de bedömningar som Internationella straffrättsutredningen gjort. Även förslagen i departementspromemorian är välgrundade och kan, tillsammans med nyss nämnda betänkande, läggas till grund för utredningens överväganden och förslag.

Sedan Internationella straffrättsutredningen lämnade sitt betänkande har det emellertid passerat mer än femton år och en del av de förslag som lämnades är därför inte längre fullt ut relevanta. En stor del av arbetet har mot den bakgrunden bestått i att uppdatera de tidigare förslagen i förhållande till nu gällande rätt. Kravet på åtalsförordnande för brott som har begåtts utomlands framhålls som en särskild fråga i utredningsuppdraget. När det gäller utformningen av bestämmelserna på det området, både såvitt avser brottsbalkens generella reglering om åtalsförordnande och det regelverk som finns i specialstraffrättsliga författningar, utgör departementspromemorian en fortsatt beredning och översyn av Internationella straffrättsutredningens förslag. Förslagen i departementspromemorian utgår emeller-

tid från då gällande rätt och inte från Internationella straffrättsutredningens förslag till ett nytt 2 kap. brottsbalken, varför en sammanjämkning av dessa båda författningsförslag varit nödvändig.

Liksom var fallet för Internationella straffrättsutredningen är syftet med denna nya översyn av den straffrättsliga domsrätten att åstadkomma en samlad, överskådlig och lättillämpad reglering, som är i överensstämmelse med Sveriges internationella åtaganden. Internationella straffrättsutredningens betänkande innehåller en fyllig redovisning av motiven till de förslag som lämnats. Så är också fallet med den aktuella departementspromemorian. I stor utsträckning är det således möjligt att, i den mån utredningen inte önskar frångå de tidigare bedömningar som gjorts, hänvisa till vad som redan framförts i dessa båda arbeten. Ambitionen har dock varit att den översyn av domsrättsreglerna som gjorts och de förslag som översynen resulterat i, ska redovisas på ett sådant sätt att de bakomliggande skälen för förslagen i allt väsentligt ska gå att utläsa ur detta betänkande. Denna metod medför att en del upprepningar från de båda tidigare redovisningarna är oundvikliga.

Internationella straffrättsutredningens betänkande och departementspromemorian från 2014 framhålls, som nämnts, i kommittédirektivet uttryckligen som utgångspunkt för uppdraget i denna del. Det övergripande syftet med uppdraget måste dock anses vara att åstadkomma en samlad, överskådlig och lättillämpad reglering av den straffrättsliga domsrätten. I den mån det bedömts föreligga övertygande skäl för det har de förslag som tidigare lämnats frångåtts. Detta har dock skett i endast begränsad omfattning.

*De straffrättsliga domsrättsbestämmelserna samlas
i 2 kap. brottsbalken*

De allmänna bestämmelserna om svenska domstolars straffrättsliga domsrätt finns i 2 kap. brottsbalken. Kapitlet innehåller bl.a. regler om jurisdiktion över brott begångna såväl inom som utom landets gränser, om var ett brott ska anses begånget, liksom om krav på s.k. dubbel straffbarhet och på särskilt förordnande om rätt att väcka åtal. Innehållet i kapitlet är allmängiltigt och gäller för samtliga brottmålsförfaranden i svenska domstolar, såvida inte något annat framgår av specialstraffrättsliga författningar.

Som framgår i det följande innehåller utredningens förslag till en ny lydelse av 2 kap. brottsbalken inte några mer genomgripande ändringar i sak. För kapitlets disposition föreslås däremot relativt omfattande omarbetningar. I likhet med Internationella straffrättsutredningens förslag är ambitionen att skapa ett mer sammanhållet regelverk. I den utsträckning det är möjligt är därför tanken att de domsrättsbestämmelser som finns i olika specialstraffrättsliga författningar ska bibehållas endast i den mån brottsbalkens generella bestämmelser inte kan tillämpas på området. Målsättningen är att dubbelregleringar ska kunna undvikas. För flera av de specialstraffrättsliga behörighetsreglerna, som ofta har sin bakgrund i internationella överenskommelser, kan domsrätten dock inte hänföras till någon mer allmän domsrättsbestämmelse. I sådana fall kan inte 2 kap. brottsbalken tillämpas utan den specialstraffrättsliga domsrättsregleringen får behållas.

Domsrättsbestämmelserna utformas med utgångspunkt i de folkrättsliga anknytningsprinciperna

I avsnitt 7.2 har de folkrättsliga principer och nationella regler som bestämmer omfattningen av de svenska domstolarnas jurisdiktion redovisats. Gränserna för hur långt utanför det egna territoriet som en stat kan göra gällande domsrätt avgörs i folkrätten. Däri har förekomsten av vissa särskilda anknytningsmoment mellan en stat och en brottslig gärning lett till att ett antal olika jurisdiktionsprinciper har utvecklats. Nuvarande domsrättsregler i brottsbalken och specialstraffrätten återspeglar endast i begränsad utsträckning de grundläggande principer som varit vägledande för utformningen av bestämmelserna. I stället har en bakomliggande tanke med den systematik som använts vid uppbyggnaden av 2 kap. brottsbalken varit att de bestämmelser om extraterritoriell jurisdiktion som hänger samman med ett krav på dubbel straffbarhet har samlats i 2 kap. 2 § brottsbalken. Undantagen från kravet på dubbel straffbarhet finns i 2 kap. 3 §. Helt konsekvent är denna systematik dock inte. Bland bestämmelserna i 2 § finns exempelvis även en regel som slår fast domsrätt också för brott som begåtts inom ett område som inte tillhör någon stat och där det av naturliga skäl inte kan ställas krav på dubbel straffbarhet.

I något fall har den bristande kopplingen till de folkrättsliga anknytningsprinciperna också medfört att domsregler blivit så omfattande att det kan ifrågasättas om regleringen står i överensstämmelse med vad som är folkrättsligt godtagbart. Bestämmelsen i 2 kap. 3 § 7 brottsbalken utgör ett exempel härpå. Av lagrummet framgår att svensk domstol är behörig att döma för brott som begåtts utom riket om det lindrigaste straff som i svensk lag är stadgat för brottet är fängelse i fyra år eller mer. För sådana brott föreskrivs alltså universell jurisdiktion, utan krav på nationell anknytning. Detta torde inte vara i överensstämmelse med Sveriges folkrättsliga förpliktelser. En inskränkning av domsrätten ligger dock i kravet på åtalsförordnande liksom bestämmelsen i nuvarande 2 kap. 7 § brottsbalken (som bl.a. föreskriver att de begränsningar som följer av allmänt erkända folkrättsliga grundsatser ska iakttas).

Som Internationella straffrättsutredningen också funnit framstår en förändrad och tydligare systematisk uppbyggnad av domsreglerna i 2 kap. brottsbalken som nödvändig. Liksom nämnda utredning föreslagit bör de folkrättsliga anknytningsprinciperna vara utgångspunkt för den disposition som väljs. Reglerna om domsrätt för brott begångna i Sverige bör inleda kapitlet och regleringen av krav på åtalsförordnande för sådana brott, som således inskränker behörigheten med stöd av territorialitetsprincipen, ska behandlas i direkt anslutning till huvudregeln om svensk domsrätt för brott begångna här i landet. Som utvecklas vidare i avsnitt 11.3.9 ska en reglering införas vari preciseras grunderna för när åtalsförordnade ska meddelas. Efter avsnittet om domsrätt för brott begångna i Sverige bör följa ett avsnitt om brott begångna utanför landets gränser, dvs. bestämmelser om extraterritoriell jurisdiktion. Där bör också en hänvisning göras till sådana domsbestämmelser i specialstraffrättsliga författningar som ska fortsätta gälla. Extraterritoriell jurisdiktion är föremål för en rad tämligen omfattande undantag genom krav på dubbel straffbarhet, krav på att visst straff ska kunna följa på brottet för att svensk domstol ska vara behörig och krav på åtalsförordnande. Dessa undantag behandlas, för ökad överskådlighet, direkt efter bestämmelserna som ger extraterritoriell domsrätt. I ett eget avsnitt placeras tre paragrafer som gäller betydelsen för svensk domstols behörighet om det finns en tidigare utländsk dom som avser frågan om ansvar för brott. Bestämmelserna är tillämpliga på såväl brott som begåtts i Sverige som brott som begåtts utomlands,

även om de i praktiken lär ha i synnerhet störst betydelse vid extra-territoriell jurisdiktion. Avslutningsvis följer två bestämmelser som rör folkrättsliga begränsningar respektive utlämning och överlämnande.

Inga genomgripande ändringar i sak

För att uppnå det övergripande syftet med utredningens uppdrag att åstadkomma en samlad, överskådlig och lättillämpad reglering är, liksom Internationella straffrättsutredningen konstaterat, den systematik som används av stor betydelse. En väl genomtänkt uppbyggnad av regelsystemet är viktig och bidrar till ett regelverk som är begripligt och ändamålsenligt vid rättstillämpningen, för såväl domstolar som andra aktörer. Det är emellertid inte tillräckligt med sådana mer strukturella och redaktionella ändringar när en reformerad domsrättsreglering ska utarbetas. Även bestämmelsernas sakliga innehåll måste rimligen övervägas. Merparten av innehållet i det regelverk som utgör gällande rätt på området är dock redan utformat på ett tillfredsställande sätt. I dessa fall innebär det lämnade förslaget snarare att de gällande bestämmelserna systematiseras delvis annorlunda mot vad som är fallet i dag. Bestämmelsernas formella uppställning och indelning är viktig. I huvudsak får Internationella straffrättsutredningens förslag när det gäller de mer lagtekniska lösningar som utredningen valt anses så väl genomarbetade att de ska läggas till grund också för de förslag som här läggs fram.

I några fall har Internationella straffrättsutredningen emellertid identifierat bestämmelser vars sakliga innehåll inte synes stämma överens med det bakomliggande syftet till varför regleringen tillkommit och vilket lagstiftningsbehov det egentligen motsvarat. Så är exempelvis fallet med en del bestämmelser som utformats som domsrättsskapande regler, men vars syfte snarare varit att skapa ett undantag från kravet på dubbel straffbarhet. I sådana fall bör förslag som innebär ändringar i sak läggas fram. Några mer genomgripande omarbetningar av det allmänna innehållet i brottsbalkens domsrättsbestämmelser är det dock inte fråga om.

Omfattningen av svensk domsrätt bestäms inte endast av hur reglerna om jurisdiktion är utformade. För en fullständig bild därav är det också nödvändigt att beakta innehållet i de materiella straffbestämmelser som brottsbalken och specialstraffrättsliga författningar

innehåller. Hur omfattande den materiella straffbarheten är inverkar således på hur vidsträckt jurisdiktionen i praktiken blir. En domsrättsregel kan exempelvis ge betydande utrymme för svensk jurisdiktion, men om den materiella straffbestämmelsen som är tillämplig är snävt formulerad, blir det område som omfattas av domstolens reella behörighet begränsat. Utredningens uppdrag är, som nämnts inledningsvis, begränsat till regler om domsrätt och frågor avseende vilket tillämpningsområde som bör gälla för enskilda brott berörs inte närmare.

Extraterritoriell behörighet bör användas restriktivt

Frågan om jurisdiktion över ett brott eller svensk domstols behörighet att döma däröver, är i svensk rätt åtskild från den materiella brottsbeskrivningen. En följd därav är att en talan ska avvisas vid bristande domsrätt, inte ogillas. Ett brott föreligger under förutsättning att de rekvisit som angetts i brottsbeskrivningen är uppfyllda, oavsett om gärningsmannen kan lagföras vid svensk domstol eller inte. Detta innebär att ett brott enligt svensk lag kan föreligga helt oberoende av var gärningen har begåtts, vem som har begått den eller mot vem som den har begåtts. Genom domsrättsbestämmelser ställs i stället upp krav på viss anknytning till Sverige, för att därigenom grunda svensk jurisdiktion och domstolarnas rätt att pröva en fråga om straffansvar. Bestämmelser som inskränker domsrätten är nödvändiga för att svensk rätt ska vara i överensstämmelse med de krav som folkrätten uppställer på stater att inte lagstifta om förhållanden som helt saknar anknytning till den egna staten.

Kravet på åtalsförordnande för vissa gärningar innebär i realiteten en ytterligare inskränkning av domsrätten, vilket således kan bidra till att svensk domsrätt inte ges ett alltför omfattande tillämpningsområde. Inför Internationella straffrättsutredningens uppdrag slogs i kommittédirektivet för utredningen fast att Sverige bör utnyttja möjligheten till extraterritoriell jurisdiktion endast när det finns ett påtagligt och berättigat intresse av att lagföring kommer till stånd i Sverige. Samma utgångspunkt bör gälla även för de förslag och överväganden som här görs kring utformningen av den extraterritoriella behörigheten. I utredningsuppdraget ligger att föreslå en reglering

som säkerställer att Sverige uppfyller sina internationella förpliktelser. Däri får anses ligga ett krav på att den extraterritoriella behörigheten inte ges en så vid utformning att den går längre än vad det gällande folkrättsliga regelverket tillåter.

11.3 En ny lydelse av 2 kap. brottsbalken

11.3.1 Kapitlets rubrik

Förslag: Rubriken för 2 kap. brottsbalken ska vara *Om svensk domstols behörighet*.

Den nu gällande rubriken för 2 kap. brottsbalken är *Om tillämpligheten av svensk lag*. Enligt sin lydelse skulle kapitlet således handla om i vilken utsträckning svensk lag – varmed får anses underförstått avses svensk strafflag – ska tillämpas. Eftersom kapitlets huvudsakliga innehåll snarast består i bestämmelser som avgör i vilka fall och i vilken omfattning svensk domstol är behörig att på grund av ett begånget brott döma till en brottspåföljd, är rubriken missvisande. Såsom Internationella straffrättsutredningen funnit är en mer lämplig rubrik för kapitlet *Om svensk domstols behörighet*. Den rubriken anger tydligt vad som behandlas.

Av nuvarande lydelse i 2 kap. 1–3 a §§ brottsbalken framgår att det enligt dessa bestämmelser ska dömas inte endast vid svensk domstol utan också ”efter svensk lag”. Detta kan, som Internationella straffrättsutredningen påpekat, misstas för en lagvalsregel som i just de fall som avses i nyssnämnda lagrum anvisar svensk lag som tillämplig. Svensk domstol ska i brottmål visserligen alltid tillämpa svensk lag (ibland med beaktande av innehållet i utländsk lagstiftning), men syftet med den aktuella lokutionen torde inte vara att ge uttryck för lagval. Bestämmelsen fyller inte någon funktion i detta sammanhang och bör, som Internationella straffrättsutredningen konstaterat, inte användas vid en ny utformning av 2 kap. brottsbalken.

11.3.2 Gärningsortens betydelse för domsrätt

Förslag: Svensk domstol ska, liksom är fallet i dag, vara behörig att döma för brott som begåtts i Sverige. För brott som begåtts utanför Sverige ska svensk domstol vara behörig om brottet begåtts ombord på ett svenskt fartyg eller luftfartyg eller i tjänsten av befälhavaren eller någon som tillhörde besättningen på ett sådant fartyg. En ny bestämmelse ska införas om att svensk domstol är behörig att döma för brott som har begåtts på en inrättning i Sveriges ekonomiska zon eller på svensk del av kontinentalsockeln.

I lagen ska dessutom införas en bestämmelse om lokalisering av underlåtenhetsbrott respektive om medverkan till annans brott.

Svensk domstol ska även fortsättningsvis vara behörig att döma för brott som begåtts av någon som tillhör Försvarsmakten på område där en avdelning av Försvarsmakten befinner sig, men däremot ska domsrätt inte föreligga för brott som någon annan begått på ett sådant område.

Bestämmelserna om brottslokalisering i 19 kap. 1 § rättegångsbalken ska anpassas till motsvarande regel i 2 kap. 1 § brottsbalken i föreslagen lydelse. Någon ändring av regeringens möjlighet att, enligt 19 kap. 2 § rättegångsbalken, anvisa behörig tingsrätt ska inte göras.

Territorialitetsprincipen

Territorialitetsprincipen – dvs. att en stat har domsrätt över brott som har begåtts på det egna territoriet – har en särställning som grund för nationell jurisdiktion. Liksom Internationella straffrättsutredningen föreslagit ska en bestämmelse med innebörd att svensk domstol är behörig att döma för brott som har begåtts i Sverige inleda 2 kap. brottsbalken (se föreslagen lydelse av 2 kap. 1 §). Enligt gällande rätt omfattar svenskt territorium Sveriges land- och sjöterritorium och luftrummet däröver. Någon ändring av vad som i detta avseende redan gäller finns det inte anledning att göra.

Var ska ett brott anses vara begånget?

Hur omfattande domsrätt en tillämpning av territorialitetsprincipen leder till, är beroende av var ett visst brott ska anses vara begånget. Det är inte en ovanlig situation att en gärning delvis har begåtts utomlands, eller att effekterna av ett straffbart agerande inträder i ett annat land än där gärningen ursprungligen vidtogs. Enligt gällande rätt anses ett brott begånget där den brottsliga handlingen företogs, liksom där brottet fullbordades eller, vid försök, där det avsedda brottet skulle ha fullbordats. Detta kan visserligen innebära svensk domsrätt över brott där anknytningen till Sverige är tämligen svag, eftersom det kan vara tillräckligt att endast en mycket begränsad del av det händelseförlopp som konstituerar den brottsliga handlingen har koppling till svenskt territorium. Det är emellertid en klar och tydlig bestämmelse, som har klara fördelar vid rättstillämpningen. Alternativet – att kräva att en gärning i sin helhet eller i viss närmare preciserad grad skulle behövt äga rum på svenskt territorium för att grunda domsrätt – blir alltför snävt och kan bli svårare att tillämpa. Nuvarande ordning bör därför, liksom Internationella straffrättsutredningen föreslagit, behållas.

Utgångspunkten för domstolens bedömning av om domsrätt föreligger, är åklagarens påstående om var ett brott är begånget. Sedan tidigare gäller att om det är ovisst var ett brott är begånget, ska det anses förövat här i landet, under förutsättning att det finns skäl att anta att så är fallet. Denna bestämmelse bör oförändrad, efter endast språklig modernisering, föras in i 1 § i 2 kap. brottsbalken.

För brott som begåtts genom underlåtenhet finns enligt gällande rätt inte någon särskild reglering i 2 kap. brottsbalken. Sedan länge har såvitt avser bestämmelsen i 19 kap. 1 § rättegångsbalken om laga domstol i brottmål, gällt att underlåtenhetsbrott anses förövade där den underlåtna handlingen borde ha företagits. För brott som för fullbordad gärning kräver en viss effekt, anses ett underlåtenhetsbrott begånget också där effekten inträtt. Det saknas anledning att göra någon annan bedömning av betydelsen av underlåtenhet när det gäller domsrätsfrågan. Utredningen delar Internationella straffrättsutredningens bedömning att en uttrycklig reglering av var ett underlåtenhetsbrott ska anses begånget bör föras in i den nya lydelsen av 2 kap. 1 § brottsbalken.

Gällande rätt innehåller inte heller någon reglering av var ett brott som består i medverkan till annans brott ska anses vara begånget. Klart är dock att en medverkandes brott i vart fall ska anses begånget där han eller hon företog sin handling. Det innebär att domsrätt kan föreligga för medverkansgärningen, men inte nödvändigtvis samtidigt för det brott som medverkan avsett. Internationella straffrättsutredningen har föreslagit att en uttrycklig bestämmelse ska införas i 2 kap. 1 § brottsbalken, varvid ska slås fast att ett medverkansbrott anses vara begånget i Sverige dels när den medverkande agerade här, dels när huvudgärningsmannens brott är att anse som begånget här. Skäl saknas att göra någon annan bedömning än den Internationella straffrättsutredningen gjort. Den medverkandes handlande är så nära förknippat med gärningsmannens brottslighet att det vore olämpligt att skapa situationer där inte både gärningsmannens och den medverkandes agerande kan bedömas samtidigt.

Särskilt om brott på internet

Internationella straffrättsutredningens överväganden innefattade inte frågan om lokalisering av brott som begåtts på eller med utnyttjande av internet (se SOU 2002:98 s. 97 och 98). Utredningen konstaterade att det inte var en fråga som kunde anses ligga inom ramen för uppdraget och att det dessutom var tveksamt om det är en fråga som kan lösas på nationell nivå.

Sedan Internationella straffrättsutredningen lämnat sitt betänkande för drygt femton år sedan, har den it-relaterade brottsligheten kontinuerligt ökat. Det finns numera it-inslag i flera brottstyper.¹ Det kan vara fråga om särskilda it-brott, exempelvis dataintrång eller datorbedrägeri, men även sedvanliga brott som t.ex. olaga hot eller ofredande kan ske med användande av sådana kommunikationsvägar. Några särskilda jurisdiktionsbestämmelser för brott begångna på internet finns inte, utan de allmänna bestämmelserna i 2 kap. brottsbalken får tillämpas. Avgörande är således var en viss handling har vidtagits och var effekten har inträtt. En handling har vanligtvis begåtts vid den dator som använts för att få ett datorsystem att

¹ Se Brottsförebyggande rådets rapport *It-inslag i brottsligheten och rättsväsendets förmåga att hantera dem*, 2016:17.

utföra en viss aktuell funktion, medan effekten torde kunna lokaliseras till samtliga orter där kommunikationen på internet kan tas emot eller på annat sätt observeras. Det kan ifrågasättas om brottsbalkens generella bestämmelser är särskilt väl anpassade såvitt avser domsrätt för it-relaterad brottslighet. Den tekniska utvecklingen under den senaste knappa tjuugoårsperioden har skett med en sådan hastighet att vidareutvecklingen av regelverket inte hållit samma takt. Tidigare bestod ett typfall av gränsöverskridande brottslighet i att en person genom att skjuta med ett vapen över en landgräns skadade en person som befann sig på andra sidan gränsen, i en annan stat. Det brottsliga agerandet såvitt avser it-relaterad brottslighet kan i stället bestå i att gärningsmannen genom att göra något tillgängligt på internet (t.ex. en annons varigenom gärningsmannen saluför något olagligt) startat en process där det olagliga saluförandet kan nå ett mycket stort antal personer, utan möjlighet för gärningsmannen att längre kontrollera förfarandet. Att bedöma vari handlandet består, vilken effekt det fått gentemot vilka personer och inom vilket territorium kan vara mycket svårt.²

Att utreda och överväga frågor om särskilda jurisdiktionsbestämmelser i svensk rätt för it-relaterad brottslighet är ett alltför omfattande arbete för att rymmas inom ramen för denna utrednings uppdrag. Dessa frågor lämpar sig bäst för behandling i en särskild utredning. De överväganden som här gjorts i fråga om straffrättslig domsrätt innefattar mot den bakgrunden inte något särskilt förslag angående domsrätt för brott begångna på internet.

Brott med anknytning till svenskt fartyg eller luftfartyg

Gärningsorten utgör en anknytningsfaktor även enligt flaggstatsprincipen, dvs. den jurisdiktionsprincip som innebär att en stat har domsrätt över brott som begåtts på fartyg eller luftfartyg som är registrerade i den staten. En bestämmelse av innebörd att svensk domstol är behörig att döma för brott som begåtts på ett svenskt fartyg eller luftfartyg finns redan i den nuvarande lydelsen av 2 kap. brottsbalken. Någon inskränkning av gällande rätt i detta avseende bör inte göras. Inte heller är det motiverat att begränsa vad som redan gäller beträffande domsrätt över brott som begåtts i tjänsten

² Se t.ex. Träskman, Per Ole, *Internet and crime*, Recht und Internet, 2001.

av befälhavaren eller någon som tillhörde besättningen på ett svenskt fartyg eller luftfartyg. Utredningen delar således Internationella straffrättsutredningens bedömning i dessa delar.

I luftfartslagen (2010:500) finns i 13 kap. 11 § en relativt långtgående domsrätt även över brott som begåtts vid utövande av luftfartsverksamhet med ett utländskt luftfartyg som används inom ramen för ett svenskt drifttillstånd, eller ombord på ett sådant luftfartyg. Denna domsrätsbestämmelse lämpar sig dock bäst att även fortsättningsvis vara placerad i luftfartslagen. Regleringen behandlas i avsnitt 11.4.

Brott som har begåtts på en inrättning i Sveriges ekonomiska zon eller på svensk del av kontinentalsockeln

Generell domsrätt – i betydelsen att jurisdiktionen omfattar samtliga brottstyper – gäller för svensk domstols rätt att döma över brott som begåtts på en inrättning som har tillkommit med stöd av lagen (1966:314) om kontinentalsockeln eller lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon. Internationella straffrättsutredningen har föreslagit att en reglering härom ska tas in bland de generella bestämmelserna i 2 kap. brottsbalken. Det saknas skäl att frångå denna bedömning.

Brott som begåtts på ett område där en avdelning av Försvarsmakten befinner sig

Enligt nuvarande lydelse av 2 kap. 3 § brottsbalken kan gärningsorten ha betydelse för brott som begåtts av någon som tillhör Försvarsmakten på ett område där en avdelning av Försvarsmakten befann sig eller för brott som begåtts av någon annan på ett sådant område under förutsättning att avdelningen befann sig där för annat ändamål än övning. Enligt Internationella straffrättsutredningens förslag bör den första delen av bestämmelsen i sak behållas oförändrad, dvs. avseende brott som begåtts av någon som själv tillhör den svenska försvarsmakten. Behörighet att döma över sådana gärningar torde dock regelmässigt följa med stöd av den föreslagna bestämmelsen i 2 kap. 3 § 2 brottsbalken om behörighet att döma över brott som begåtts av en svensk medborgare eller person med hemvist i Sverige (se avsnitt 11.3.3) och någon särskild reglering av

domsrätt över gärningar begångna på ett sådant område behövs därför inte. Det finns dock anledning att reglera frågan om vad som ska gälla för dubbel straffbarhet för brott begångna i dessa situationer. Denna fråga behandlas i avsnitt 11.3.7, där också regleringen av vad som bör gälla vid viss annan utlandstjänstgöring redovisas.

När det däremot gäller behörighet att döma för brott som begåtts av någon annan på ett område där en avdelning av Försvarsmakten befann sig, föreligger det enligt Internationella straffrättsutredningens mening inte längre något behov av en sådan regel. Bestämmelsen motiverades vid sin tillkomst med att det under krig eller ockupation kunde vara nödvändigt att kunna hävda domsrätt över utlänningar som begått brott utanför Sverige även om dessa brott inte riktat sig mot ett svenskt allmänt eller enskilt intresse. Anledning saknas att frångå Internationella straffrättsutredningens bedömning att det är svårt att se att det finns något behov av en sådan bestämmelse. I den mån ett sådant brott riktat sig mot svenskt enskilt eller allmänt intresse kommer domsrätt att föreligga med stöd av detta skyddsintresse (se avsnitt 11.3.4). Att därutöver hävda domsrätt för gärningar där något sådant skyddsintresse inte är för handen vore att sträcka ut domsrätten relativt långt. En sådan reglering stämmer mindre väl överens med ambitionen att utformningen av bestämmelser om extraterritoriell jurisdiktion ska präglas av restriktivitet. Någon särskild bestämmelse om domsrätt i dessa situationer ska den nya lydelsen av 2 kap. brottsbalken därför inte innehålla.

En ändring av forumreglerna i 19 kap. 1 och 2 §§ rättegångsbalken

Bestämmelser om allmänt forum i brottmål finns i 19 kap. rättegångsbalken. Enligt huvudregeln, som finns i 19 kap. 1 §, ska ett brottmål prövas av rätten på den ort där brottet begicks. Bestämmelsen innehåller därutöver en reglering av var ett brott ska anses begånget. Lagrummet motsvarar i stor utsträckning bestämmelsen i nuvarande 2 kap. 4 § brottsbalken om lokalisering av brott. Med anledning av sitt förslag till en ny lydelse av 2 kap. 1 § brottsbalken, som enligt förslaget innehåller bestämmelser om var ett brott ska anses vara begånget, har Internationella straffrättsutredningen föreslagit att forumregeln i 19 kap. 1 § rättegångsbalken skulle anpassas till reformförslaget beträffande 2 kap. brottsbalken. Utredningen ansluter sig

till Internationella straffrättsutredningens uppfattning att så lämpligen bör ske.

Internationella straffrättsutredningen har därutöver föreslagit en förändring beträffande 19 kap. 2 § rättegångsbalken. För det fall att ett lokalt brottmålsforum inte kan fastställas enligt den nyssnämnda huvudregeln i 19 kap. 1 §, kan regeringen under vissa förutsättningar anvisa en behörig tingsrätt. Bestämmelsen anger således att åtal för brott som har begåtts på utländsk ort eller på utländskt fartyg eller luftfartyg inom eller utom landet, ska upptas, om inte regeringen i ett enskilt fall förordnar annat, av den rätt där den misstänkte ska svara i tvistemål i allmänhet eller i den ort där han gripits eller annars uppehåller sig. Enligt Internationella straffrättsutredningens mening är regeringens möjlighet att anvisa forum mindre lyckad och principiellt något tveksam, varför utredningen föreslagit att det i stället ska införas en bestämmelse som utpekar Stockholms tingsrätt som allmänt reservforum i brottmål. I denna fråga kan det finnas skäl att frångå Internationella straffrättsutredningens bedömning. Genom att det finns en möjlighet för regeringen att anvisa en behörig domstol, kan den mest ändamålsenliga lösningen i varje enskilt fall uppnås. För internationella brott, som utgör en sådan brottstyp som omfattas av tillämpningsområdet för 19 kap. 2 § rättegångsbalken, gäller att dessa hanteras i vart fall av åklagare i Stockholm, Göteborg och Malmö. I de fall då förundersökningen bedrivits av åklagare i någon av de två sistnämnda orterna, är lösningen med Stockholms tingsrätt mindre lämplig. Även andra hänsyn, som exempelvis vittnen befinner sig, kan göra att annan tingsrätt än Stockholms tingsrätt framstår som mer ändamålsenlig i ett enskilt fall. Mot den bakgrunden bör regeringens möjlighet att anvisa brottmålsforum således behållas. Av dessa skäl föreslås här därför inte någon ändring av 19 kap. 2 § rättegångsbalken.

11.3.3 Gärningsmannen och svensk domsrätt

Förslag: Svensk domstol ska, liksom i dag, vara behörig att döma för brott som begåtts utomlands av någon som vid gärnings-tillfället var svensk medborgare eller hade hemvist i Sverige eller när åtal väcks för brottet har förvärvat svenskt medborgarskap eller tagit hemvist i Sverige.

Några särbestämmelser om domsrätt för brott som begåtts av personer som är medborgare i något annat nordiskt land ska inte finnas. Inte heller ska lagen innehålla någon särskild bestämmelse om domsrätt över brott, på vilket kan följa fängelse i mer än sex månader, som begåtts av utlänning som finns här i riket.

För domsrätt ska som huvudregel gälla krav på dubbel straffbarhet. Så är dock inte fallet för brott som begåtts av någon som tillhör Försvarsmakten på ett område där en avdelning av Försvarsmakten befann sig. Inte heller bör krav på dubbel straffbarhet uppställas för brott som begåtts av vissa personer som deltagit i fredsfrämjande insatser eller civil krishantering.

Med tillämpning av den aktiva personalitetsprincipen föreligger, som tidigare nämnts (se bl.a. avsnitt 7.2.2) domsrätt över brott som har begåtts av den egna statens medborgare och, som regel, av personer som har hemvist i staten.

Som Internationella straffrättsutredningen påpekat, är brottsbalkens nuvarande jurisdiktionsbestämmelser som tar utgångspunkt i den aktiva personalitetsprincipen vidsträckta. Således framgår av 2 kap. 2 § brottsbalken i dess nuvarande lydelse att svensk domstol är behörig att döma över brott som begåtts utomlands om gärningsmannen är svensk medborgare eller utlänning med hemvist i Sverige, om gärningsmannen är utlänning utan hemvist i Sverige, men efter brottet blivit svensk medborgare eller tagit hemvist här, eller om gärningsmannen är medborgare i något av de andra nordiska länderna och finns i Sverige. Dessutom gäller domsrätt för brott begångna av annan utlänning som finns här i landet om det på det aktuella brottet kan följa fängelse i mer än sex månader. Internationella straffrättsutredningen har föreslagit en begränsning av domsrätten i detta avseende på så sätt att det inte föreslås någon särskild behörighetsregel för de två sistnämnda situationerna (nordiska medborgare eller andra utlänningar som finns här i landet, under förutsättning att det på brottet kan följa fängelse i mer än sex månader). Bestämmelsen om nordiska medborgare har sin grund i det nordiska samarbetet med överförande av lagföring, dvs. en specialregel om ställföreträdande straffrättskipning. Genom förslaget till ny lydelse av 2 kap. brottsbalken införs en särskild domsrättsbestämmelse som tar sikte på denna princip (se avsnitt 11.3.6) och det saknas därför fortsätt-

ningsvis behov av en särskild behörighetsregel för nordiska medborgare. När det gäller brott som begåtts av annan utlänning som finns här i landet om det för brottet enligt svensk lag kan följa fängelse i mer än sex månader, är syftet med även den bestämmelsen att lämna utrymme för lagföring enligt principen om ställföreträdande straffrättskipning. Som ett skäl för regeln har också framhållits att den gör det möjligt att åtala för brott som riktat sig mot svenskt enskilt intresse, dvs. med stöd av passiva personalitetsprincipen. Liksom är fallet med regeln avseende nordiska medborgare innebär förslaget till en ny lydelse av 2 kap. brottsbalken att den nya bestämmelsen om domsrätt med stöd av principen om ställföreträdande straffrättskipning gör att det inte finns något behov av den särskilda behörighetsregeln angående andra utlänningar som finns här i landet. Även förslaget om ny behörighetsgrund med stöd av passiva personalitetsprincipen talar i samma riktning. Internationella straffrättsutredningens bedömning i dessa hänseenden bör godtas.

En grundläggande ambition med den reformerade lydelsen av de generella domsrättsbestämmelserna i 2 kap. brottsbalken är dels att extraterritoriell jurisdiktion ska tillämpas restriktivt och endast när det finns ett verkligt behov därav, dels att dubbelregleringar överlag bör undvikas. I den mån domsrätt föreligger med stöd av andra bestämmelser, bör således den vidsträckta jurisdiktionen i nuvarande 2 kap. 2 § brottsbalken inskränkas på sätt Internationella straffrättsutredningen föreslagit. Huvudregeln om behörighet för domstol att döma över brott som begåtts av svensk medborgare eller utlänning med hemvist här, bör däremot behållas och kompletteras med ett förtydligande av att det är förhållandena vid gärningstillfället respektive när åtal väcks som är avgörande. Även personer som mer varaktigt vistas här i landet, men som inte har getts vare sig tillfälligt eller permanent uppehållstillstånd, kan vid bedömningen av denna fråga anses ha hemvist här. Så kan exempelvis vara fallet med personer som ansökt om uppehållstillstånd, men fått avslag, dock utan att beslutet att avvisa personen har kunnat verkställas.

Även i ett annat avseende kan en förändring i förhållande till gällande rätt vara motiverad. Så är fallet med den bestämmelse som i dag finns i 2 kap. 3 § 2 brottsbalken, i den del det gäller behörighet att döma för alla typer av brott som begåtts utomlands av någon som tillhör Försvarsmakten på ett område där en avdelning av Försvarsmakten befann sig. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 11.3.2.

Enligt tredje punkten i nyss nämnda lagrum gäller domsrätt också över brott som begåtts av någon som är anställd i Försvarsmakten och tjänstgör i en internationell militär insats eller som tillhör Polismyndighetens utlandsstyrka. Internationella straffrättsutredningen har konstaterat att bestämmelserna saknar betydelse för att skapa domsrätt. Som skäl härför har angetts att de gärningsmän som omfattas av nyss nämnda domsrättsbestämmelser regelmässigt är svenska medborgare eller i vart fall utländska medborgare med hemvist här och har därför funnit att dessa bestämmelser bör upphävas. Utredningen ansluter sig till Internationella straffrättsutredningens bedömning. Däremot bör, som nämnda utredning också föreslagit, undantag göras från kravet på dubbel straffbarhet eftersom de personer som avses regelmässigt inte är underkastade vistelsestatens jurisdiktion. Undantaget bör omfatta brott som begåtts av personal inom Försvarsmakten och Polismyndighetens utlandsstyrka, men också andra personer som för svensk räkning deltar i eller medverkar i internationella fredsfrämjande insatser eller internationell civil krishantering. En bestämmelse härom ska tas in i den föreslagna lydelsen till 2 kap. 5 § brottsbalken. I kravet på att de personer som omfattas av bestämmelsen ska för svensk räkning delta eller medverka i internationella fredsfrämjande insatser eller internationell civil krishantering, ligger att det för att bestämmelsen ska vara tillämplig krävs att det finns en koppling mellan gärningsmannen, dennes uppdrag och det brott som begåtts. Exempelvis torde en situation där en person som för svensk räkning deltar i en internationell fredsfrämjande insats och som under tjänstgöringstiden gör sig skyldig till ett brott helt utan koppling till uppdraget, inte omfattas av undantaget från kravet på dubbel straffbarhet. I vilken mån svensk domsrätt föreligger över ett sådant brott, om gärningsmannen inte är svensk medborgare eller har hemvist i Sverige, regleras huvudsakligen av bestämmelserna om domsrätt som baseras på svenskt allmänt intresse. Det kan t.ex. vara fråga om personer som, utan att vara svenska medborgare eller ha hemvist här, anlitas av en svensk myndighet för att utföra arbetsuppgifter som innefattar allmän ställning. För brott som begåtts i samband med utövningen av sådan tjänst eller sådant uppdrag föreligger svensk domsrätt (se avsnitt 11.3.4) och något krav på dubbel straffbarhet ställs inte upp.

11.3.4 Skyddsintresse kan skapa domsrätt

Förslag: Svensk domstol ska vara behörig att döma för brott som har riktat sig mot ett svenskt enskilt intresse. Därmed avses en svensk medborgare eller någon annan som har hemvist i Sverige, liksom en svensk juridisk person. Ett krav på dubbel straffbarhet ska gälla.

Domsrätt ska också föreligga för brott som riktat sig mot ett svenskt allmänt intresse. Så är fallet för brott som riktat sig mot rikets säkerhet, allmän verksamhet eller annat av rättsordningen särskilt skyddat svenskt intresse. Dessutom ska svensk domstol vara behörig att döma över brott som har begåtts i utövningen av tjänst eller uppdrag som innefattar allmän ställning. Något krav på dubbel straffbarhet ska inte ställas upp i dessa fall.

Svenskt enskilt intresse

Med stöd i den passiva personalitetsprincipen kan, som tidigare nämnts, en stat hävda jurisdiktion över angrepp som riktats mot statens medborgare, medan statsskyddsprincipen skapar domsrätt i förhållande till angrepp som riktats mot staten (se avsnitt 7.2.2). Internationella straffrättsutredningen har framhållit att den passiva personalitetsprincipens betydelse som domsrättsgrundande anknytningsfaktor har vuxit under senare år, främst på grund av den ökade uppmärksamhet som brottsoffrens situation fått. Omfattningen av principen är dock omtvistad i den folkrättsliga doktrinen. En alltför extensiv tillämpning av den passiva personalitetsprincipen som stöd för extraterritoriell jurisdiktion framstår därför inte som lämplig. Tillämpningen bör ske med viss försiktighet och, när det gäller andra än mycket grova brott, som exempelvis terroristbrott, kombineras med ett krav på dubbel straffbarhet. Internationella straffrättsutredningen har föreslagit att en uttrycklig behörighetsregel bör införas när det gäller brott som riktats mot ett svenskt enskilt intresse. Inte endast fysiska personer – svenska medborgare och andra som har hemvist här – ska omfattas av bestämmelsen utan även svenska juridiska personer. Med juridisk person kan i sammanhanget också avses stat, kommun och andra personer av offentligrättslig karaktär när de agerar i privat-

rättsliga sammanhang. I likhet med Internationella straffrättsutredningens bedömning anser utredningen att en bestämmelse med det nyssnämnda innehållet bör införas bland de generella domsrättsreglerna i 2 kap. brottsbalken. Bestämmelsens tillämpning bör, som nämnts, begränsas av ett krav på dubbel straffbarhet. Dessutom bör det omfattas av bestämmelserna om åtalsförordnande (se vidare i avsnitt 11.3.7 respektive 11.3.9).

Svenskt allmänt intresse

Brott som riktar sig mot en stats nationella intressen omfattas regelmässigt inte av andra staters strafflagstiftning. Detta innebär att i de fall då ett brott mot svenska allmänna intressen har begåtts utanför Sverige av någon som inte är svensk medborgare eller har hemvist här, det därför skulle kunna saknas möjlighet att lagföra en misstänkt gärningsman härför. En sådan situation av straffrihet vore självfallet otillfredsställande. Internationella straffrättsutredningens förslag innehåller en behörighetsgrundande bestämmelse som anger att svensk domsrätt föreligger för brott som har riktat sig mot Sveriges säkerhet, allmän verksamhet eller annat av rättsordningen särskilt skyddat svenskt intresse. Det är således inte fråga om jurisdiktion för varje gärning som kan uppfattas som ett angrepp mot staten, utan endast allvarligare sådana brott som på ett eller annat sätt rör statens kärnfunktioner. Bland de gärningar som omfattas av bestämmelsen finns dock brott som har begåtts i tjänsten eller under uppdrag som innefattar svensk allmän ställning, varmed också avses uppdrag som på avtalsrättslig basis genomförs av privata aktörer för offentligrättsliga aktörers räkning. Utredningen ansluter sig till Internationella straffrättsutredningens uppfattning att en domsrättsbestämmelse med den nyss beskrivna utformningen behövs och föreslår att en sådan reglering ska tas in bland reglerna om extraterritoriell jurisdiktion i förslaget till 2 kap. 3 § brottsbalken. Något krav på dubbel straffbarhet bör inte ställas upp, främst eftersom de gärningar som det är fråga om, som nämnts, oftast inte är kriminaliserade i främmande länders strafflagstiftning.

11.3.5 Domsrätt över vissa brott

Förslag: Svensk domstol ska, liksom är fallet i dag, vara behörig att döma för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser som avses i lagen (2014:406) om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser³ oavsett var brotten begåtts och vem som har begått dem.

Sådan behörighet ska också gälla för vissa av de andra brott som i dag är reglerade i 2 kap. 3 § 6 brottsbalken och för gärningar som omfattas av tortyrbegreppet enligt artikel 1 i FN:s konvention mot tortyr.

Bestämmelsen i 2 kap. 3 § 7 om behörighet att döma för brott för vilka det lindrigaste straffet enligt svensk rätt är fängelse i fyra år eller därutöver ska upphävas.

Brott enligt lagen om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser

Enligt gällande svensk rätt föreligger universell jurisdiktion över brott som upptas i lagen om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser. Detta är helt i linje med vad Internationella straffrättsutredningen föreslagit. Inom ramen för uppdraget att överväga och ta ställning till om det i svensk rätt bör införas möjligheter att i Sverige lagföra personer som har begått aggressionsbrott har frågan om domsrätt över detta brott behandlats särskilt, i avsnitt 6.4.

Lagen om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser omfattar inte gärningar som består i en omedelbar och offentlig uppmaning att begå folkmord. Sådana gärningar kan i stället bedömas utgöra uppvigling enligt 16 kap. 5 § brottsbalken. För att sådana uppmaningar till folkmord ska omfattas av universell jurisdiktion ska en särskild reglering därom föras in i 2 kap. brottsbalken, liksom är fallet i dag och som även Internationella straffrättsutredningen föreslagit.

³ I avsnitt 6.2.6 föreslås att lagen ska namnändras till lagen om vissa internationella brott.

Domsrätt över vissa ytterligare brott

Av 2 kap. 3 § 6 brottsbalken, i dess nuvarande lydelse, framgår att svensk domstol är behörig att döma för vissa närmare angivna brott. Så är fallet, förutom såvitt avser den ovannämnda 2014 års lag, för kapning, sjö- eller luftfartssabotage, flygplatssabotage, penningförfalskning, försök till sådana brott, olovlig befattningsmed kemiska vapen, olovlig befattningsmed minor, osann eller ovarsam utsaga inför en internationell domstol, terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, brott som avses i 5 § samma lag, uppvigling som bestått i en omedelbar och offentlig uppmaning att begå folkmord och brott som riktats mot Internationella brottmålsdomstolens rättskipning.

Bestämmelsen, som brukar anses ge uttryck för universalitetsprincipen, bör enligt Internationella straffrättsutredningens förslag i huvudsak överföras till den nya lydelsen av 2 kap. brottsbalken. Enligt nämnda utrednings bedömning bör dock bestämmelsen begränsas till att omfatta endast brott där det finns stöd i allmän folkrätt för att hävda universell jurisdiktion eller där det i vart fall enligt en internationell överenskommelse som är bindande för Sverige finns en klar skyldighet eller rätt att utöva jurisdiktion i vidare omfattning än som följer av övriga jurisdiktionsprinciper. Utredningen ansluter sig till denna bedömning. Brotten kapning, sjö- eller luftfartssabotage, flygplatssabotage och försök till sådana brott uppfyller dessa kriterier och bör även fortsättningsvis omfattas av domsrätten. Så är också fallet med brotten osann eller ovarsam utsaga inför en internationell domstol. Motsatt förhållande gäller däremot för brotten penningförfalskning och försök därtill, olovlig befattningsmed kemiska vapen samt olovlig befattningsmed minor, som följaktligen inte bör omfattas av aktuell behörighetsregel. För dessa sistnämnda brott bör dock gälla att de ska utgöra ett undantag från det annars uppställda kravet på dubbel straffbarhet.

Domsrätt över gärningar som utgör tortyr

Sverige har, i enlighet med FN:s konvention mot tortyr från 1984, åtagit sig att straffbelägga tortyr. Vid tillträdet till konventionen konstaterades att de svenska förpliktelserna i detta avseende kunde anses vara uppfyllda genom olika straffbestämmelser rörande vålds-

eller sexualbrott såsom grov misshandel, våldtäkt m.fl., vilka då redan var i kraft. FN:s kommitté mot tortyr (CAT), som övervakar stater-
nas förpliktelser enligt konventionen, har vid ett antal tillfällen ut-
talat kritik mot Sverige för att tortyrbrottet inte kriminaliseras sär-
skilt i svensk rätt.⁴ Internationella straffrättsutredningen har anslutit
sig till uppfattningen att tortyrbrottet faller under befintlig straff-
lagstiftning och att någon särskild kriminalisering av detta brott
därför inte är påkallad. Ett sådant brott skulle enligt Internationella
straffrättsutredningens uppfattning också bli svårt att inordna i den
systematik som svensk strafflagstiftning bygger på. Internationella
straffrättsutredningen har konstaterat att sedvanliga jurisdiktions-
bestämmelser blir tillämpliga avseende domsrätt över gärningar som
kan utgöra tortyr i konventionens mening. Enligt allmän folkrätt
omfattas dock tortyrbrottet av universell jurisdiktion, varför utred-
ningen har föreslagit att en särskild domsrättsbestämmelse bör in-
föras i 2 kap. brottsbalken för att säkerställa en sådan jurisdiktion.

Utredningen delar Internationella straffrättsutredningens bedöm-
ning att 2 kap. brottsbalken bör innehålla en bestämmelse av inne-
börd att för sådana handlingar som utgör tortyr enligt den definition
som ges i artikel 1 i FN:s konvention mot tortyr ska gälla universell
jurisdiktion. Eftersom tortyrbrottet inte utgör något särskilt brott
enligt svensk rätt bör bestämmelsen dock ges en något annan ut-
formning än vad Internationella straffrättsutredningen föreslagit.
Av bestämmelsen bör således framgå att svensk domstol är behörig
att döma för brott som omfattas av tortyrbegreppet i enlighet med
tortyrkonventionen.

Ett förslag om att införa ett särskilt tortyrbrott i svensk rätt finns
i departementspromemorian *Ett särskilt tortyrbrott?* (Ds 2015:42).
Promemorian innehåller även ett förslag om införande av en särskild
bestämmelse om universell jurisdiktion för ett sådant tortyrbrott.
Förslagen bereds i Regeringskansliet, men det är för närvarande oklart
vad som blir utfallet av denna beredning. Det finns därför anledning
att här lämna ett förslag avseende jurisdiktion över brott som om-
fattas av tortyrbegreppet, för det fall att ett särskilt tortyrbrott inte
skulle komma att införas. Jurisdiktionen över brott som omfattas av
tortyrbegreppet enligt konventionen mot tortyr bör vara universell.

⁴ Om CAT:s uppfattning i fråga bl.a. om svensk kriminalisering av tortyrbrottet, se vidare
CAT/C/SWE/CO/6–7 och CAT/C/SWE/QPR/8.

Särskilt om terroristbrott

Lagen (2003:148) om straff för terroristbrott innehåller bestämmelser för genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/541 av den 15 mars 2017 om bekämpande av terrorism, om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF och om ändring av rådets beslut 2005/671/RIF. Enligt lagen (se 2 §) ska den dömas för terroristbrott som begår en gärning som preciseras närmare i 3 §, om gärningen allvarligt kan skada en stat eller en mellanstatlig organisation och avsikten med gärningen är att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller en befolkningsgrupp, otillbörligen tvinga offentliga organ eller en mellanstatlig organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd eller allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i en stat eller i en mellanstatlig organisation. Bland gärningarna i 3 § finns mord, grov misshandel, människorov, mordbrand och olika former av sabotagegärningar. Enligt lagen är dessutom försök, förberedelse eller stämpling till samt underlåtenhet att avslöja eller förhindra terroristbrott straffbart. Även 5 § i lagen innehåller vissa ansvarsbestämmelser.

Enligt gällande rätt föreligger domsrätt över terroristbrott på så sätt att terroristbrott, försök, förberedelse och stämpling till sådant brott liksom brott som avses i 5 § i lagen, finns med i uppräknningen i 2 kap. 3 § 6 brottsbalken. Svensk domstol är således behörig att döma över dessa brott, oberoende av var brottet är begånget och av vem. Även fortsättningsvis bör universell jurisdiktion över terroristbrott säkerställas. En bestämmelse härom bör därför tas in i förslaget till 2 kap. 3 § första stycket 6 brottsbalken. Eftersom fråga är om universell jurisdiktion gäller inte något krav på dubbel straffbarhet.

Bestämmelsen i 2 kap. 3 § 7 brottsbalken ska upphävas

Av 2 kap. 3 § 7 brottsbalken, i dess nuvarande lydelse, framgår att svensk domstol är behörig att döma för brott om det lindrigaste straff som i svensk rätt är föreskrivet för brottet är fängelse i fyra år eller däröver. Något krav på anknytning till Sverige ställer bestämmelsen inte upp. Internationella straffrättsutredningen har föreslagit att denna bestämmelse ska upphävas. Anledningen härtill är att det enligt utredningens mening inte är ett berättigat intresse för Sverige

att svensk domstol ska kunna döma över brott som helt saknar anknytning till Sverige i andra fall än då det är fråga om allvarliga brott mot den internationella rätten. Utredningen ansluter sig till Internationella straffrättsutredningens bedömning att en sådan bestämmelse torde sträcka sig längre än vad folkrätten egentligen medger och att bestämmelsen därför bör upphävas. En inskränkning av domsrätten i detta avseende ligger väl i linje med den uttalade ambitionen att extraterritoriell jurisdiktion bör tillämpas restriktivt. Behovet av domsrätt över allvarliga brott är tillgodosett genom övriga bestämmelser i 2 kap. brottsbalken.

11.3.6 Härledd jurisdiktion – principen om ställföreträdande straffrättskipning

Förslag: Svensk domstol ska vara behörig att döma för brott som har begåtts av någon som befinner sig i Sverige om en främmande stat har begärt att lagföring för brottet ska överföras hit. Det samma ska gälla om en begäran om utlämning eller överlämnande för brottet har lämnats utan bifall. Domsrätt ska också föreligga om brottet omfattas av en internationell överenskommelse eller annan förpliktelse som är bindande för Sverige och enligt vilken det föreligger en skyldighet att utan undantag pröva frågan om åtal om den misstänkte inte utlämnas eller överlämnas.

Behörighet för svensk domstol att döma över ett brott kan under vissa förutsättningar föreligga enligt principen om ställföreträdande straffrättskipning (se avsnitt 7.2.2). I dessa fall grundar sig behörigheten inte på någon särskild anknytning till Sverige, utan domsrätten härleds från en annan stat. En förutsättning härför är att den andra staten har domsrätt enligt sedvanliga anknytningsprinciper. Jurisdiktion som på detta sätt härleds från en annan stat utgår från det faktum att det enligt allmän folkrätt inte finns någon generell skyldighet att utlämna misstänkta gärningsmän till en annan stat. Den stat som inte utlämnar någon kan i stället, i den andra statens intresse, lagföra den misstänkte. Principen om ställföreträdande straffrättskipning förekommer inte endast i den allmänna folkrätten, utan också ofta i internationella överenskommelser på straffrättens område.

Internationella straffrättsutredningen har föreslagit att det reformerade 2 kap. brottsbalken bör innehålla en behörighetsregel som ger svensk domstol rätt att döma över brott genom att domsrätten härleds från en annan stat. Utredningen ansluter sig till denna bedömning. Bestämmelsen bör lämpligen utformas på sätt Internationella straffrättsutredningen föreslagit, dvs. med precisering av i vilka tre situationer jurisdiktion kan aktualiseras. En förutsättning för domsrätt är att den person som ska lagföras befinner sig i Sverige.

Svensk domstol är, i det första typfallet, behörig att döma om en främmande stat har begärt att lagföringen ska överföras hit. Med tillämpning av denna bestämmelse kan bl.a. det samarbete om lagföring som gäller mellan de nordiska länderna, och som enligt gällande rätt gett upphov till regleringen i 2 kap. 2 § första stycket 2 brottsbalken, fortgå i samma utsträckning som är möjligt med nuvarande regelverk. För att säkerställa det nordiska samarbetet bör, som Internationella straffrättsutredningen föreslagit, brott som begåtts i något av de andra nordiska länderna eller på fartyg eller luftfartyg i reguljär trafik mellan orter i Sverige och någon av de nämnda staterna, vara undantagna krav på åtalsförordnande (se 7 § andra stycket 5 i förslaget till en ny lydelse av 2 kap. brottsbalken). Enligt gällande rätt finns i 2 kap. 3 a § brottsbalken en bestämmelse som anger att svensk domstol är behörig att döma med stöd av reglerna i lagen (1976:19) om internationellt samarbete rörande lagföring för brott. Med den mer generella behörighetsregel som föreslås – att en främmande stat har begärt att lagföring ska ske i Sverige – finns inte längre något behov av en särskild bestämmelse som tar sikte på 1976 års lag. Däremot bör 2 kap. brottsbalken innehålla en hänvisning till att det i 6 § i nyssnämnda lag finns en behörighetskapande bestämmelse.

Svensk domstol bör vidare vara behörig att döma i de fall då en begäran om utlämning eller överlämnande av en misstänkt gärningsman har lämnats utan bifall. Det bör inte ställas upp något krav på att en särskild framställan om överförande av lagföring behöver göras sedan framställan om utlämning eller överlämnande har lämnats utan bifall.

Det tredje fallet av domsrätt med stöd i principen om ställföreträdande straffrättskipning är de fall då ett brott omfattas av en internationell överenskommelse eller annan förpliktelse som är bindande

för Sverige och enligt vilken det föreligger skyldighet att utan undantag pröva frågan om åtal om den misstänkte inte utlämnas eller överlämnas. I dessa fall krävs inte att den främmande stat som primärt har domsrätt över det aktuella brottet agerar. En sådan skyldighet att lagföra kan bl.a. framgå av internationella konventioner som Sverige har tillträtt eller av EU-rättsliga förpliktelser (se avsnitt 7.5).

11.3.7 Dubbel straffbarhet

Förslag: Svensk behörighet att döma för brott som begåtts på en främmande stats område ska som huvudregel föreligga endast om gärningen är straffbar även enligt lagen på gärningsorten. Ett sådant krav på dubbel straffbarhet ska dock inte gälla i de fall då behörigheten grundas på flaggstatsprincipen, statsskyddsprincipen eller universalitetsprincipen. Undantag ska också göras för bl.a. brott för vilka det lindrigaste straff som är föreskrivet enligt svensk lag är fängelse i fyra år eller mer.

I de fall då kravet på dubbel straffbarhet är uppfyllt, ska inte dömas till påföljd som är strängare än det svåraste straff som är föreskrivet för brott enligt lagen på gärningsorten.

Huvudregeln vid extraterritoriell jurisdiktion är enligt gällande rätt att svensk domsrätt föreligger endast om den aktuella gärningen är straffbar även enligt lagen på gärningsorten (se 2 kap. 2 § andra stycket brottsbalken). Detta bör, liksom Internationella straffrättsutredningen föreslagit, även fortsättningsvis vara huvudregeln för domsrätt över brott som begåtts utomlands. Om ett brott har begåtts på flera staters område, bör kravet på dubbel straffbarhet anses vara uppfyllt om gärningen är straffbar enligt lagen på åtminstone en av de andra gärningsorterna.

Från huvudregeln görs i gällande rätt ett antal undantag. Så är bl.a. fallet med brott som begåtts på ett svenskt fartyg eller luftfartyg eller om det begåtts i tjänsten av befälhavaren eller någon som tillhörde besättningen på ett sådant fartyg. Detsamma gäller i fråga om brott som på närmare angivet sätt riktat sig mot Sverige som stat eller mot något annat svenskt allmänt intresse. Inte heller för internationella brott gäller något krav på dubbel straffbarhet. Efter att ha konsta-

terat att dessa undantag från kravet på dubbel straffbarhet är i överensstämmelse med folkrätten, har Internationella straffrättsutredningen föreslagit att motsvarande ska gälla också framöver. Här görs ingen annan bedömning än den Internationella straffrättsutredningen gjort. Detta innebär att något krav på dubbel straffbarhet inte ska gälla då domsrätt föreligger enligt förslaget till 2 kap. 3 § 1 (flaggstatsprincipen), 4 (statsskyddsprincipen) eller 6 (universalitetsprincipen).

Internationella straffrättsutredningen har emellertid föreslagit ytterligare undantag. Enligt gällande rätt gäller inte heller något krav på dubbel straffbarhet för brott som någon som tillhör Försvarsmakten har begått på ett område där en avdelning av Försvarsmakten befann sig eller om det begåtts av någon annan på ett sådant område och avdelningen befann sig där för annat ändamål än övning. Av skäl som framgår i avsnitt 11.3.2 bör denna bestämmelse ändras på så sätt att den inte längre utgör en självständig domsrättsbestämmelse. Där emot bör brott som någon som tillhör Försvarsmakten har begått på ett område där en avdelning av Försvarsmakten befann sig, undantas från kravet på dubbel straffbarhet. Regleringen bör dock, som framgår av nyss nämnda avsnitt 11.3.2, inte omfatta även brott som någon annan begått på ett område där Försvarsmakten befann sig för annat ändamål än övning.

Vidare gäller redan i dag ett undantag beträffande brott som begås vid tjänstgöring vid utlandsstyrka inom Försvarsmakten eller Polismyndigheten. Det är då fråga om deltagande i internationella fredsfrämjande insatser eller internationella civila krishanteringsinsatser. Bestämmelserna bör, liksom Internationella straffrättsutredningen föreslagit, i sak gälla oförändrade även enligt den nu föreslagna nya lydelsen av 2 kap. brottsbalken. Som framgår av avsnitt 11.3.3 bör i detta sammanhang även inkluderas personer som, utan att tillhöra Försvarsmakten eller Polismyndigheten, deltar i sådana internationella insatser. Detta uttrycks i förslaget till 2 kap. 5 § andra stycket 2 brottsbalken som ”någon som är anställd av en svensk myndighet”, varmed således avses personer som är anställda inom försvaret eller polisen, men också andra personer, som exempelvis domare eller åklagare.

I nuvarande 2 kap. 3 § 3 a brottsbalken görs undantag från kravet på dubbel straffbarhet vidare för brott som har begåtts i tjänsten utom riket av en polisman, tulltjänsteman eller tjänsteman vid Kust-

bevakningen, som utför arbetsuppgifter enligt en internationell överenskommelse som Sverige har tillträtt. Internationella straffrättsutredningens förslag innebär att brott som begåtts i utövningen av tjänst eller uppdrag som innefattar allmän ställning, t.ex. vid statens anlåtande av privata företag för bevakningsuppgifter, hänförs till statskyddsprincipen (se förslaget till 2 kap. 3 § 4 brottsbalken). Sådana brott omfattas av det generella undantaget från kravet på dubbel straffbarhet som gäller för sådan domsrätt. Utredningen ansluter sig till denna bedömning och föreslår därför inte heller någon motsvarighet till nuvarande 2 kap. 3 § 3 a brottsbalken.

Av skäl som har utvecklats i avsnitt 11.3.5 har Internationella straffrättsutredningen föreslagit att det i den nya lydelsen av 2 kap. brottsbalken inte ska finnas någon bestämmelse som motsvarar nuvarande 3 § 7, dvs. som ger svensk domstol generell behörighet att döma över brott för vilket det lindrigaste straffet enligt svensk lag är fängelse i fyra år eller mer. Enligt förslaget krävs i sådana fall i stället någon sådan anknytning till Sverige att domsrätt föreligger med stöd av någon av de sedvanliga jurisdiktionsprinciperna. Ett generellt undantag från kravet på dubbel straffbarhet är dock befogat. Brott för vilka ett så högt straffminimum har föreskrivits är av allvarligt slag och i de fall då svensk domstol är behörig att döma över brotten, bör svensk domsrätt säkerställas utan risk för att straffbestämmelser på gärningsorten kan innebära att lagföringen här i landet hindras. Utredningen föreslår därför, i likhet med Internationella straffrättsutredningen, att något krav på att sådana gärningar ska vara straffbara även på gärningsorten inte ska upprätthållas.

Förslaget till 2 kap. 5 § brottsbalken innehåller dessutom, i enlighet med Internationella straffrättsutredningens förslag, att för vissa andra närmare angivna brott inte ska gälla krav på dubbel straffbarhet. Det gäller de brott som enligt gällande rätt är reglerade som internationella brott (se avsnitt 11.3.5), men där det folkrättsliga stödet för att brotten ska omfattas av universalitetsprincipen är tveksamt. För dessa brott bör dock gälla att något krav på dubbel straffbarhet inte ska upprätthållas. Detsamma ska gälla för vissa specialstraffrättsliga bestämmelser, vilka behandlas i avsnitt 11.4.

Sedan Internationella straffrättsutredningen lämnat sitt förslag till en ny lydelse av 2 kap. brottsbalken, har kretsen av brott som inte omfattas av krav på dubbel straffbarhet utvidgats. Det gäller bl.a. en

rad olika sexualbrott mot personer som inte fyllt arton år, människohandel och äktenskapstvång. Det bakomliggande syftet med avskaffandet av kravet på dubbel straffbarhet i dessa fall har huvudsakligen ansetts vara att möjligheterna till bestraffning i Sverige därigenom ökar, vilket ansetts angeläget då det är fråga om brottslighet som bedömts vara av allvarlig art. Mot den bakgrunden, och då någon inskränkning i gällande rätt inte bör göras i detta avseende, bör förslaget till 2 kap. 5 § brottsbalken innehålla även de undantag från kravet på dubbel straffbarhet som nu är aktuella. För terroristbrott enligt lagen om straff för terroristbrott föreslås (se avsnitt 11.3.5) en särskild bestämmelse om svensk domsrätt i 2 kap. 3 § första stycket 6 f. Något krav på dubbel straffbarhet gäller således inte för terroristbrott. För de därmed sammanhängande brotten enligt lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskild allvarlig brottslighet i vissa fall samt lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet bör göras undantag från kravet på dubbel straffbarhet.

Av gällande rätt (se 2 kap. 2 § tredje stycket brottsbalken) framgår att svensk domstol inte får, i fall då kravet på dubbel straffbarhet är uppfyllt, döma till påföljd som är att anse som strängare än det svåraste straff som är stadgat för brottet enligt lagen på gärningsorten. En sådan bestämmelse bör finnas också i en reformerad lydelse av 2 kap. brottsbalken. I de fall då ett brott är att anse som begånget på flera orter, bör gälla att domstolen inte får döma till påföljd som är att anse som strängare än det svåraste straff som är stadgat för brottet på någon av gärningsorterna, dvs. straffmaximum i den stat med strängast straffskala för brottet avgör den övre gränsen för det straff som kan ådömas i svensk domstol.

Frågor om dubbel straffbarhet kan uppkomma också i samband med prövning av förekomsten av olika straffrihetsgrunder enligt lagen på gärningsorten, däribland preskription. Enligt gällande lydelse av 2 kap. 2 § brottsbalken är kravet på dubbel straffbarhet formulerat som ett krav på att gärningen ska vara ”fri från ansvar enligt lagen på gärningsorten” för att inte omfattas av svensk jurisdiktion. Preskription medför att det inte längre går att döma till ansvar för brottet även om gärningen i sig var straffbelagd då brottet begicks. Betydelsen av om preskription inträtt enligt lagen på gärningsorten belyses bl.a. i NJA 2008 s. 930. I målet ogillades ett åtal för brott som begåtts utom riket, som i och för sig omfattades av svensk domsrätt enligt

2 kap. 2 § brottsbalken, eftersom preskription för brottet inträtt enligt lagen på gärningsorten under målets handläggning i Sverige. Svenska preskriptionsavbrytande åtgärder ansågs inte ha preskriptionsavbrytande effekt enligt lagen på gärningsorten. Även om Högsta domstolen i avgörandet visserligen antyder att lämpligheten av att ge bestämmelsen den tolkning som domstolen givit den kan ifrågasättas, så är Högsta domstolens tolkning av bestämmelsen helt i överensstämmelse med de förarbetsuttalanden som gjorts i det lagstiftningsärendet som ledde fram till den nuvarande lydelsen av bestämmelsen (prop. 1972:98); en tolkning som Högsta domstolen också ansåg väl förenlig med lagtexten. Högsta domstolens tolkning torde också ligga i linje med de tankar som ligger bakom kravet på dubbel straffbarhet som villkor för nationell jurisdiktion. Den motsvarande regel om krav på dubbel straffbarhet som ges i 2 kap. 5 § i utredningens förslag talar om ”gärning som är straffbar enligt lagen på gärningsorten”. Någon omedelbar avsikt att ändra innebörden av bestämmelsen i nu aktuellt avseende finns dock inte. Bestämmelsens närmare uttolkning i preskriptionssammanhang liksom rörande andra tänkbara straffrihetsgrunder enligt lagen på gärningsorten får överlämnas till rättstillämpningen.

11.3.8 Beaktande av utländsk brottmålsdom och påföljd

Förslag: Om frågan om ansvar för brott har prövats genom en lagakraftvunnen dom som har meddelats av annan domstol än svensk domstol, ska hinder föreligga mot lagföring i Sverige avseende samma gärning.

I vissa fall ska dock sådan lagföring vara möjlig, om inte annat följer av en internationell överenskommelse, eller föreskrift som meddelats med stöd därav, som är bindande för Sverige. I de fall då ny lagföring sker trots att det finns en tidigare utländsk dom, ska den svenska domstolen vid bestämmande av påföljd ta skäligen hänsyn till den tidigare påföljden.

Enligt gällande rätt finns bestämmelser om på vilket sätt en tidigare utländsk brottmålsdom ska beaktas vid en eventuell svensk lagföring i 2 kap. 5 a § brottsbalken. I paragrafen räknas upp de situationer där

det föreligger hinder mot ny lagföring i Sverige, bl.a. genom att hänvisa till ett antal internationella överenskommelser. Om Sverige tillträder en ny överenskommelse, måste lagrummet ändras. Internationella straffrättsutredningen har föreslagit en annan lagteknisk lösning, för att därigenom minska behovet av framtida lagändringar. I stället föreslås en huvudregel om att ny lagföring i Sverige är förbjuden med avseende på en gärning som redan har varit föremål för prövning av annan domstol än svensk domstol. En sådan regel grundar sig på den gamla rättsprincipen *ne bis in idem* – ingen ska dömas och straffas för samma sak två gånger. Principen återfinns i flera instrument på fri- och rättighetsområdet, t.ex. i 1966 års FN-konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (artikel 14.7), i den Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet), liksom i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (artikel 50). Rättigheterna enligt konventionerna gäller för den inomstatliga rättsskipningen och vad gäller EU-stadgan inom det område som omfattas av EU-rättens tillämpning. Principen är dock allmänt vedertagen i västerländsk rättstradition och bör inte åsidosättas enbart på den grunden att den första domen meddelats av en utländsk eller en internationell domstol. Av särskild betydelse kan vara avgöranden meddelade av tribunalen för det forna Jugoslavien och tribunalen för Rwanda. Utredningen delar bl.a. av dessa skäl Internationella straffrättsutredningens bedömning att en sådan systematik är att föredra och ansluter sig till det förslag som lämnats.

Från huvudregeln bör, i enlighet med Internationella straffrättsutredningens förslag, emellertid göras ett antal undantag. Således bör ny lagföring få ske om den tilltalade har frikänts från ansvar på den grunden att gärningen inte utgjorde brott enligt den lag som domstolen tillämpade. Vidare får ny lagföring ske om verkställighet av den påföljd som dömts ut av den tidigare domstolen inte pågår av annan anledning än att påföljden redan har verkställts i sin helhet eller att den har bortfallit enligt den lag som är tillämplig för verkställigheten. Ny lagföring ska också vara möjlig om brottet har begåtts i Sverige eller riktat sig mot ett svenskt allmänt intresse, om inte den tidigare lagföringen har skett på begäran av svensk myndighet eller sedan personen utlämnats eller överlämnats från Sverige för lagföring.

Internationella straffrättsutredningen har, mot bakgrund av att konstruktionen med en allmänt verkande huvudregel och ett antal undantag föreslagits, gjort bedömningen att det är både nödvändigt och lämpligt att införa en undantagsregel som gör det möjligt att bortse från en tidigare lagföring som uppenbart står i strid med svenska allmänna rättsprinciper. Så kan exempelvis vara fallet om en tidigare rättegång inte genomfördes på ett oberoende och opartiskt sätt eller om det står klart att den rättegång som genomförts i den andra staten har skett enbart för skens skull. En sådan bestämmelse framstår som rimlig och bör införas. Dessutom bör lagföring i Sverige vara möjlig om sådana förhållanden föreligger som enligt 58 kap. 3 § rättegångsbalken kan föranleda resning till men för den tilltalade.

I vissa internationella överenskommelser som Sverige har tillträtt, och i föreskrifter som har tillkommit med stöd av sådana överenskommelser, finns bestämmelser som inverkar på möjligheten till svensk domsrätt i nu nämnt hänseende. Dessa överenskommelser kan således medföra en inskränkning av möjligheterna till prövning i Sverige. De överenskommelser som i dagsläget är relevanta är (se 2 kap. 5 a § fjärde stycket brottsbalken i dess nuvarande lydelse): den europeiska konventionen den 28 maj 1970 om brottmålsdoms internationella rättsverkningar, den europeiska konventionen den 15 maj 1972 om överförande av lagföring i brottmål, konventionen den 26 juli 1995 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen, dock endast om gärningen omfattas av överenskommelsen, protokollet den 27 september 1996 till konventionen om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen, dock endast om gärningen omfattas av överenskommelsen, konventionen den 26 maj 1997 om kamp mot korruption som tjänstemän i Europeiska gemenskaperna eller Europeiska unionens medlemsstater är delaktiga i, dock endast om gärningen omfattas av överenskommelsen, konventionen den 19 juni 1990 om tillämpning av Schengenavtalet den 14 juni 1985, konventionen den 25 maj 1987 mellan Europeiska gemenskapernas medlemsstater om förbud mot dubbel lagföring och andra protokollet den 19 juni 1997 till konventionen om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen, dock endast om gärningen omfattas av överenskommelsen. Internationella straffrättsutredningen har föreslagit att det ska åvila regeringen att tillkännage vilka internationella överenskommelser som kan inverka på möjligheten till lagföring. En sådan

lösning framstår som ändamålsenlig, inte minst eftersom den rimligen minskar behovet av lagstiftningsåtgärder, och bör därför införas.

En följd av den föreslagna generella regleringen är att förbudet mot dubbel lagföring i lagen (1994:569) om Sveriges samarbete med de internationella tribunalerna för brott mot internationell humanitär rätt bör upphävas.

11.3.9 Åtalsförordnande

Förslag: För brott som begåtts utomlands ska, som huvudregel, krävas att åtalsförordnande meddelas. I vissa undantagsfall ska också krävas åtalsförordnande för brott som begåtts i Sverige. Från kravet på åtalsförordnande ska vissa undantag göras.

Ansvaret för prövningen ska åvila riksåklagaren. Beslut om åtalsförordnande i fall som avses i 2 kap. 2 § första stycket 1–5 brottsbalken, i föreslagen lydelse, ska dock fattas av regeringen. För brott som har begåtts utomlands av en svensk medborgare eller en utlänning med hemvist i Sverige får riksåklagaren överlämna prövningen till en annan allmän åklagare.

Vid riksåklagarens prövning ska bl.a. beaktas om ett åtal är förenligt med Sveriges folkrättsliga förpliktelser, i vilken utsträckning det föreligger anknytning till Sverige och vilka faktiska möjligheter det finns att utreda brottet och lagföra den misstänkte här.

Om det finns anledning att anta att prövningen har särskild betydelse för Sveriges utrikes- eller säkerhetspolitik, ska ärendet överlämnas till regeringen.

Systemet med åtalsförordnande ska bibehållas

Ett krav på åtalsförordnande innebär, som tidigare nämnts, att en särskild prövning ska göras innan åtal får väckas vid en svensk domstol. Såväl i Internationella straffrättsutredningens betänkande som i den efterföljande departementspromemorian har konstaterats att systemet med åtalsförordnande bör behållas. Det är också utredningens bedömning. Ett viktigt skäl härför är att ordningen med åtalsförordnande är ett effektivt sätt att upprätthålla en restriktiv

praxis såvitt avser användande av extraterritoriell jurisdiktion. En förutsättning härför är självfallet att bestämmelserna om åtalsförordnande ges en lämplig omfattning och utformning. Inom ramen för en åtalsprövning finns utrymme för att göra en nödvändig intresseavvägning. Såväl Internationella straffrättsutredningens förslag som de förslag som lagts fram i departementspromemorian innebär att ett särskilt förordnande om åtal ska krävas i samma omfattning som enligt gällande rätt. Utredningen instämmer i även denna bedömning, liksom i de tidigare övervägandena om i vilka fall undantag från kravet på åtalsförordnande bör göras. I några fall är det möjligt att upphäva specialstraffrättsliga bestämmelser om åtalsförordnande och i stället ge brottsbalkens generella reglering tillämpning. Denna fråga behandlas i avsnitt 11.4. Vad som bör gälla för åtalsförordnande beträffande aggressionsbrott, behandlas i avsnitt 6.4.

Vem ska pröva frågan om åtalsförordnande?

Enligt gällande rätt är det regeringen som beslutar om åtalsförordnande. I många fall – men inte alla – finns en möjlighet att delegera prövningen till riksåklagaren. En fråga att ta ställning till är i vilken utsträckning även denna ordning bör bibehållas, eller om en annan ansvarsfördelning mellan regeringen och riksåklagaren är mer lämplig.

Som utgångspunkt bör, som Internationella straffrättsutredningen framhållit, beslut som rör straffrättskipningen i princip ankomma på rättsväsendets myndigheter. Prövningen av åtalsförordnande innefattar en bedömning av en rad olika rättsliga frågor, huvudsakligen straffrättsliga, men också frågor gällande de mer praktiska förutsättningarna för att väcka åtal och genomföra en brottmålsprocess i Sverige. Dessa omständigheter talar för att det primära ansvaret för att besluta i frågor om åtalsförordnande ska åvila riksåklagaren och inte regeringen.

I motsatt riktning talar det faktum att vissa fall, främst de som återfinns i nuvarande lydelse av 2 kap. 7 a och 7 b §§ brottsbalken, innefattar svåra bedömningar av både folkrättslig och utrikespolitisk art. Vid sådana prövningar är det alltså nödvändigt att beakta svenska folkrättsliga ståndpunkter och göra utrikespolitiska överväganden. Det är således inte i första hand fråga om rent rättsliga bedömningar utan även fråga om fall där rena lämplighetsöverväganden måste göras.

Ansvar för Sveriges utrikes- och säkerhetspolitik åvilar regeringen och det framstår som mindre lämpligt, och dessutom i strid med regeringsformens bestämmelser, att helt överlämna detta utrikespolitiska ansvar till riksåklagaren. Mot denna bakgrund bör regeringen även fortsättningsvis ha det yttersta ansvaret för åtalsfrågor som kräver särskilda folkrättsliga eller utrikespolitiska överväganden. De ärenden som mera generellt innehåller en risk för att utrikes- eller säkerhetspolitiska aspekter aktualiseras återfinns i 2 kap. 2 § första stycket 1–5 brottsbalken i föreslagen lydelse. För åtalsprövning enligt nämnda bestämmelser ska, till skillnad mot vad Internationella straffrättsutredningen förordat, således regeringen ansvara.

Ansvar för åtalsprövning i övriga fall ska åvila riksåklagaren, vilket stämmer väl överens med de förslag som lämnades i såväl 2014 års departementspromemoria som i Internationella straffrättsutredningens betänkande. Om det finns anledning anta att prövningen har särskild betydelse för Sveriges utrikes- eller säkerhetspolitik, ska riksåklagaren överlämna ärendet till regeringen för beslut (se 2 kap. 8 § brottsbalken i föreslagen lydelse). Innan ett sådan överlämnande sker, ska riksåklagaren först ha bedömt att det inte föreligger hinder mot att väcka åtal.

Prövningen av frågan om åtalsförordnande ska meddelas kan också innefatta tämligen komplicerade bedömningar av främmande länders lagstiftning. Sådana frågor ligger, som framhållits i departementspromemorian, normalt sett inte inom en allmän åklagares sedvanliga verksamhet. I en del fall är dock frågan om åtalsförordnande mindre komplicerad. Så är särskilt fallet då det pga. den misstänkte gärningsmannens medborgarskap eller hemvist finns en stark anknytning till Sverige. Det bör för sådana situationer finnas en möjlighet för riksåklagaren att delegera till annan allmän åklagare. En bestämmelse här om bör därför tas in i förslaget till 2 kap. 8 § brottsbalken.

Kriterier för riksåklagarens bedömning

I syfte att åstadkomma en effektiv, rättssäker och i möjligaste mån förutsebar rättslig prövning av frågan om åtalsförordnande, bör ett antal kriterier ställas upp för den prövning av frågan om åtalsförordnande som ska göras av riksåklagaren, eller av allmän åklagare i de situationer då prövningen delegerats. Utredningens överväganden

och förslag i denna del stämmer i stor utsträckning överens med de förslag som lades fram i den tidigare nämnda departementspromemorian.

En generell utgångspunkt för väckande av åtal är att tillämpliga folkrättsliga regler lämnar utrymme härför. En sådan bestämmelse föreslås i 2 kap. 12 § brottsbalken (se avsnitt 11.3.10) och finns i gällande rätt i 2 kap. 7 § brottsbalken. Denna reglering tar dock främst sikte på folkrättsliga begränsningar som kan inverka på möjligheterna att utöva nationell jurisdiktion, som exempelvis regler om immunitet. Vid prövningen av om åtalsförordnande ska meddelas bör därutöver särskilt kontrolleras om svensk domsrätt är förenlig med allmänna folkrättsliga grundsatser och Sveriges internationella överenskommelser ur ett bredare perspektiv.

Ytterligare ett kriterium att beakta vid prövningen är i vilken utsträckning den aktuella brottsligheten eller den misstänkte har anknytning till Sverige. Särskilt vid utövande av extraterritoriell jurisdiktion är det av grundläggande betydelse att domsrätt bör åberopas endast i de fall då det finns ett påtagligt och berättigat intresse av att lagföring kommer till stånd i Sverige. Som framhållits i departementspromemorian, är skälen för åtal generellt sett starkare om det är fråga om brott mot svenska allmänna eller enskilda intressen än om en sådan koppling inte finns. Vid prövningen av om det finns ett påtagligt svenskt intresse bör också beaktas brottets svårhetsgrad. När det gäller brottslighet av allvarigare karaktär, kan intresset för svensk lagföring oftare sägas vara större än då fråga exempelvis är om bötesbrott eller brott som kan medföra endast ett kortare fängelsestraff.

Därutöver bör vid åtalsprövningen beaktas om några åtgärder för lagföring har inletts eller kommer att inledas i en annan stat eller vid en internationell domstol. Dessutom är det nödvändigt att väga in om det föreligger några praktiska svårigheter att utreda ett brott i Sverige, vilket främst kan vara fallet om den misstänkte gärningsmannen eller bevispersoner finns utomlands. I prövningen ska därför slutligen ingå en bedömning av vilka faktiska möjligheter det finns för att utreda brottet här i landet. Dessa kriterier för bedömningen av om åtalsförordnande bör meddelas ska uttryckligen framgå av lagtexten. Avgörande för prövningen torde i de flesta fall bli en sammanvägning av samtliga relevanta omständigheter i det enskilda ärendet.

Särskilt om Justitiekanslern och Justitieombudsmannen

Åtalsförordnande kan enligt gällande rätt endast komma ifråga rörande åtal som väcks av allmän åklagare. Inom sina respektive tillsynsområden har dock även Justitiekanslern (JK) och Justitieombudsmannen (JO) behörighet att väcka åtal. Vid utformningen av bestämmelser om åtalsförordnande bör därför också JK:s och JO:s ställning i detta avseende övervägas. Då någon av dessa institutioner beslutat om att väcka åtal torde som regel ett uppdrag ges till allmän åklagare att utföra åtalet. Det torde vara utomordentligt sällsynt att ett ärende som medfört att JK eller JO beslutat väcka åtal har sådana implikationer att en fråga om åtalsförordnande skulle kunna aktualiseras. Så torde hittills aldrig ha skett. JK:s och JO:s tillsyn omfattar visserligen även utlandsmyndigheterna. Brott som vid sådana myndigheter har begåtts av svenska eller lokalanställda tjänstemän i tjänsten kan i och för sig såväl enligt gällande rätt som enligt de förslag som här lämnas falla under svensk domstols jurisdiktion. Dessa brott är dock knappast av sådant slag att en fråga om åtalsförordnande bör aktualiseras och regleras. Härtill kommer att såväl JK som JO har en särskild ställning i det konstitutionella regelverket. JO är ett organ som lyder direkt under riksdagen medan JK lyder direkt under regeringen. Någon särskild reglering av frågan om åtalsförordnande bedöms mot denna bakgrund inte erforderlig för dessa två institutioner.

11.3.10 Folkrättsliga begränsningar

Förslag: Svensk domstol ska i sin rättstillämpning iaktta de begränsningar av behörighet och tillämplighet av svensk lag som följer av allmän folkrätt eller av en överenskommelse med annan stat eller mellanfolklig organisation som är bindande för Sverige.

Även om varje land kan välja hur de straffrättsliga domsrättsreglerna bör utformas, så sätter allmän folkrätt och internationella överenskommelser gränser för hur den nationella domsrätten kan utövas. Enligt gällande rätt ska, som tidigare nämnts, i fråga om svensk lags tillämplighet och svensk domstols behörighet, utöver vad som i övrigt sägs i 2 kap. brottsbalken, de begränsningar iakttas som följer av allmänt erkända folkrättsliga grundsatser och, enligt vad därom är

särskilt stadgat, av överenskommelser med främmande makt (se 2 kap. 7 § brottsbalken i dess nuvarande lydelse). I första hand tar bestämmelsen sikte på olika begränsningar av behörigheten som kan följa av immunitet, men även andra former av begränsningar omfattas.

Internationella straffrättsutredningen har funnit det självklart att en bestämmelse med detta innehåll ska finnas också fortsättningsvis. Utredningen gör ingen annan bedömning. Av bestämmelsens nuvarande utformning framgår att det inte endast är begränsningar av domstols behörighet som ska iakttas, utan också begränsningar av svensk lags tillämplighet. Därmed avses att bestämmelsen reglerar den formella domsrätten, men även sådana begränsningar av den materiella straffbarheten som kan följa av folkrätten. Någon ändring i den delen föreslås inte. När det däremot gäller den nu gällande bestämmelsen om att begränsningar av en behörighet som följer av en internationell överenskommelse gäller endast utifrån vad som är ”särskilt stadgat” finns det anledning att avvika från vad som gäller enligt den nuvarande lydelsen. Att kräva att inskränkningar i domsrätten som följer av internationella överenskommelser måste ha inkorporerats i svensk rätt för att vara gällande, är olyckligt ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Vid bristande implementering skulle en begränsning i domsrätten inte gälla och den brottsmisstänkte riskera att dömas i ett fall där ett hävdande av domsrätt strider mot en internationell överenskommelse som Sverige har tillträtt, men där överenskommelsen ändå inte införlivats med svensk rätt genom lag. Detta är inte önskvärt. Liksom Internationella straffrättsutredningen funnit bör därför något krav på särskilt lagstöd i detta avseende inte uppställas. Att tolka svenska rättsregler i enlighet med de folkrättsliga förpliktelser som Sverige iklätt sig stämmer också väl överens med den fördragskonforma tolkningsprincip som svenska domstolar under de senaste årtiondena anslutit sig till vad gäller traktater som inte genom lag eller på annat vis införlivats med svensk rätt. Denna princip innebär att svenska författningar ska presumeras vara förenliga med de internationella överenskommelser som Sverige ingått och svenska författningar ska därför tolkas i en fördragsvänlig anda. Bestämmelsen kan, med den föreslagna utformningen, visserligen vålla tillämpningsproblem såväl för åklagare som för domstolar. Att undvika en direkt folkrättsstridig rättstillämpning genom en alltför vid svensk domsrätt måste dock ses som ett övergripande intresse och

några mer omfattande rättstillämpningsproblem med den nuvarande inte helt tydliga bestämmelsen har utredningen inte kunnat konstatera.

Bland de begränsningar som omfattas av bestämmelsen är de som följer av överenskommelser med en mellanfolklig organisation. Det kan exempelvis röra sig om de åtaganden Sverige har med anledning av medlemskapet i EU.

11.4 Straffrättslig domsrätt i författningar utanför brottsbalken

Förslag: Bestämmelserna om svensk domstols behörighet i 29 kap. 13 § miljöbalken, 14 § lagen (1996:314) om kontinentalsockeln, 10 kap. 10 § lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg, 51 a § jaktlagen (1987:259), 17 § lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon, 49 § fiskelagen (1993:787), 5 § lagen (1995:732) om skydd för gravfriden vid vraket efter passagerarfartyget Estonia, 6 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, 9 § lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet, 13 kap. 11 § luftfartslagen (2010:500), 17 kap. 2 § radio- och tv-lagen (2010:696) och 2 § lagen (2012:179) om straff för olovlig befattning med klusterammunition ska i sak gälla oförändrade, men anpassas till den nya lydelsen av 2 kap. brottsbalken. Hänvisningar som i dessa lagrum görs till bestämmelser i 2 kap. brottsbalken, ska i stället göras till relevanta bestämmelser i den nya lydelsen av samma kapitel.

Bestämmelserna om svensk domstols behörighet i 3 § lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor, 5 § andra stycket lagen (1982:963) om rymdverksamhet och 9 § lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner ska upphävas. I stället ska för dessa fall ett undantag från kravet på dubbel straffbarhet gälla enligt 2 kap. 5 § brottsbalken i föreslagen lydelse.

De särskilda åtalsprövningsreglerna i 14 § lagen om kontinentalsockeln, 5 § tredje stycket lagen om rymdverksamhet, 10 § lagen om vissa internationella sanktioner, 13 kap. 11 § luftfartslagen och 17 kap. 2 § radio- och tv-lagen, ska upphävas. Däremot ska den särskilda åtalsprövningsregeln i 10 kap. 11 § lagen om

åtgärder mot förorening från fartyg behållas, men anpassas till den nya lydelsen av 2 kap. brottsbalken.

Bestämmelsen i 7 § lagen (1976:19) om internationellt samarbete rörande lagföring för brott angående visst hinder mot lagföring, ska i sak gälla oförändrad, men hänvisningen till 2 kap. brottsbalken anpassas till den nya lydelsen. Så ska, såvitt gäller bestämmelsen i 13 § samma lag om åtalsförordnande, också ske. Även bestämmelsen i 4 § lagen (1978:801) om internationellt samarbete rörande kriminalvård i frihet om visst hinder mot lagföring ska i sak behållas oförändrad, men anpassas till den nya lydelsen av 2 kap. brottsbalken.

*Vissa specialstraffrättsliga regleringar bör behållas
och andra kan upphävas*

Utgångspunkten för utredningens överväganden är, som nämnts i avsnitt 11.2, att de särskilda bestämmelser om svensk domstols behörighet, åtalsprövning och krav på dubbel straffbarhet som finns i olika specialstraffrättsliga författningar ska finnas kvar endast i de fall då de generella bestämmelserna i 2 kap. brottsbalken inte kan tillämpas. Utformningen av flera av de särskilda domsrättsbestämmelserna är beroende av Sveriges åtaganden med anledning av olika internationella avtal. Dessa regler är olika långtgående och kan svårigen inordnas i de mer allmänna domsrättsbestämmelserna i 2 kap. brottsbalken. Mot denna bakgrund bör flertalet av de särskilda domsrättsbestämmelserna i specialstraffrätten även fortsättningsvis regleras i respektive lag. Bestämmelserna bör i sak lämnas oförändrade, men anpassas till den nya lydelsen av 2 kap. brottsbalken som här föreslås.

I en del fall syftar de specialstraffrättsliga domsrättsbestämmelserna inte egentligen till att säkerställa en viss jurisdiktion, utan snarare att åstadkomma ett undantag från kravet på dubbel straffbarhet. Merparten av sådana bestämmelser bör, som redovisas i det följande, upphävas och i stället ersättas med ett undantag i regleringen om dubbel straffbarhet i den nya lydelsen av 2 kap. brottsbalken.

Med den utformning av bestämmelserna om åtalsförordnande som förslaget till 2 kap. brottsbalken har, bör en del specialstraffrättsliga bestämmelser, som behandlas i det följande, upphävas.

Miljöbalken

Av 29 kap. 13 § miljöbalken framgår att den som begått brott enligt 8 § första stycket 12 i samma kapitel, döms vid svensk domstol även om 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte är tillämplig. Bestämmelsen bör i sak behållas oförändrad, men hänvisningen till brottsbalken ändras till att avse 2 kap. 3 § i föreslagen lydelse, där den extraterritoriella jurisdiktionen regleras.

Lagen om kontinentalsockeln

Enligt 10 § lagen (1966:314) om kontinentalsockeln ska svensk lag tillämpas inom anläggning och säkerhetszon utanför territorialgränsen, med undantag för bestämmelserna i minerallagen (1991:45) och lagstiftningen angående jakt och fiske. Anläggningen och zonen ska anses belägna inom närmaste del av Sveriges sjöterritorium. Internationella straffrättsutredningen har föreslagit att denna bestämmelse ska behållas oförändrad och som skäl härför anfört att syftet med regeln är att klargöra att vattnet i en säkerhetszon inte är enskilt utan allmänt vatten och att vanliga svenska fastighetsrättsliga regler inte gäller för anläggningar där. Utredningen instämmer i Internationella straffrättsutredningens bedömning och föreslår ingen ändring av 10 §.

Vidare framgår av 14 § i lagen att den som utom riket har begått brott som avses i 11 § samma lag döms, om han eller hon finns i Sverige, efter lagen och brottsbalken samt vid svensk domstol även om 2 kap. 2 eller 3 § nämnda balk inte är tillämplig. Denna bestämmelse bör, liksom Internationella straffrättsutredningen funnit, i sak behållas oförändrad, men hänvisningen till 2 kap. brottsbalken anpassas till den nya lydelsen. I 14 § tredje stycket finns en bestämmelse om åtalsförordnande. Prövningen av åtal kan ske med stöd av de allmänna bestämmelserna i 2 kap. brottsbalken och den särskilda bestämmelsen i tredje stycket ska därför upphävas.

Lagen om internationellt samarbete rörande lagföring för brott

Lagen (1976:19) om internationellt samarbete rörande lagföring för brott innehåller bestämmelser om överförande av lagföring för brott till eller från stat som har tillträtt den europeiska konventionen

den 15 maj 1972 om överförande av lagföring i brottmål. Av 7 § framgår bl.a. att en framställning om överförande av lagföring inte får bifallas om hinder mot lagföring föreligger enligt 2 kap. 5 a § brottsbalken, i dess nuvarande lydelse. Denna bestämmelse bör anpassas till den nya lydelsen av 2 kap. brottsbalken och hänvisning ska i stället göras till 2 kap. 9 § brottsbalken.

I 13 § samma lag finns en bestämmelse om undantag från åtalsförordnande, med en hänvisning till brottsbalken. Specialregeln bör lämpligen behållas i 1976 års lag, men hänvisningen anpassas till den föreslagna lydelsen av 2 kap. brottsbalken.

Lagen om internationellt samarbete rörande kriminalvård i frihet

I lagen (1978:801) om internationellt samarbete rörande kriminalvård i frihet finns bestämmelser som tillämpas gällande sådan kriminalvård vid samarbete med stat som har tillträtt den europeiska konventionen rörande övervakning av villkorligt dömda eller villkorligt frigivna personer. Detsamma gäller för samarbete med andra stater, som Sverige har ingått överenskommelse om sådant samarbete med.

Av 4 § i lagen framgår att verkställighet i Sverige av utländsk brottmålsdom endast får ske efter framställning av en annan stat och att framställningen under vissa förutsättningar inte får bifallas. En sådan situation är om fråga om ansvar för gärning som påföljden avser har prövats genom lagakraftvägande dom i annan stat än den som har gjort framställningen och hinder mot lagföring för gärningen här i landet till följd härav skulle ha förelegat enligt bestämmelserna om *ne bis in idem*. Bestämmelsen bör i sak gälla oförändrad, men hänvisningen till 2 kap. 5 a § brottsbalken ändras till 9 § i förelagen lydelse av samma kapitel.

Lagen om åtgärder mot förorening från fartyg

Lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg innehåller bestämmelser om bl.a. förbud mot sådan förorening, mottagning av skadliga ämnen från fartyg och olika åtgärder för att förebygga eller begränsa förorening.

I 10 kap. finns vissa ansvarsbestämmelser. Av 10 kap. 10 § framgår en utvidgad domsrätt över de brott som lagen stadgar. Utvidgningen består av en hänvisning till 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken, som föreslås ändras till att i stället avse 2 kap. 3 § brottsbalken, i dess nya lydelse. En särskild bestämmelse om åtalsprövning för brott enligt lagen finns i 10 kap. 11 § i lagen. Bestämmelsen bör i sak behållas oförändrad, men ska anpassas till den föreslagna lydelsen av 2 kap. brottsbalken på så sätt att hänvisningen till 2 kap. 5 § ska ändras till 7 § i samma kapitel.

Lagen med förbud mot könsstympning av kvinnor

Enligt 3 § lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor är svensk domstol behörig att döma över brott mot lagen, även om 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte är tillämplig. Bestämmelsen innehåller också en upplysning om att åtalsförordnande regleras i 2 kap. 5 § brottsbalken.

Syftet med införandet av 3 § i lagen med förbud mot könsstympning av kvinnor var, som Internationella straffrättsutredningen framhållit, att kravet på dubbel straffbarhet för brott som begås utomlands skulle tas bort. Samtidigt slogs fast att åtalsprövningen bör genomföras på så sätt att åtal inte ska väckas för brott som helt saknar anknytning till Sverige. Detta kan uppnås genom att, i stället för genom den specialstraffrättsliga bestämmelsen, de vanliga behörighetsreglerna i 2 kap. brottsbalken tillämpas, samtidigt som ett undantag från kravet på dubbel straffbarhet görs. Bestämmelsen i 3 § i 1982 års lag kan då upphävas.

Lagen om rymdverksamhet

Av 5 § lagen (1982:963) om rymdverksamhet framgår att svensk domstol är behörig att döma för brott enligt lagen även i andra fall än som avses i 2 kap. brottsbalken. De brott som avses hänger samman med tillståndsgivningen i 2 § i lagen om rymdverksamhet, vilket innebär att endast svenska medborgare kan begå brott mot lagen utanför Sverige. Internationella straffrättsutredningen har, mot bakgrund av den föreslagna utformningen av svensk domstols allmänna behörighet att döma över brott som begås av svenska medborgare,

föreslagit att bestämmelsen i 5 § ska upphävas och ersättas av ett undantag från kravet på dubbel straffbarhet. Utredningen delar Internationella straffrättsutredningens bedömning.

Den aktuella bestämmelsen i lagen om rymdverksamhet innehåller också en reglering av principen *ne bis in idem*, dvs. en tidigare lagföring i ett annat land ska inte hindra ny lagföring i Sverige för samma gärning. Med det förslag till ny lydelse av 2 kap. brottsbalken som här lämnas, finns inget behov av bestämmelsen i 5 § i detta avseende.

I 5 § tredje stycket finns en åtalsprövningsregel. Även för denna fråga bör de generella bestämmelserna i 2 kap. brottsbalken gälla och stycket ska därför upphävas.

Jaktlagen

I 51 a § jaktlagen (1987:259) anges att den som, inom Sveriges ekonomiska zon, har begått brott enligt lagen döms vid svensk domstol, även om 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte är tillämplig. Bestämmelsen, som har stöd i en internationell överenskommelse, bör i sak behållas oförändrad, men anpassas till den föreslagna lydelsen av 2 kap. brottsbalken.

Lagen om Sveriges ekonomiska zon

Av 17 § lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon framgår att svensk domstol är behörig att döma för brott enligt lagen, även i andra fall än som avses i 2 kap. brottsbalken. Bestämmelsen, som har stöd i en internationell överenskommelse, bör i sak behållas oförändrad, men anpassas till den föreslagna lydelsen av 2 kap. brottsbalken.

Fiskelagen

Enligt 49 § fiskelagen (1993:787) är svensk domstol behörig att döma för brott enligt lagen, även i andra fall än som avses i 2 kap. brottsbalken. Bestämmelsen har sin grund i en internationell överenskommelse och bör i sak bibehållas, men anpassas till den föreslagna lydelsen av 2 kap. brottsbalken.

Lagen om Sveriges samarbete med de internationella tribunalerna för brott mot internationell humanitär rätt

I 13 § andra stycket lagen (1994:569) om Sveriges samarbete med de internationella tribunalerna för brott mot internationell humanitär rätt finns en bestämmelse om en tidigare tribunaldoms negativa rättskraft. Förslaget till ny lydelse av 2 kap. brottsbalken innehåller en generellt tillämplig bestämmelse om tidigare doms hinder för lagföring i Sverige. Det saknas mot den bakgrunden skäl att behålla särregleringen i andra stycket. Detta stycke ska därför upphävas.

Lagen om skydd för gravfriden vid vraket efter passagerarfartyget Estonia

I lagen (1995:732) om skydd för gravfriden vid vraket efter passagerarfartyget Estonia finns bestämmelser som förbjuder dykning och annan undervattensverksamhet i vraket. Svensk domstol är enligt 5 § behörig att döma över brott mot detta förbud, även om sådan behörighet inte följer av bestämmelserna i 2 kap. brottsbalken. Behörighetsregeln är, som även Internationella straffrättsutredningen konstaterat, nödvändig för att Sverige ska uppfylla sina åtaganden enligt den internationella överenskommelse som ligger bakom lagen. Regeln bör därför finnas kvar, men anpassas till den nya lydelsen av 2 kap. brottsbalken.

Lagen om vissa internationella sanktioner

Enligt 9 § lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner kan en svensk medborgare som utomlands har begått brott enligt lagen dömas till ansvar för detta även om det inte är möjligt enligt bestämmelserna i 2 kap. brottsbalken. Vid lagens tillkomst framhölls, som Internationella straffrättsutredningen påpekat, att syftet med bestämmelsen var att undanta de aktuella brotten från kravet på dubbel straffbarhet. Den föreslagna nya lydelsen av 2 kap. brottsbalken innehåller en generell domsrättsregel för brott begångna av svenska medborgare. Domsrättsbestämmelsen i 9 § lagen om vissa internationella sanktioner ska därför upphävas och i stället ett undantag från kravet om dubbel straffbarhet föras in i det nya 2 kap. brottsbalken.

I 9 § finns också ett undantag från reglerna i nuvarande 2 kap. 5 a § brottsbalken om rättsverkan av en tidigare utländsk dom. Även i denna del är de generella bestämmelserna i 2 kap. brottsbalken tillfyllest, varför 9 § i sin helhet kan upphävas.

I lagens 10 § finns en åtalsprövningsregel, som med den nya lydelsen av 2 kap. brottsbalken inte längre behövs. Bestämmelsen ska därför upphävas.

Lagen om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen

I 16 § 1 lagen (2002:329) om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen finns en bestämmelse om negativ rättskraft beträffande en tidigare dom från Internationella brottmålsdomstolen. Frågan om en sådan doms betydelse som hinder för åtal och lagföring i Sverige, bör bedömas enligt allmänna regler i 2 kap. brottsbalken. Bestämmelsen i första punkten bör därför utgå från 16 §.

Lagen om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall

Enligt 6 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall (finansieringslagen) är svensk domstol behörig att döma för brott enligt lagen även om sådan behörighet inte föreligger enligt 2 kap. brottsbalken. Bestämmelsen går utöver

de generella bestämmelserna i brottsbalken, bl.a. såvitt avser domsrätt över brott som har begåtts till förmån för en juridisk person som är etablerad i Sverige. Bestämmelsen bör i sak behållas oförändrad, men anpassas till den nya lydelsen av 2 kap. brottsbalken genom att hänvisningen till 2 kap. 2 eller 3 § bör ersättas av en hänvisning till 2 kap. 3 § brottsbalken.

Lagen om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet

I 9 § lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet (rekryteringslagen) finns en bestämmelse motsvande 6 § i finansieringslagen. De överväganden som är aktuella beträffande sistnämnda lagrum, görs sig gällande även beträffande 9 § rekryteringslagen. Av skäl som ovan anförts, bör bestämmelsen i 9 § anpassas till den nya lydelsen av 2 kap. brottsbalken.

Luftfartslagen

Enligt 13 kap. 11 § luftfartslagen (2010:500) är svensk domstol behörig att döma för brott enligt lagen, om gärningsmannen befinner sig i Sverige, även om 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte är tillämplig. Bestämmelsen har grund i svenska konventionsåtaganden och bör i sak behållas oförändrad, men anpassas till den nya lydelsen av 2 kap. brottsbalken.

I 13 kap. 11 § andra stycket anges att åtal får väckas utan förordnande enligt 2 kap. 5 § andra stycket brottsbalken. Denna särbestämmelse bör behållas i luftfartslagen, men anpassas till den nya lydelsen av 2 kap. brottsbalken.

Radio- och tv-lagen

I 17 kap. 2 § radio- och tv-lagen (2010:696) finns bestämmelser om svensk domstols behörighet att döma över brott, i vidare utsträckning än vad som framgår av 2 kap. brottsbalken. Denna utvidgning av domsrätten bör lämpligen även fortsättningsvis göras genom en

specialbestämmelse i radio- och tv-lagen. Bestämmelsen bör således behållas, men anpassas till den nya lydelsen av 2 kap. brottsbalken.

I andra stycket i 17 kap. 2 § finns en bestämmelse om *ne bis in idem*. Med den utformning som den generella bestämmelsen härom i 2 kap. brottsbalken föreslås få, finns inte längre något behov av en sådan bestämmelse i radio- och tv-lagen.

Lagrummets tredje stycke innehåller en bestämmelse om åtalsförordnande. Liksom Internationella straffrättsutredningen funnit om bestämmelsens motsvarighet i den tidigare gällande radio- och tv-lagen, bör denna bestämmelse upphävas. Paragrafen gäller endast brott som begås på öppna havet, dvs. utanför svenskt territorium, och för brott begångna på sådant område krävs som huvudregel åtalsförordnande enligt brottsbalkens bestämmelser härom. Den särskilda åtalsprövningsregeln i tredje stycket ska därför upphävas.

Lagen om straff för olovlig befattning med klusterammunition

Enligt 2 § lagen (2012:179) om straff för olovlig befattning med klusterammunition gäller att svensk domstol är behörig att döma för brott enligt lagen även om det inte finns domsrätt enligt 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken. Lagens utformning vilar på konventionsrättslig grund och domsrättsbestämmelserna bör mot denna bakgrund även fortsättningsvis finnas i speciallagstiftningen, som dock bör anpassas till den nya lydelsen av 2 kap. brottsbalken.

I paragrafens andra stycke finns en upplysning om att åtalsprövningsregler finns i 2 kap. brottsbalken. Även denna bestämmelse bör uppdateras utifrån kapitlets nya lydelse.

12 Konsekvenser och genomförande av förslagen

12.1 Inledning

Av kommittéförordningen (1998:1474) framgår att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, ska en finansiering föreslås (se 14 § kommittéförordningen). Vidare ska eventuella konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, för brottsligheten och för det brottsförebyggande arbetet anges. Detsamma gäller för förslag som har betydelse för bl.a. sysselsättning, jämställdhet mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen (se 15 § kommittéförordningen). Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagets kostnadsmissiga och andra konsekvenser anges i betänkandet (se 15 a § kommittéförordningen).

Regeringen ska enligt 16 § i aktuell förordning i utredningsuppdraget närmare ange vilka konsekvensbeskrivningar som ska finnas i ett betänkande. Enligt utredningens direktiv ska förslaget konsekvenser redovisas enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen. Utredningens överväganden i fråga om förslagets konsekvenser finns i avsnitt 12.2.

Vid införandet av ny lagstiftning är det nödvändigt att överväga vad som ska gälla beträffande ikraftträdande av de föreslagna bestämmelserna, liksom behovet av övergångsbestämmelser. Utredningens överväganden i dessa frågor lämnas i avsnitt 12.3.

12.2 Konsekvenser av förslagen

12.2.1 Ekonomiska konsekvenser

Bedömning: De kostnader som kan uppkomma till följd av kriminaliseringen av aggressionsbrottet i svensk rätt bör rymmas inom befintliga anslag.

Även kostnaderna som kan uppkomma med anledning av förslaget till ny lydelse av 2 kap. brottsbalken och de följdändringar som föreslås i viss specialstraffrättslig lagstiftning bör rymmas inom befintliga anslag.

Utredningens förslag innebär att aggressionsbrottet ska kriminaliseras i svensk rätt. Dessutom föreslås en ny lydelse av 2 kap. brottsbalken angående svensk straffrättslig domsrätt, med följdändringar i viss specialstraffrättslig lagstiftning.

Genom att det i svensk rätt införs möjlighet att i Sverige lagföra personer som har begått aggressionsbrott kan kostnader uppkomma för utredningar om sådana brott och för efterföljande rättsprocesser. Straff som döms ut för aggressionsbrott kommer också att medföra vissa utgifter för kriminalvård i anstalt. Med största sannolikhet kommer dock, med hänsyn till de restriktiva jurisdiktionsbestämmer och de krav på åtalsförordnande som föreslås, antalet aggressionsbrott som handläggs vid svenska myndigheter att vara oerhört få. Det är inte otänkbart – utan snarare ett troligt scenario – att det kommer att dröja många år innan den föreslagna lagstiftningen om aggressionsbrott alls tillämpas. Det högst begränsade antalet fall då det kan tänkas bli aktuellt att i Sverige utreda och vid svensk domstol döma någon för aggressionsbrott innebär att de eventuella kostnader som kan uppkomma med anledning av att detta brott kriminaliseras i svensk rätt, bör kunna rymmas inom ramen för befintliga anslag. Utredningens överväganden om i vilken mån Sveriges tillträde till de ändringar i Romstadgan som avser aggressionsbrottet kommer att medföra några ekonomiska konsekvenser, bl.a. med anledning av svenskt samarbete med Internationella brottmålsdomstolen, redovisas i delbetänkandet (se SOU 2018:33, avsnitt 8.2).

När det gäller förslaget till ny lydelse av 2 kap. brottsbalken, med därtill hörande justeringar av vissa specialstraffrättsliga regleringar, innebär detta förslaget inte i någon betydande utsträckning att svenska

domsrättsregler ändras i sak. Merparten av förändringarna består således snarare i att andra lagtekniska lösningar föreslås och att bestämmelserna delvis systematiseras annorlunda mot vad som gäller i dag. Ny lagstiftning kräver regelmässigt utbildningsinsatser och inledningsvis kommer förslagen i denna del att kräva viss utbildning för de personer som har att tillämpa bestämmelserna. Kostnader för utbildning innefattas normalt av myndigheters anslag och de förslag som lämnas får därför rymmas inom befintliga kostnadsramar. På sikt bör lagstiftningen också vara mer lättillämpad än vad som är fallet i dag, vilket bör innebära förenklingar vid rättstillämpningen med effektivisering som följd.

12.2.2 Konsekvenser i övrigt

Bedömning: Förslagen förväntas inte få några övriga konsekvenser av de slag som anges i kommittéförordningen.

Utredningens förslag får inte någon betydelse för den kommunala självstyrelsen och inte heller för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet eller för småföretags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags.

Förslagen förväntas inte få några konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män. De kommer inte att påverka möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

12.3 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förslag: Den föreslagna lagstiftningen ska träda i kraft den 1 juli 2020.

Bedömning: Den föreslagna lagstiftningen kräver inte någon särskild övergångsreglering.

Innan en ny lagstiftning kan träda i kraft, ska utredningens slutbetänkande remissbehandlas och beredas i Regeringskansliet. Vidare ska en lagrådsremiss utarbetas, beslutas och föredras i Lagrådet, varefter en proposition ska sammanställas och beslutas. Slutligen ska sedvanlig riksdagsbehandling ske. Med hänsyn till detta torde den föreslagna lagstiftningen kunna träda i kraft tidigast den 1 juli 2020.

Genom utredningens förslag såvitt avser kriminaliseringen av aggressionsbrottet införs en möjlighet att vid svensk domstol döma personer för detta brott. Det är en grundläggande straffrättslig princip att ingen får dömas till straff för en gärning som inte var straffbelagd när den begicks. Denna princip har lagts fast i 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken. En gärning är således straffbar om den begåtts först efter det att kriminaliseringen trätt i kraft. Någon särskild övergångsbestämmelse krävs inte för att slå fast att detta också gäller för aggressionsbrottet.

De föreslagna ändringarna i 2 kap. brottsbalken om svensk domstols behörighet utgör processuella bestämmelser. Det är allmänt vedertaget att nya processuella bestämmelser ska tillämpas på varje processuell företeelse som inträffar efter det att den nya lagstiftningen har trätt i kraft. Nya processrättsliga bestämmelser får därför inte någon retroaktiv verkan, men ändrar inte heller det processuella läge som vid dess ikraftträdande redan gällde eller de processuella rättigheter eller skyldigheter som uppstått på grund av processhandlingar som redan företagits. Om ett mål anhängiggjorts enligt tidigare gällande rätt och svensk domstol enligt de då gällande reglerna var behörig att pröva målet, ska domstolen under resterande del av domstolsprocessen alltjämt anses behörig, även om tillämpningen av nya bestämmelser hade inneburit att sådan behörighet inte förelegat.¹ Någon särskild övergångsbestämmelse torde därmed inte heller behövas för dessa fall. Vid mer omfattande nyregleringar kan det dock finnas anledning att överväga särskilda övergångsbestämmelser. Utredningens förslag till ett nytt 2 kap. brottsbalken, och de därtill hörande följdändringarna i specialstraffrätten, innebär dock inte så betydande ändringar i sak att det av det skälet finns något behov av övergångsbestämmelser.

¹ Se Fitger, Peter m.fl., *Rättegångsbalken* (5 december 2017, Zeteo), kommentaren till lagen (1946:804) om införande av nya rättegångsbalken.

13 Författningskommentar

13.1 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

2 kap. Om svensk domstols behörighet

Kapitlet, som ersätter det tidigare 2 kap. brottsbalken, innehåller bestämmelser om svensk domstols behörighet att döma för brott. Utgångspunkterna för utredningens överväganden i fråga om kapitlets huvudsakliga utformning finns i avsnitt 11.2. Kapitlets rubrik har ändrats från den tidigare lydelsen *Om tillämpligheten av svensk lag* till *Om svensk domstols behörighet*. Övervägandena härom finns i avsnitt 11.3.1.

Kapitlet är indelat i fyra delar. I den första delen, som omfattar 1 och 2 §§, regleras svensk domsrätt för brott som begåtts i Sverige. För brott som begåtts utanför Sverige finns bestämmelserna i andra delen, som består av 3–8 §§. Kapitlets tredje del består av 9–11 §§ och reglerar betydelsen av en tidigare utländsk dom. I den fjärde delen av kapitlet är några övriga bestämmelser samlade, i 12 och 13 §§, om folkrättsliga begränsningar samt utlämning och överlämnande.

Internationella straffrättsutredningens betänkande *Internationella brott och svensk jurisdiktion* (SOU 2002:98) innehåller en detaljerad författningskommentar (s. 397–424) till de författningsförslag som där lämnas. I den mån utredningen följt de förslagen utgår författningskommentaren som lämnas i det följande i allt väsentligt från författningskommentaren i det tidigare betänkandet.

*Brott som har begåtts i Sverige**Behörighetens omfattning*

1 § Svensk domstol är behörig att döma för brott som har begåtts i Sverige.

Ett brott anses vara begånget i Sverige om gärningsmannen handlade eller, vid straffbar underlåtenhet, borde ha handlat här. Vid tillämpning av straffbestämmelser enligt vilka gärningen ska ha medfört en viss effekt anses brottet vara begånget i Sverige också i de fall då effekten inträdde i Sverige eller, vid försök, enligt brottsplanen sannolikt skulle ha inträtt här.

Ett brott som utgör medverkan till annans brott, anses vara begånget i Sverige om den medverkande handlade eller, vid straffbar underlåtenhet, borde ha handlat här. I de fall då gärningsmannens brott är att anse som begånget i Sverige, är den medverkandes brott också att anse som begånget här.

Om det är ovisst var ett brott har begåtts, ska brottet anses vara begånget i Sverige om det finns skälig anledning att anta att så är fallet.

Paragrafen reglerar svensk domstols behörighet att döma för brott som har begåtts i Sverige. Utredningens överväganden finns i avsnitt 11.3.2. Utformningen av paragrafen har medfört ändringar i 19 kap. 1 § rättegångsbalken.

Av paragrafens *första stycke* framgår att svensk domstol är behörig att döma för brott som har begåtts i Sverige. Bestämmelsen bygger på den s.k. territorialitetsprincipen, som innebär att en stat har domsrätt över brott som har begåtts på det egna territoriet. Motsvarande bestämmelse finns i 2 kap. 1 § brottsbalken, i dess tidigare lydelse. Till svenskt territorium räknas Sveriges land- och sjöterritorium och luftrummet däröver. Sjöterritoriet utgörs, enligt lagen (2017:1272) om Sveriges sjöterritorium och maritima zoner, av inre vatten och territorialhavet, som har en bredd av tolv nautiska mil. Hur högt upp i luftrummet som svensk jurisdiktion sträcker sig är inte klarlagt, men i vart fall omfattas den del av luftrummet där konventionella luftfartyg kan flyga.

Paragrafens *andra stycke*, som i huvudsak motsvaras av 2 kap. 4 § i brottsbalkens tidigare lydelse, anger att ett brott anses begånget i Sverige om gärningsmannen handlade på svenskt territorium. För svensk domsrätt är det tillräckligt att en del av handlingen har genomförts här. I stycket har en ny bestämmelse om domsrätt för underlåtenhetsbrott lagts till. Ett sådant brott anses begånget i Sverige om gärningsmannen borde ha vidtagit den underlåtna handlingen här. Ett brott som för fullbordad gärning kräver en viss effekt anses

begånget i Sverige om effekten inträdde här, även om den brottsliga handlingen genomfördes utomlands. Således anses en gärning som påbörjats utanför Sverige fullbordad här, om effekten av handlingen uppkommit i Sverige. För att grunda svensk domsrätt måste det vara fråga om en effekt som har direkt samband med den brottsliga handlingen. Brott som begås över internet har ofta gränsöverskridande inslag och det är för sådan brottslighet inte ovanligt att den brottsliga handlingen genomförs i en stat, medan effekten inträder i en annan. Paragrafen innehåller inte några särskilda bestämmelser om it-relaterad brottslighet, utan paragrafens allmänna reglering får tillämpas. För försök till brott gäller att ett sådant brott anses begånget i Sverige om den brottsliga handlingen genomförts här. Så är också fallet, vid brott som för fullbordad gärning kräver en viss effekt, om den eftersträlvade effekten sannolikt skulle ha inträtt i Sverige.

En uttrycklig bestämmelse om medverkansbrott har införts i paragrafens *tredje stycke*. Någon sådan bestämmelse finns inte i kapitlets tidigare lydelse. En medverkansgärning ska anses begånget i Sverige om huvudgärningsmannens brott är att anse som begånget här. Ett medverkansbrott ska vidare anses begånget i Sverige om den medverkande agerade här, oavsett om huvudgärningsmannen agerat i Sverige eller inte.

I paragrafens *fjärde stycke* slås fast att om det är ovisst var ett brott har begåtts, ska brottet anses begånget i Sverige om det finns skäl原因 anledning att anta att så är fallet. Motsvarande bestämmelse finns i 2 kap. 1 § brottsbalken, i dess tidigare lydelse.

Krav på åtalsförordnande

2 § *Brott som avses i 1 § får inte åtalas utan att åtalsförordnande har meddelats, om brottet*

1. har begåtts på ett utländskt fartyg eller luftfartyg av en utlänning som var befälhavare på fartyget eller tillhörde dess besättning eller annars följde med på fartyget och brottet riktade sig mot en sådan utlänning eller mot utländskt intresse,

2. har begåtts av en utlänning i utövningen av tjänst eller uppdrag som innefattar allmän ställning hos en annan stat eller en mellanfolklig organisation, om inte gärningsmannen genom vilseledande uppgifter, förklädnad eller på annat sätt har försökt dölja i vilken egenskap han eller hon har handlat,

3. har begåtts av en utlänning som saknar hemvist i Sverige men som befinner sig här i landet inom ramen för internationellt militärt samarbete eller internationell krishantering och som omfattas av avtal som är i kraft i förhållande till Sverige,

4. har begåtts av en svensk medborgare eller utlänning med hemvist i Sverige som tjänstgör i en främmande stats militära styrka och som befinner sig här i landet inom ramen för internationellt militärt samarbete eller internationell krishantering och som omfattas av avtal som är i kraft i förhållande till Sverige,

5. utgör aggressionsbrott enligt lagen (2014:406) om vissa internationella brott, eller

6. har riktats mot Internationella brottmålsdomstolens rättskipning.

Beslut om åtalsförordnande enligt första stycket 1–5 ska fattas av regeringen. För beslut om åtalsförordnande enligt första stycket 6 ska vad som anges i 8 § tillämpas.

Paragrafen reglerar i vilka fall åtalsförordnande krävs för brott som begåtts i Sverige. Utredningens överväganden finns i avsnitt 11.3.9.

I paragrafens *första stycke* finns en uppräkningslista av i vilka fall det för åtal avseende brott som begåtts inom Sverige krävs åtalsförordnande. De fall som anges utgör undantag från huvudregeln att åtalsförordnande inte krävs för brott som begåtts på svenskt territorium. I *första punkten*, som i huvudsak motsvarar 2 kap. 5 § första stycket i brottsbalkens tidigare lydelse, uppställs krav på åtalsförordnande för brott som inom Sverige har begåtts på ett utländskt fartyg eller luftfartyg av en utlänning som var befälhavare på fartyget eller tillhörde besättningen eller annars följde med på fartyget. En ytterligare förutsättning är att brottet riktats mot en sådan utlänning eller mot ett utländskt intresse. För sådana fall kan det finnas goda skäl att inte utöva svensk domsrätt, särskilt om gärningen rör rent disciplinära förhållanden ombord eller annars är av mindre allvarligt slag. I samma riktning talar den omständighet att fartyget endast tillfälligt befann sig på svenskt territorium. Det är också av betydelse för frågan om åtalsförordnande om gärningsmannen kommer att ställas till svars för gärningen i fartygets hemland. I *andra punkten* regleras ytterligare ett undantag från huvudregeln. Motsvarande bestämmelse finns i 2 kap. 7 a § brottsbalken, i dess tidigare lydelse, dock utan begränsning till att avse brott som begåtts i Sverige. Undantaget avser fall då ett brott begåtts av en utlänning i utövningen av tjänst eller uppdrag som innefattar allmän ställning hos en annan stat eller en mellanfolklig organisation, om inte gärningsmannen på visst sätt försökt

dölja i vilken egenskap han eller hon har agerat. Bestämmelsen infördes i den tidigare lydelsen av 2 kap. brottsbalken genom lagstiftning 1985, främst som ett resultat av händelsen då en sovjetisk ubåt grundstötte i Karlskrona skärgård. Folkrättsliga regler kommer i många fall att hindra att åtalsförordnande lämnas. Så är dock inte fallet om gärningsmannen genom vilseledande uppgifter, förklädnad eller på annat sätt har försökt dölja sitt ärende eller vad som legat bakom agerandet. Undantaget i *tredje punkten* gäller åtal för brott som har begåtts av någon som tillhör en främmande stats militära styrka i samband med att styrkan besöker Sverige inom ramen för ett internationellt militärt samarbete eller internationell krishantering. Det samma gäller *enligt fjärde punkten* för en svensk medborgare eller utlänning med hemvist i Sverige som tjänstgör i en främmande stats militära styrka. Motsvarande bestämmelse som i tredje och fjärde punkterna finns i 2 kap. 7 b § brottsbalken, i dess tidigare lydelse. Någon ändring i sak är inte avsedd. Samarbetet kan exempelvis bedrivas genom Partnerskap för fred eller Euroatlantiska partnerskapsrådet. Den tidigare bestämmelsen tillkom sedan Sverige år 1994 anslutit sig till initiativet Partnerskap för fred och den närmare bakgrunden till regleringen framgår av *Rättslig reglering av samverkan för fred* (prop. 1995/96:37). Bestämmelsen ändrades därefter bl.a. med anledning av att EU:s medlemsstater år 2003 undertecknade avtalet om rättslig status för den personal som ska verka inom EU:s krishantering (EU SOFA), se *Vissa rättigheter vid internationellt militärt samarbete och internationell krishantering* (prop. 2004/05:7). Paragrafens *femte* punkt föreskriver att åtal för aggressionsbrott som begåtts inom landet inte får väckas utan åtalsförordnande. Utredningens överväganden i denna del finns i avsnitt 6.4. Bestämmelser om åtalsförordnande för aggressionsbrott som begåtts utanför Sverige finns i 17 § lagen (2014:406) om vissa internationella brott. I *sjätte punkten* görs undantag beträffande brott som har riktats mot Internationella brottmålsdomstolens (ICC) rättskipning. Motsvarande bestämmelse finns i 2 kap. 7 c § brottsbalken, i dess tidigare lydelse och den nya bestämmelsen innebär ingen ändring i sak.

Paragrafens *andra stycke* slår fast att regeringen ska ha exklusiv kompetens att fatta beslut om åtalsförordnande enligt punkterna 1–5 i första stycket, medan beslut om åtalsförordnande gällande brott som har riktats mot ICC (sjätte punkten) som utgångspunkt ska fattas av riksåklagaren. Genom en hänvisning till 8 § anges att för beslut

om åtalsförordnande enligt sjätte punkten ska vad som gäller för åtalsförordnande beträffande brott som begåtts utomlands tillämpas.

Brott som har begåtts utanför Sverige

Allmänna grunder för behörighet

3 § Svensk domstol är i följande fall behörig att döma för brott som har begåtts utanför Sverige:

Anknytningsfaktum

1. *Svenskt fartyg, m.m.*

Behörighetens omfattning

Brott som har begåtts

- a) ombord på ett svenskt fartyg,
- b) ombord på ett svenskt luftfartyg,
- c) i tjänsten av befälhavaren eller någon som tillhörde besättningen på fartyg eller luftfartyg som avses i a eller b, eller
- d) på en inrättning som med stöd av lag har tillkommit i Sveriges ekonomiska zon eller på svensk del av kontinentalsockeln.

2. *Svensk gärningsman*

Brott som har begåtts av någon som

- a) vid gärningstillfället var svensk medborgare eller hade hemvist i Sverige, eller
- b) när åtal väcks för brottet har förvärvat svenskt medborgarskap eller tagit hemvist i Sverige.

3. *Svenskt enskilt intresse*

Brott som har riktat sig mot

- a) en svensk medborgare eller någon annan som har hemvist i Sverige, eller
- b) en svensk juridisk person.

4. *Svenskt allmänt intresse*

Brott som har

- a) riktat sig mot rikets säkerhet, allmän verksamhet eller annat av rättsordningen särskilt skyddat svenskt intresse, eller

5. *Främmande stats intresse*

- b) *begåtts i utövningen av tjänst eller uppdrag som innefattar allmän ställning.*

Brott som har begåtts av någon som befinner sig i Sverige om

- a) *främmande stat har begärt att lagföringen för brottet ska överföras till Sverige,*
 b) *en begäran om utlämning eller överlämnande för brottet har lämnats utan bifall, eller*
 c) *brottet omfattas av en internationell överenskommelse eller annan förpliktelse som är bindande för Sverige och enligt vilken det föreligger skyldighet att utan undantag pröva frågan om åtal om den misstänkte inte utlämnas eller överlämnas.*

6. *Vissa internationella brott*

Brott som

- a) *avses i lagen (2014:406) om vissa internationella brott,*
 b) *avses i 13 kap. 5 a § (kapning och sjö- eller luftfartssabotage) eller försök till sådant brott,*
 c) *avses i 13 kap. 5 b § (flygplats-sabotage) eller försök till sådant brott,*
 d) *avses i 15 kap. 4 b § (osann eller ovarsam utsaga inför en internationell domstol),*
 e) *avses i 16 kap. 5 § (uppvigling) och som bestått i en omedelbar och offentlig uppmaning till att begå folkmord,*
 f) *avses i 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott och försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, samt 5 § samma lag,*

- g) riktats mot Internationella brottmålsdomstolens rättskipning, eller
- h) omfattas av tortyrbegreppet enligt artikel 1 i Förenta nationernas konvention den 10 december 1984 mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning och försök till sådant brott.

Om jurisdiktion över aggressionsbrottet enligt lagen (2014:406) om vissa internationella brott gäller, i stället för vad som anges i första stycket, särskilda bestämmelser i nämnda lag.

Paragrafen reglerar svensk domstols behörighet att döma för brott som har begåtts utanför Sverige. Utredningens överväganden finns i avsnitt 11.3.2–11.3.6. Bestämmelserna motsvarar, med vissa ändringar, de bestämmelser om svensk domstols behörighet som finns i 2 kap. 2–3 a §§ brottsbalken i dess tidigare lydelse.

Paragrafens *första stycke* består av sex punkter, som baseras på de olika folkrättsliga anknytningsprinciperna. Enligt *första punkten*, som rör domsrätt med stöd av den s.k. flaggstatsprincipen, är svensk domstol behörig att döma över brott som har begåtts ombord på svenskt fartyg eller luftfartyg, liksom i tjänsten av befälhavaren eller någon som tillhörde besättningen på sådant fartyg eller luftfartyg, dvs. fartyg eller luftfartyg som är underkastat svensk jurisdiktion. Vägledning kring vad som avses med att ett brott är begånget i tjänsten, kan fås av vilken innebörd detta begrepp getts vid tillämpningen av 3 kap. 1 § och 4 kap. 1 § skadeståndslagen (1972:207). Under denna punkt finns också bestämmelser om behörighet för svensk domstol att döma över brott som begåtts på en inrättning som med stöd av lag har tillkommit i Sveriges ekonomiska zon eller på svensk del av kontinentalsockeln. Vissa bestämmelser om jurisdiktion finns också i lagen (1966:314) om kontinentalsockeln och lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon, vilket framgår av 4 §. De inrättningar som avses kan bl.a. bestå av konstgjorda öar, borrhplattformar och andra anläggningar som har tillkommit efter tillstånd i någon av de två nyss nämnda lagarna.

I *andra punkten* finns bestämmelser som utgår från den s.k. aktiva personalitetsprincipen och anger att svensk domsrätt föreligger för brott som begåtts av någon som vid gärningstillfället var svensk medborgare eller hade hemvist i Sverige. Även brott som begåtts av någon som när åtal väcks för brottet har blivit svensk medborgare eller tagit hemvist här omfattas av svensk jurisdiktion. Bestämmelser om vem som är svensk medborgare finns i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap. För att en person ska anses ha hemvist i Sverige krävs att denne är mer stadigvarande bosatt här, i syfte att permanent stanna kvar i landet. Normalt sett har en person hemvist i Sverige om personen är folkbokförd här. Att en utlänning har fått permanent uppehållstillstånd enligt utlänningslagen (2005:716) talar för att vederbörande också har hemvist i landet. Avsaknaden av permanent uppehållstillstånd är dock inte något absolut hinder mot att ändå ha hemvist i Sverige.

Domsrätt med stöd av den s.k. passiva personalitetsprincipen regleras i *tredje punkten*, som anger att svensk domstol är behörig att döma över brott som riktat sig mot en svensk medborgare eller någon annan som har hemvist i Sverige, eller en svensk juridisk person. Bestämmelsen innebär en utvidgning av vad som tidigare gällt. Med svensk juridisk person avses i första hand svenska bolag, föreningar, stiftelser eller liknande subjekt. Endast angrepp på enskilda intressen omfattas av bestämmelsen. För angrepp mot offentlig-rättsliga eller andra allmänna intressen föreligger inte domsrätt med stöd av denna bestämmelse. I den mån det är fråga om ett brott som riktats mot statens, eller andra offentliga aktörers, privaträttsliga intressen föreligger dock ett enskilt intresse i bestämmelsens mening. Ett brott anses normalt sett riktat mot den som är att bedöma som målsägande, dvs. den, mot vilken brott är begånget eller som därav blivit förnärad eller lidit skada (se 20 kap. 8 § fjärde stycket rättegångsbalken). Avgörande tidpunkt för när svenskt medborgarskap eller hemvist i landet ska ha förelegat är tiden för när gärningen begicks. Att målsäganden senare blir svensk medborgare eller tar hemvist i landet, kan således inte grunda domsrätt för svensk domstol.

I *fjärde punkten* anges domsrätt med stöd av den s.k. statsskyddsprincipen. Bestämmelsen innebär att svensk domstol är behörig att döma över brott som har riktat sig mot rikets säkerhet, allmän verksamhet eller annat av rättsordningen särskilt skyddat svenskt intresse. Detsamma gäller för brott som begåtts i utövningen av tjänst

eller uppdrag som innefattar allmän ställning. Brott mot rikets säkerhet regleras huvudsakligen i 19 kap. brottsbalken. Till de brott som omfattas av lagrummet hör också brott mot svenska statens yttre och inre säkerhet, vilket innebär att huvuddelen av brotten i 17–22 kap. brottsbalken omfattas av bestämmelsen. Att ett brott har begåtts i utövningen av tjänst eller uppdrag som innefattar allmän ställning, innebär att brottet begåtts i en funktion som är av officiell karaktär och som typiskt sett innebär statlig maktutövning. Något krav på att gärningsmannen ska vara svensk medborgare ställs inte upp. Genom att bestämmelsen omfattar även utövningen av uppdrag som innefattar allmän ställning, kan inkluderas personer som genom ingånget avtal med svenska staten, utför uppdrag som är att likna med svensk myndighetsutövning.

Med stöd i principen om ställföreträdande straffrättskipning innehåller *femte punkten* en reglering av svensk domstols behörighet att döma över brott i fall då domsrätten på något sätt härleds från en annan stat som har jurisdiktion med stöd av sedvanliga regler. Något krav på annan koppling till Sverige än att gärningsmannen finns här i landet uppställs inte. Den härledda domsrätten föreligger i tre situationer. För det första är svensk domstol behörig att döma över brott som begåtts av någon som befinner sig i Sverige om främmande stat har begärt att lagföringen för brottet ska överföras till Sverige. Sådan överföring sker ofta mellan de nordiska länderna, med stöd av en nordisk arresteringsorder. Överföring till Sverige för lagföring kan också ske med stöd av lagen (1976:19) om internationellt samarbete rörande lagföring för brott. Svensk domstol är vidare behörig att döma någon som befinner sig i Sverige om en begäran om utlämning för brottet har lämnats utan bifall. Dessutom föreligger svensk doms rätt i de fall då det aktuella brottet omfattas av en internationell överenskommelse som är bindande för Sverige och enligt vilken det föreligger skyldighet att utan undantag pröva frågan om åtal om den misstänkte inte utlämnas eller överlämnas.

Domsrätt över vissa internationella brott regleras i *sjätte punkten*. För de brott som där anges har svensk domstol behörighet att döma oberoende av var och av vem brottet har begåtts. Så är fallet med folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser enligt lagen (2014:406) om vissa internationella brott. Ett undantag föreligger dock – för aggressionsbrott enligt 11 a § i den nyss nämnda lagen är jurisdiktionen inskränkt. Jurisdiktionsbestämmelserna beträffande

aggressionsbrottet finns, såvitt avser brott begångna utanför Sverige, i 17 § lagen om vissa internationella brott. För domsrätten över aggressionsbrott som begåtts i Sverige gäller 1 §. Behörigheten som enligt sjätte punkten gäller för att döma över brott enligt 2014 års lag innefattar också ansvar för försök, förberedelse och stämpling till samt underlåtenhet att avslöja folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser. Svensk domstols behörighet att döma över vissa internationella brott, oavsett var brottet begåtts eller vem gärningsmannen är, omfattar också brotten kapning, sjö- eller luftfarts-sabotage och flygplats-sabotage, liksom försök till dessa brott. Dessutom omfattas osann eller ovarsam utsaga inför en internationell domstol och uppvigling som bestått i en omedelbar och offentlig uppmaning att begå folkmord. Även brott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott kan dömas i svensk domstol oberoende av var brottet har begåtts, mot vem och av vem. Detsamma gäller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, liksom brott enligt 5 § samma lag. För brott som riktats mot ICC:s rättskipning föreligger också behörighet att döma oavsett var eller av vem brottet har begåtts. I sjätte punkten finns dessutom en bestämmelse, som saknar tidigare motsvarighet och som anger att svensk domstol är behörig att döma för brott som omfattas av tortyrbegreppet i artikel 1 i FN:s konvention mot tortyr (Förenta nationernas konvention den 10 december 1984 mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning) och försök till sådant brott. Utredningens överväganden finns i avsnitt 11.3.5. Konventionen innehåller en definition av tortyrbegreppet. Brott som kan omfattas av denna definition är t.ex. vissa allvarliga fall av miss-handel, vissa fall av våldtäkt och vissa fall av olaga hot.

I paragrafens *andra stycke* finns en bestämmelse som undantar aggressionsbrottet enligt lagen om vissa internationella brott från domsrätt med stöd av 3 §. I stället för vad som anges i första stycket ska således nämnda lag tillämpas.

Särskilda bestämmelser om behörighet

4 § *Särskilda bestämmelser om svensk domstols behörighet att döma för vissa brott som har begåtts utanför Sverige finns i*

1. 29 kap. 13 § miljöbalken,
2. 14 § lagen (1966:314) om kontinentalsockeln,
3. 6 § lagen (1976:19) om internationellt samarbete rörande lagföring för brott,
4. 10 kap. 10 § lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg,
5. 51 a § jaktlagen (1987:259),
6. 17 § lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon,
7. 49 § fiskelagen (1993:787),
8. 5 § lagen (1995:732) om skydd för gravfriden vid passagerarfartyget *Estonia*,
9. 13 kap. 11 § luftfartslagen (2010:500), och
10. 17 kap. 2 § radio- och tv-lagen (2010:696).

Paragrafen innehåller hänvisningar till särskilda bestämmelser i annan lagstiftning om svensk domstols behörighet att döma för vissa brott som har begåtts utanför Sverige. Utredningens överväganden finns i avsnitt 11.4.

Svensk domstols behörighet att döma över brott som begåtts inom eller utanför Sverige regleras huvudsakligen i 2 kap. brottsbalken. För vissa brott kan emellertid brottsbalkens mer generella bestämmelser inte tillämpas. I paragrafen räknas upp domsrättsbestämmelser i annan lagstiftning. Bestämmelsen saknar motsvarighet i tidigare lydelse av 2 kap. brottsbalken.

Krav på dubbel straffbarhet

5 § *I fall som avses i 3 § 2, 3 och 5 är svensk domstol behörig endast om gärningen är straffbar även enligt lagen på gärningsorten (dubbel straffbarhet). Om brottet har begåtts på flera staters område är kravet på dubbel straffbarhet uppfyllt om gärningen är straffbar enligt lagen på någon av gärningsorterna. Det får inte dömas till påföljd som är strängare än det svåraste straff som är föreskrivet för brottet enligt lagen på gärningsorten.*

Första stycket gäller inte

1. brott som någon som tillhör Försvarsmakten har begått på ett område där en avdelning av Försvarsmakten befann sig,
2. brott som någon som är anställd av en svensk myndighet för att delta i en internationell fredsfrämjande insats eller i internationell civil krishantering har begått vid tjänstgöringen,

3. brott för vilka det lindrigaste straff som är föreskrivet enligt svensk lag är fängelse i fyra år eller mer, samt

4. brott som avses i

a) 4 kap. 1 a och 4 c §§ och 16 kap. 10 a § första stycket 1 och femte stycket eller försök till sådana brott,

b) 4 kap. 4 § andra stycket varigenom någon förmåtts att ingå ett sådant äktenskap eller en sådan äktenskapsliknande förbindelse som avses i 4 c § eller försök till sådant brott,

c) 6 kap. 1–6, 8, 9 och 12 §§ eller försök till brott enligt 6 kap. 1, 2, 4–6, 8, 9 och 12 §§, om brottet begåtts mot en person som inte fyllt arton år,

d) 14 kap. 6 § eller försök till sådant brott,

e) 22 kap. 6 a §,

f) 22 kap. 6 b §,

g) 2 § lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor,

h) 5 § lagen (1982:963) om rymdverksamhet,

i) 8 § lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner,

j) 3–5 §§ lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, och

k) 3–6 §§ lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när dubbel straffbarhet är en förutsättning för svensk domstols behörighet. Utredningens överväganden finns i avsnitt 11.3.7.

I paragrafens första stycke anges huvudregeln att för brott som har begåtts utomlands krävs för svensk domsrätt att gärningen är straffbar även enligt lagen på gärningsorten. I de fall då en gärning har begåtts på flera staters område, är kravet på dubbel straffbarhet uppfyllt om gärningen är straffbar enligt lagen på någon av gärningsorterna. Kravet på dubbel straffbarhet omfattar inte samtliga situationer då ett brott har begåtts utanför Sverige, utan är begränsat till att avse de fall då svensk domsrätt grundas på den aktiva eller passiva personaltetsprincipen eller på principen om ställföreträdande straffrättskipning, dvs. 3 § 2, 3 eller 5. Avgörande tidpunkt för om en gärning är straffbar på gärningsorten är när domen meddelas. Motsvarande regel finns i 2 kap. 2 § brottsbalken, i dess tidigare lydelse. I de fall då kravet på dubbel straffbarhet är uppfyllt, gäller också att svensk domstol inte får döma till påföljd som är strängare än det svåraste straff som är föreskrivet för brott enligt lagen på gärningsorten, eller någon av gärningsorterna i de fall då ett brott har begåtts på flera staters område. Bestämmelsen ger uttryck för den s.k. *lex*

mitior-grundsatsen. Det är inte den enskilda gärningens straffvärde enligt den utländska lagen som är avgörande, utan vilken straffskala som för det aktuella brottet föreskrivs i det landets lag.

Paragrafens *andra stycke* innehåller undantag från huvudregeln i första stycket. I bestämmelsen räknas de situationer upp, för vilka något krav på dubbel straffbarhet inte gäller. Motsvarande bestämmelser finns, i huvudsaklig överensstämmelse, i 2 kap. 2 § fjärde stycket samt 3 § 2, 3 och 7 brottsbalken i dess tidigare lydelse, men även i viss specialstraffrättslig lagstiftning. I en del fall är de tidigare bestämmelserna inte utformade som undantag från kravet på dubbel straffbarhet, utan som självständiga behörighetsgrundande regler. Genom den utformning bestämmelserna nu har krävs för svensk domstol, till skillnad mot vad som tidigare gällde, att svensk domstol är behörig enligt vad som anges i 3 §, eller enligt någon behörighetsgrundande bestämmelse i specialstraffrätten. I *första punkten* regleras brott som någon som tillhör Försvarsmakten har begått på ett område där en avdelning av Försvarsmakten befann sig. Bestämmelsen är oförändrad. En utvidgning av vad som tidigare gällt har gjorts i *andra punkten*, som rör brott som någon som är anställd av en svensk myndighet för att delta i en internationell fredsfrämjande insats eller i internationell civil krishantering har begått vid tjänstgöringen. De insatser som avses är bl.a. sådana som har beslutats av FN eller EU. Om ett sådant brott har begåtts i tjänsten är svensk domstol behörig på grund av regeln i 3 § 4 b och undantag från krav på dubbel straffbarhet gäller redan på den grunden. *Tredje punkten* undantar brott för vilka det lindrigaste straff som är föreskrivet enligt svensk lag är fängelse i fyra år eller mer. I *fjärde punkten* räknas en rad olika brott upp, för vilka inget krav på dubbel straffbarhet gäller.

Krav på visst straff

6 § *Har brottet begåtts på ett område som inte tillhör någon stat är, utom i fall som avses i 3 § 1, svensk domstol behörig endast om fängelse kan följa på brottet enligt svensk lag.*

Paragrafen innehåller en bestämmelse varigenom slås fast att för brott som har begåtts på ett område som inte tillhör någon stat, är svensk domstol behörig endast om det för brottet enligt svensk lag kan följa fängelse. Ett viktigt undantag gäller genom hänvisning till 3 § 1.

Således gäller svensk domsrätt, oavsett vilken påföljd som är föreskriven, för brott som begåtts på svenskt fartyg eller svenskt luftfartyg, liksom för brott som begåtts i tjänsten av befälhavaren eller någon som tillhörde besättningen på ett svenskt fartyg eller luftfartyg. Detsamma gäller för brott som begåtts på en inrättning som med stöd av lag har tillkommit i Sveriges ekonomiska zon eller på svensk del av kontinentalsockeln. Någon direkt motsvarighet till bestämmelsen finns inte i kapitlets tidigare lydelse.

Krav på åtalsförordnande

7 § Brottsom avses i 3 och 4 §§ får inte åtalas utan att åtalsförordnande enligt 8 § har meddelats.

Åtalsförordnande krävs dock inte om brottet är osann utsaga eller ovarsam utsaga inför en internationell domstol eller om brottet har begåtts

1. på ett svenskt fartyg eller luftfartyg eller i tjänsten av befälhavaren eller någon som tillhörde besättningen på ett sådant fartyg,

2. i utövningen av tjänst eller uppdrag som innefattar allmän ställning,

3. av någon som tillhör Försvarsmakten på ett område där en avdelning av Försvarsmakten befann sig,

4. vid tjänstgöringen av någon som är anställd av en svensk myndighet för att delta i en internationell fredsfrämjande insats eller i internationell civil krishantering,

5. i Danmark, Finland, Island eller Norge eller på fartyg eller luftfartyg i reguljär trafik mellan orter belägna i Sverige eller någon av nämnda stater, eller

6. av en svensk, dansk, finsk, isländsk eller norsk medborgare mot svenskt intresse.

I fråga om brott som riktats mot Internationella brottmålsdomstolens rättsskipning, får åtal inte väckas utan att åtalsförordnande enligt 8 § har meddelats.

Paragrafen reglerar i vilka fall åtalsförordnande krävs för brott som begåtts utanför Sverige. För aggressionsbrott som begåtts utanför Sverige gäller 17 § lagen (2014:406) om vissa internationella brott. Utredningens överväganden finns i avsnitt 11.3.9. Motsvarande bestämmelser finns i 2 kap. 5 § andra stycket i brottsbalkens tidigare lydelse.

Av paragrafens första stycke framgår att brott som avses i 3 och 4 §§ inte får åtalas utan att åtalsförordnande har meddelats. De närmare förutsättningarna för när och hur så kan ske, regleras i 8 §, var till paragrafen hänvisar.

I paragrafens *andra stycke* räknas en rad undantag från huvudregeln i första stycket upp. Inledningsvis i stycket anges att åtalsförordnande inte krävs för brott som innebär osann utsaga eller ovarsam utsaga inför en internationell domstol. Därefter följer, i punkterna 1–6, en uppräkningslista av ytterligare undantagssituationer. Enligt *första punkten* krävs åtalsförordnande inte för brott som begåtts på ett svenskt fartyg eller luftfartyg eller i tjänsten av befälhavaren eller någon som tillhörde besättningen på ett sådant fartyg. Regeln är ett uttryck för att de flesta stater i stor utsträckning lämnar till andra stater att döma över brott som begås på deras egna fartyg eller i tjänsten av befälhavare eller besättning. *Andra punkten* innebär att undantag gäller för brott som begåtts i utövningen av tjänst eller uppdrag som innefattar allmän ställning. Innebörden av uttrycket ”i utövningen av tjänst eller uppdrag som innefattar allmän ställning” är densamma som i den allmänna behörighetsregeln i 3 § 4. I *tredje och fjärde punkterna* regleras två situationer som båda rör svenska medborgares tjänstgöring i utlandet. Brott som begås under sådana förhållanden, är normalt sett underkastade oinskränkt svensk jurisdiktion. Bestämmelsen i fjärde punkten innebär en utvidgning från tidigare reglering, som endast omfattade personal i utlandsstyrkorna från Försvarsmakten respektive Polismyndigheten. Av bestämmelsen följer att alla som är anställda av en svensk myndighet för att delta i en internationell fredsfrämjande insats eller i internationell civil krishantering omfattas av bestämmelsen. Undantaget i *femte punkten* avser brott som begåtts i något av de andra nordiska länderna, eller på fartyg eller luftfartyg i viss reguljär trafik mellan Sverige och något av de andra länderna. Även undantaget i *sjätte punkten* gäller nordiska förhållanden. Något krav på åtalsförordnande gäller inte i de fall då en medborgare i något av de nordiska länderna har begått brott mot svenskt intresse. Med uttrycket ”svenskt intresse” avses detsamma som i 3 § 4 och 5.

I paragrafens *tredje stycke* ställs upp ett krav på åtalsförordnande för brott som riktats mot ICC:s rättskipning. Bestämmelsen motsvarar 2 kap. 7 c § brottsbalken, i dess tidigare lydelse.

8 § *Riksåklagaren beslutar om åtalsförordnande, om inte annat är särskilt föreskrivet.*

Vid denna prövning ska särskilt beaktas

1. om ett åtal här i riket är förenligt med Sveriges folkrättsliga förpliktelser,

2. i vilken utsträckning brottsligheten eller den misstänkte har anknytning till Sverige,

3. om åtgärder för lagföring har inletts eller kommer att inledas i en annan stat eller vid en internationell domstol, och

4. vilka faktiska möjligheter det finns att utreda brottet och lagföra den misstänkte här.

När det gäller brott som har begåtts utomlands av någon som vid gärnings-tillfället var svensk medborgare eller hade hemvist i Sverige eller, när åtal väcks för brottet, har förvärvat svenskt medborgarskap eller tagit hemvist i Sverige, får riksåklagaren överlämna prövningen till en annan allmän åklagare.

Om det finns anledning att anta att prövningen har särskild betydelse för Sveriges utrikes- eller säkerhetspolitik och riksåklagaren bedömt att det inte föreligger hinder mot att väcka åtal, ska riksåklagaren med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för beslut.

Paragrafen är ny och behandlar frågan om vem som ska besluta om åtalsförordnande för brott som begåtts utanför Sverige och de närmare kriterier som ska beaktas vid prövningen. Bestämmelser om åtalsförordnande för brott som begåtts i Sverige finns i 2 §. För brott som avses i 2 § första stycket 6, om brott som riktats mot Internationella brottmålsdomstolens rättskipning, ska dock vad som sägs i 8 § gälla. Utredningens överväganden finns i avsnitt 11.3.9.

Enligt paragrafens *första stycke* är det riksåklagaren som har det primära ansvaret för att besluta i frågor om åtalsförordnande.

Kriterierna för riksåklagarens prövning av frågan om åtalsförordnande, framgår av paragrafens *andra stycke*. Avgörande för prövningen ska vara omständigheterna i det enskilda fallet. *Första punkten* att beakta är om ett åtal är förenligt med Sveriges folkrättsliga förpliktelser. Dit hör förpliktelser enligt den allmänna folkrätten (sedvanerätten) och enligt traktaträtten, dvs. enligt överenskommelser som Sverige har ingått. Vid bedömningen ska eventuella folkrättsliga begränsningar som kan följa av 12 § beaktas. Om det från en folkrättslig utgångspunkt är tveksamt eller oklart i vilken mån Sverige bör utöva domsrätt i ett visst fall, kan det vara påkallat med en viss återhållsamhet vid bedömningen av om åtalsförordnande bör lämnas. Det omvända kan också gälla. Om Sverige åtagit sig att döma för en viss typ av brott i en viss situation, talar detta för att åtalsförordnande bör meddelas för brott som omfattas av ett sådant åtagande. I *andra punkten* i andra stycket anges att brottslighetens eller den misstänktes anknytning till Sverige har betydelse. Om gärningen

har riktat sig mot ett svenskt intresse, exempelvis en svensk medborgare, ökar styrkan av skälen för att meddela åtalsförordnande. Vid denna prövning kan också betydelse av brottets eller den samlade brottslighetens omfattning och svårhetsgrad beaktas. Skälen för att meddela åtalsförordnande, får regelmässigt sägas vara starkare ju allvarigare gärning det är fråga om. Enligt *tredje punkten* är det inte endast svenska förhållanden som ska beaktas. Även vilka intressen en annan stat eller internationell domstol har av att utreda och lagföra ska beaktas. Ju starkare anknytning som finns till en annan stat, desto större anledning finns det normalt sett att beakta den statens intresse av att döma över brottet. Slutligen innehåller *punkt 4* regleringen att de faktiska möjligheterna att utreda brottet och lagföra gärningsmannen i Sverige ska beaktas vid åtalsprövningen. Med bestämmelsen åsyftas såväl förutsättningarna att bedriva en förundersökning, som möjligheten att genomföra en domstolsprocess. Vid den tid då en framställan om åtalsförordnande görs, har dock vanligtvis väsentliga utredningsåtgärder redan vidtagits. Brottsutredningar och lagföring bör i första hand äga rum där det finns de bästa praktiska förutsättningarna för detta.

Av paragrafens *tredje stycke* framgår att riksåklagaren i vissa fall får delegera uppgiften att pröva frågan om åtalsförordnande till annan allmän åklagare. Så är fallet när det gäller brott som svensk medborgare, eller person som vid gärningstillfället hade hemvist i Sverige, har begått utomlands. Detsamma gäller för brott som begåtts av person som efter gärningen har förvärvat svenskt medborgarskap eller tagit hemvist här.

Paragrafens *fjärde stycke* fastslår att i de fall då prövningen har särskild betydelse för Sveriges utrikes- eller säkerhetspolitik och riksåklagaren har bedömt att det inte i övrigt finns något som hindrar att åtal väcks, ska ärendet överlämnas till regeringen för beslut. Riksåklagaren kan vid ett sådant överlämnande bifoga ett eget yttrande över frågan. Bestämmelsen tar sikte på de enskilda fall där prövningen kan kräva känsliga utrikes- eller säkerhetspolitiska överväganden. Till ledning för riksåklagarens bedömning av om prövningen har sådan särskild betydelse för Sveriges utrikes- eller säkerhetspolitik att ärendet bör överlämnas till regeringen bör särskilt beaktas om beslutet i frågan kan förväntas på ett negativt sätt påverka Sveriges förhållande till den eller de stater som berörs av beslutet. Vidare bör beaktas om det finns risk för reciproka åtgärder från en sådan stat och

om ett åtalsbeslut kan få allvarliga konsekvenser för landets säkerhet eller för svenska enskilda intressen utomlands.

Betydelsen av en tidigare utländsk dom

Utländsk dom som processhinder

9 § *Har frågan om ansvar för brott prövats genom en lagakraftvunnen dom som har meddelats av annan domstol än svensk domstol får den tilltalade inte lagföras i Sverige för en gärning som omfattats av prövningen.*

Om inte annat följer av en internationell överenskommelse som är bindande för Sverige, får dock lagföring ske om

1. den tilltalade har frikänts från ansvar på den grunden att gärningen inte utgjorde brott enligt den lag som domstolen tillämpade,

2. verkställighet av den utdömda påföljden inte pågår av annan anledning än att påföljden redan har verkställts i sin helhet eller bortfallit enligt den lag som är tillämplig för verkställigheten,

3. lagföringen gäller brott som avses i 1 § eller 3 § 4, såvida inte den tidigare lagföringen har skett på begäran av svensk myndighet eller sedan personen har utlämnats eller överlämnats från Sverige för lagföring,

4. den tidigare lagföringen eller domen uppenbart står i strid med svenska allmänna rättsprinciper, eller

5. sådana förhållanden föreligger som enligt 58 kap. 3 § rättegångsbalken kan föranleda resning till men för den tilltalade.

Regeringen ska tillkännage de överenskommelser som avses i andra stycket.

Paragrafen, som ger uttryck för principen *ne bis in idem*, reglerar i vilken utsträckning en tidigare dom som meddelats av annan domstol än svensk domstol medför hinder för svensk domsrätt. Utredningens överväganden finns i avsnitt 11.3.8.

Av paragrafens *första stycke* framgår en huvudregel, som anger att en person inte får lagföras i Sverige för en viss gärning om ansvar för denna gärning redan har prövats genom dom som har meddelats av annan domstol än svensk domstol och denna dom har vunnit laga kraft. Bestämmelsen omfattar tidigare dom från såväl annat lands domstol som från internationell domstol, exempelvis ICC. Hinder mot lagföring omfattar både hinder att döma i svensk domstol, men även hinder mot att väcka åtal i Sverige.

Paragrafens *andra stycke* innehåller en rad undantag från huvudregeln i första stycket. Om inte annat följer av en internationell överenskommelse som är bindande för Sverige, får lagföring ske i de situationer som räknas upp i stycket.

Enligt paragrafens *tredje stycke* ska regeringen tillkännage de överenskommelser som avses i andra stycket.

Motsvarande bestämmelser finns i huvudsak i 2 kap. 5 a § brottsbalken i dess tidigare lydelse. Nämnade bestämmelse hade dock ett något mer begränsat tillämpningsområde.

Krav på åtalsförordnande

10 § Brott som avses i 9 § får inte åtalas utan att åtalsförordnande har meddelats enligt 8 §.

Paragrafen innehåller bestämmelser om krav på åtalsförordnande i fråga om gärningar som tidigare har prövats av utländsk domstol. Utredningens överväganden finns i avsnitt 11.3.8 och 11.3.9.

Bestämmelsen motsvarar 2 kap. 5 a § tredje stycket brottsbalken i dess tidigare lydelse. Av paragrafen framgår att brott som avses i 9 §, dvs. brott som omfattas av en tidigare utländsk dom, inte får åtalas i Sverige utan att åtalsförordnande meddelas. En förutsättning för att så ska ske, är att den tidigare domen inte utgör hinder mot lagföring i Sverige. De närmare bestämmelserna för prövningen av om åtalsförordnande ska meddelas finns i 8 §, vartill paragrafen hänvisar.

Beaktande av utländsk påföljd

11 § Döms någon i Sverige för en gärning som avses i 9 § ska vid bestämmande av påföljd skälig hänsyn tas till verkställighet av tidigare ådömd påföljd som den tilltalade undergått till följd av den tidigare lagföringen. Frihetsberövande till följd av den tidigare domen eller lagföringen ska om möjligt i sin helhet räknas av från böter eller fängelse.

I fall som avses i första stycket får dömas till lindrigare straff än vad som är föreskrivet för gärningen eller påföljd helt efterges.

Paragrafen reglerar vilken verkan en påföljd som tidigare utdömts av utländsk domstol ska ha i svensk domstol vid påföljdsbestämningen för samma gärning. Utredningens överväganden finns i avsnitt 11.3.8.

Enligt paragrafens *första stycke* ska svensk domstol vid bestämmande av påföljd ta skäligen hänsyn till verkställighet av tidigare ådömd påföljd som den tilltalade har undergått till följd av den tidigare lagföringen. I sak stämmer denna regel överens med vad som tidigare gällt enligt 2 kap. 6 § brottsbalken. Om den tidigare påföljden innebär att den tilltalade berövades friheten, ska tiden för frihetsberövande avräknas från ett svenskt bötes- eller fängelsestraff. Skulle annan påföljd än fängelse eller böter väljas i Sverige, kan en tidigare utländsk dom ändå beaktas vid valet av påföljd. Ett tidigare frihetsberövande kan utgöra skäl för att i Sverige bestämma påföljden till en icke-frihetsberövande sådan.

Paragrafens *andra stycke* är oförändrat i förhållande till vad som tidigare gällt enligt 2 kap. 6 § brottsbalken. Bestämmelsen gör det möjligt att underskrida straffminimum vid påföljdsbestämningen.

Övriga bestämmelser

Folkrättsliga begränsningar

12 § De begränsningar av svensk domstols behörighet och tillämpligheten av svensk lag som följer av allmän folkrätt eller av en överenskommelse med annan stat eller mellanfolklig organisation som är bindande för Sverige ska iakttas.

Paragrafen innehåller bestämmelser om folkrättsliga begränsningar av svensk lags tillämplighet och svensk domstols behörighet. Utredningens överväganden finns i avsnitt 11.3.10.

I tidigare lydelse av 2 kap. brottsbalken finns, i 7 §, en bestämmelse om vissa folkrättsliga begränsningar. Paragrafen motsvarar denna bestämmelse och innebär en skyldighet att beakta de begränsningar som kan följa av allmän folkrätt – sedvanerätten. Hit hör t.ex. immunitetsskyddet för sittande stats- och regeringschefer (se avsnitt 6.5), men bestämmelsen har dessutom kompletterats med en regel som innebär att även begränsningar som följer av vissa för Sverige bindande internationella överenskommelser ska iakttas, dvs. sådana överenskommelser som har ratificerats av Sverige. Något krav på att dessa överenskommelser ska ha införlivats i svensk rätt

genom lag eller på annat vis ställer paragrafen inte upp. Bland de folkrättsliga regler som avses i paragrafen finns bl.a. bestämmelser om immunitet. Om den tilltalade åtnjuter immunitet innebär det normalt att domstolen saknar behörighet att döma. Ett åtal ska då avvisas. Om immuniteten innebär att svensk lag inte får tillämpas torde det leda till att åtalet ska ogillas. Även andra internationella överenskommelser kan innefatta begränsningar. Det kan t.ex. röra sig om åtaganden Sverige har med anledning av medlemskapet i EU.

Utlämning och överlämnande

13 § *Om utlämning och överlämnande är särskilt föreskrivet.*

Villkor som ställs upp vid utlämning eller överlämnande från främmande stat till Sverige ska iakttas här i landet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om utlämning och överlämnande till och från annat land. Motsvarande bestämmelser fanns i 2 kap. 8 § brottsbalken, i dess tidigare lydelse.

Av paragrafens *första stycke* framgår att det i annan lagstiftning finns särskilda regler om utlämning och överlämnande. Bestämmelser om utlämning finns bl.a. i lagen (1957:668) om utlämning för brott, medan bestämmelser om överlämnande finns i lagen (2011:1165) om överlämnande från Sverige enligt en nordisk arresteringsorder och lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder.

Paragrafens *andra stycke* innehåller en erinran om att villkor som ställts upp av annan stat i samband utlämning eller överlämnande till Sverige ska följas.

22 kap.

6 a § Den som

1. utvecklar, producerar eller på annat sätt förvärvar, lagrar eller bibehåller kemiska vapen eller överför, direkt eller indirekt, kemiska vapen till någon,
 2. använder kemiska vapen,
 3. deltar i militära förberedelser för användning av kemiska vapen, eller
 4. använder ämnen för kravallbekämpning som en metod för krigföring
- döms för olovlig befattning med kemiska vapen till fängelse i högst fyra år, om

gärningen inte är att bedöma som krigsförbrytelse enligt lagen (2014:406) om *vissa internationella brott*.

Som kemiska vapen enligt första stycket 1–3 ska anses sådant som definieras som kemiska vapen i Förenta nationernas konvention om förbud mot utveckling, produktion, innehav och användning av kemiska vapen samt om deras förstöring.

Är brottet grovt, döms till fängelse i högst arton år eller på livstid. Vid bedömning av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningen varit ägnad att i väsentlig grad bidra till utveckling, produktion eller spridning av kemiska vapen eller till att sådana vapen används mot människor.

I paragrafens *första stycke* har en följdändring gjorts som en konsekvens av att den tidigare lagen (2014:406) om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser namnändrats till lagen om vissa internationella brott. Paragrafens *andra och tredje stycken* är oförändrade. Utredningens överväganden finns i avsnitt 6.7.

6 b § Den som använder, utvecklar, tillverkar, förvärvar, innehar eller överlåter antipersonella minor (truppminor), döms för olovlig befattning med minor till fängelse i högst fyra år, om gärningen inte är att bedöma som krigsförbrytelse enligt lagen (2014:406) om *vissa internationella brott*.

Första stycket gäller endast minor som avses i konventionen den 18 september 1997 om förbud mot användning, lagring, produktion och överföring av antipersonella minor (truppminor) samt om deras förstöring.

Sådan befattning med minor som är tillåten enligt den konvention som avses i andra stycket utgör inte brott.

Är brottet grovt döms till fängelse i högst arton år eller på livstid. Vid bedömning av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningen väsentligt bidragit till att minor kommit att användas på ett sätt som inneburit fara för många människors liv eller hälsa.

I paragrafens *första stycke* har en följdändring gjorts som en konsekvens av att den tidigare lagen (2014:406) om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser namnändrats till lagen om vissa internationella brott. Paragrafens *andra–fjärde stycken* är oförändrade. Utredningens överväganden finns i avsnitt 6.7.

6 c § Den som i strid med Förenta nationernas fördrag om fullständigt förbud mot kärnsprängningar deltar i eller på annat sätt medverkar till utförandet av en kärnvapenprovsprängning eller någon annan kärnsprängning döms för olovlig kärnsprängning till fängelse i högst fyra år, om gärningen

inte är att bedöma som krigsförbrytelse enligt lagen (2014:406) om *vissa internationella brott*.

Är brottet grovt, döms till fängelse i högst arton år eller på livstid. Vid bedömning av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningen haft stor betydelse för kärnsprängningen eller om gärningen inneburit fara för människor eller för egendom av särskild betydelse.

I paragrafens *första stycke* har en följdändring gjorts som en konsekvens av att den tidigare lagen (2014:406) om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser namnändrats till lagen om vissa internationella brott. Paragrafens *andra stycke* är oförändrat. Utredningens överväganden finns i avsnitt 6.7.

35 kap.

2 § Bestämmelserna i detta kapitel om bortfallande av påföljd gäller inte för

1. mord eller dråp enligt 3 kap. 1 eller 2 §,
2. folkmord, brott mot mänskligheten, grov krigsförbrytelse *eller aggressionsbrott* enligt 1, 2, 11 *eller 11 a* § lagen (2014:406) om *vissa internationella brott*,
3. terroristbrott enligt 3 § 1 eller 2 jämförd med 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, eller
4. försök till dessa brott.

Har någon begått brott som avses i första stycket innan han eller hon fyllt tjuogoett år, gäller dock bestämmelserna om bortfallande av påföljd i detta kapitel.

Paragrafen innehåller undantag från preskription. Utredningens överväganden finns i avsnitt 6.5.

Genom tillägg i paragrafens *första stycke* undantas aggressionsbrott enligt 11 a § lagen (2014:406) om vissa internationella brott från preskription.

Paragrafens *andra stycke* är oförändrat.

13.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2014:406) om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser

Aggressionsbrott

11 a § För aggressionsbrott döms den som kan utöva kontroll eller styra över en stats politiska eller militära handlande och som planerar, förbereder, inleder eller utför en aggressionshandling som, till sin karaktär, svårhetsgrad och omfattning, utgör en uppenbar överträdelse av Förenta nationernas stadga.

Med aggressionshandling avses en stats användning av väpnat våld mot en annan stats suveränitet, territoriella integritet eller politiska oberoende på ett sätt som är oförenligt med Förenta nationernas stadga.

Straffet är fängelse på viss tid, lägst fyra och högst arton år, eller på livstid.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser varigenom aggressionsbrottet kriminaliseras i svensk rätt. Utredningens överväganden finns i avsnitt 6.1–6.3.

I paragrafens *första stycke* anges vilka handlingar som ska medföra ett individuellt straffansvar för aggressionsbrott och den begränsning till personer i viss ledande ställning som gäller för ansvar för brottet. Bestämmelsen överensstämmer i allt väsentligt med motsvarande reglering av aggressionsbrottet i artikel 8a i Romstadgan.

För att ansvar för aggressionsbrott ska kunna komma i fråga krävs att en aggressionshandling i uppenbar strid med FN-stadgan har ägt rum. Vidare krävs att gärningsmannen är en person som vid tiden för gärningen kunde utöva kontroll eller styra över den angripande statens politiska eller militära handlande. Avgörande är om gärningsmannen haft faktisk möjlighet att kontrollera eller styra handlandet, inte om han eller hon också i formell mening haft en sådan roll. Personkretsen blir därför regelmässigt begränsad till endast ett fåtal personer. Något krav på viss tjänsteställning eller annan tjänsteposition för att en person ska kunna ådra sig ansvar för aggressionsbrott uppställs inte. Vilka personer som kan komma i fråga preciseras närmare i avsnitt 6.3.2.

Den brottsliga gärningen består av att gärningsmannen har planerat, förberett, inlett eller utfört en aggressionshandling som, till sin karaktär, svårhetsgrad och omfattning, utgör en uppenbar överträdelse av FN:s stadga. Gärningen är således kriminaliserad redan

på planerings- och förberedelsestadiet. Genom den utformning bestämmelsen har kan det således vara fråga om ett fullbordat aggressionsbrott även om aggressionshandlingen, som beskrivs närmare i paragrafens andra stycke, inte påbörjats. Ansvar för aggressionsbrott förutsätter, som nämnts, att den aggressionshandling som gärningsmannen planerat, förberett, inlett eller utfört utgör en uppenbar överträdelse av FN-stadgan. Vid bedömningen av om det är fråga om en uppenbar överträdelse av stadgan, är tre kriterier avgörande – handlingens karaktär, dess svårhetsgrad och dess omfattning. En samlad bedömning ska göras.

Paragrafens *andra stycke* innehåller bestämmelser om vad som avses med en aggressionshandling. Bestämmelsen skiljer sig från artikel 8a i Romstadgan på så sätt att paragrafen inte innehåller någon uppräkningslista av de handlingar som anses utgöra en aggressionshandling. De handlingar som anges i artikel 8a ska anses utgöra exempel på aggressionshandlingar även enligt svensk rätt. Uppräkningen (se avsnitt 6.3.3) är dock inte uttömmande. I detta avsnitt redovisas också skälen för att uppräkningslistan inte tas in i lagtexten. Av det sagda följer att även andra handlingar således kan utgöra sådana aggressionshandlingar som kan grunda ansvar för aggressionsbrott. Exempelvis kan åtgärder för att slå ut en annan stats energiförsörjning eller dess it-system och elektroniska kommunikation ("cyberkrig") innebära en aggressionshandling i uppenbar strid med FN-stadgan. Gemensamt för alla aggressionshandlingar är att de, för att kunna beaktas, måste stå i uppenbar strid med FN-stadgan.

I paragrafens *tredje stycke* anges den för aggressionsbrott tillämpliga straffskalan, som överensstämmer med den som gäller för folkmord, brott mot mänskligheten och grov krigsförbrytelse. För straffmätningen och påföljdsvalet tillämpas bestämmelserna i 29 och 30 kap. brottsbalken.

16 § För försök, förberedelse eller stämpling till och underlåtenhet att avslöja eller förhindra folkmord, brott mot mänskligheten, *aggressionsbrott* och krigsförbrytelse döms det till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Endast den som kan utöva kontroll eller styra över en stats politiska eller militära handlande på sätt anges i 11 a § kan, såvitt avser aggressionsbrott, fällas till ansvar enligt första stycket. Detsamma ska gälla för ansvar enligt 23 kap. 4 § brottsbalken.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vad som för aggressionsbrottet ska gälla beträffande ansvar enligt 23 kap. brottsbalken. Utredningens överväganden finns i avsnitt 6.3.5.

I paragrafens *första stycke* fastslås att aggressionsbrott ska vara straffbart även när det gäller de osjälvständiga gärningsformerna försök, förberedelse eller stämpling till och underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott. Bestämmelsen stämmer överens med vad som gäller beträffande folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser. Bestämmelsen kan anses överlappa brottsbeskrivningen för aggressionsbrottet. I den mån ett fullbordat aggressionsbrott har ägt rum enligt denna brottsbeskrivning ska dömas för fullbordat brott och inte enligt bestämmelserna i 23 kap. brottsbalken.

Paragrafens *andra stycke* är nytt. Ansvar för aggressionsbrott kan endast ådömas personer som tillhör en begränsad personkrets. Denna krets består enligt 11 a § av personer som kan utöva kontroll eller styra över den angripande statens politiska eller militära handlande. Till ansvar för försök, förberedelse eller stämpling, liksom för underlåtenhet att avslöja eller förhindra aggressionsbrott kan endast dömas den som tillhör samma personkrets. Även ansvar för sådan medverkansgärning som avses i 23 kap. 4 § brottsbalken är, såvitt gäller aggressionsbrott, begränsat på samma sätt.

17 § För aggressionsbrott begånget utanför Sverige är svensk domstol behörig att döma i enlighet med 2 kap. 3 § första stycket 6 a brottsbalken. I andra fall än som avses i 2 kap. 3 § första stycket 1, 2 a och 4 brottsbalken gäller sådan behörighet endast om den aggressionshandling som ligger till grund för brottet har begåtts av en stat gentemot vilken de ändringar i Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen som har skett genom resolution RC/Res.6 har trätt i kraft vid tiden för brottet. Detsamma ska gälla för försök, förberedelse eller stämpling till och underlåtenhet att avslöja eller förhindra aggressionsbrott enligt 16 §.

Åtal för aggressionsbrott får väckas endast efter förordnande av regeringen.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om vad som ska gälla för svensk domstols behörighet att döma över aggressionsbrott som har begåtts utanför Sverige liksom vad som ska gälla beträffande åtalsförordnande för aggressionsbrott. Att svensk domstol är behörig att döma över aggressionsbrott som begåtts i Sverige, framgår av 2 kap. 1 § brottsbalken. Utredningens överväganden finns i avsnitt 6.4.

I paragrafens *första stycke* regleras domsrätt över aggressionsbrott begånget utomlands. Domsrätten har samma omfattning som övriga brott som omfattas av lagen (2014:406) om vissa internationella brott, vilka regleras i 2 kap. 3 § första stycket 6 a brottsbalken, dock med den viktiga begränsning som följer av andra meningen. Om brottet saknar sådan anknytning till Sverige som följer av 2 kap. 3 § första stycket 1, 2 a och 4 brottsbalken gäller således svensk domsrätt endast om den aggressionshandling som ligger till grund för brottet begåtts av en stat gentemot vilken de ändringar i Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen som har skett genom resolution RC/Res. 6 har trätt i kraft vid tiden för brottet. Dessa ändringar, de s.k. Kampalaändringarna, ska således ha trätt i kraft för den stat som har utfört den ansvarsgrundande aggressionshandlingen. Begränsningen av jurisdiktionen gäller alla brott utom de där det finns en sådan anknytning till Sverige som anges i 2 kap. 3 § första stycket 1, 2 a och 4 brottsbalken. För sådana brott gäller alltså oinskränkt svensk domsrätt. På detta vis ges svensk domstol – bortsett från de brott där särskild svensk anknytning finns – jurisdiktion över aggressionsbrott i samma utsträckning som gäller för Internationella brottmålsdomstolen. Bestämmelsen gäller i stället för vad som sägs i 2 kap. 3 § brottsbalken och utgör alltså en särreglering för aggressionsbrott begångna utanför Sverige.

Paragrafens *andra stycke* reglerar vad som ska gälla beträffande åtalsförordnande för aggressionsbrott som begåtts utanför Sverige. För aggressionsbrott som begåtts inom Sverige gäller ett krav på åtalsförordnande enligt 2 kap. 2 § brottsbalken. Regeringen har exklusiv behörighet att besluta om åtalsförordnande beträffande aggressionsbrottet.

13.3 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

19 kap.

1 § Laga domstol i brottmål är rätten i den ort, där brottet *begicks*. Ett brott anses *vara begånget på* den ort, där *gärningsmannen handlade eller, vid straffbar underlåtenhet, borde ha handlat. Vid tillämpning av straffbestämmelser enligt vilka gärningen ska ha medfört en viss effekt anses brottet vara begånget på den ort där effekten inträdde eller, vid försök, enligt brottsplanen sannolikt skulle ha inträtt. Begicks brottet på orter under skilda domstolar,*

har de lika behörighet. Har det skett *på* svenskt fartyg eller luftfartyg under resa inom eller utom riket, *är* även rätten i den ort, dit den misstänkte med fartyget eller luftfartyget först ankommer eller där han gripits eller *annars* uppehåller sig, behörig.

Är *det*, när åtal väcks, ovisst var brottet *begicks*, får åtal *upptas* av rätten i någon av de orter, där det kan *antas ha* skett, eller i den ort, där den misstänkte gripits eller *annars* uppehåller sig.

Åtal för brott *får också upptas* av den rätt, där den misstänkte ska svara i tvistemål i allmänhet, eller rätten i den ort, där den misstänkte mera varaktigt uppehåller sig, om rätten med hänsyn till utredningen samt kostnader och andra omständigheter finner det lämpligt.

I paragrafen har, förutom viss språklig modernisering, i *första stycket* genomförts en anpassning av bestämmelserna om brottslokalisering till vad som gäller enligt 2 kap. 1 § brottsbalken. Utredningens överväganden finns i avsnitt 11.3.2. Paragrafens *andra* och *tredje stycken* är i sak oförändrade.

13.4 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

29 kap.

13 § *Svensk domstol är behörig att döma för brott enligt 8 § första stycket 12 även om domsrätt enligt 2 kap. 3 § brottsbalken inte föreligger.* Har brottet *begåtts* i Sveriges ekonomiska zon, får åtal väckas vid den tingsrätt vars domkrets är närmast den plats där brottet *begicks*.

Paragrafen är anpassad till den nya lydelsen av 2 kap. brottsbalken, men är oförändrad i sak. Utredningens överväganden finns i avsnitt 11.4.

13.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1966:314) om kontinentalsockeln

14 § *Svensk domstol är behörig att döma för brott som avses i 11 § även om domsrätt enligt 2 kap. 3 § brottsbalken inte föreligger.*

Har regeringen föreskrivit att sekretess enligt 30 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska gälla i verksamhet som består i tillsyn över efterlevnaden av denna lag, tillämpas första stycket också i fråga om den som röjer uppgifter vilka han eller hon till följd härav är skyldig att hemlighålla.

Paragrafen reglerar bl.a. frågor om domsrätt för vissa brott mot bestämmelser i lagen om kontinentalsockeln. Utredningens överväganden finns i avsnitt 11.4.

Paragrafens *första stycke* är anpassat till den nya lydelsen av 2 kap. brottsbalken, men är oförändrat i sak.

Paragrafens *andra stycke* är oförändrat.

Paragrafens tidigare *tredje stycke* om åtalsförordnande har utgått. I stället tillämpas de allmänna reglerna i 2 kap. brottsbalken.

13.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (1976:19) om internationellt samarbete rörande lagföring för brott

7 § Framställningen får *inte* bifallas

1. om hinder mot lagföring här i landet föreligger enligt 2 kap. 9 § brottsbalken,

2. om åtalspreskription har inträtt i den andra staten enligt dess lag innan framställningen avläts,

3. om åtalspreskription har inträtt enligt svensk lag innan framställningen mottogs,

4. om lagföringen skulle strida mot Sveriges internationella åtaganden, eller

5. om lagföringen skulle strida mot grunderna för rättsordningen här i landet.

Paragrafen är anpassad till den nya lydelsen av 2 kap. brottsbalken, men är oförändrad i sak. Utredningens överväganden finns i avsnitt 11.4.

13 § Har framställning från annan stat om överförande av lagföring bifallits, får åtal väckas här i landet, även om sådant förordnande som avses i 2 kap. 7 eller 10 § brottsbalken *inte* har meddelats.

För gärning som avses med framställningen *döms* såsom för brott som enligt svensk lag motsvarar gärningen efter vad som sägs i 6 § andra stycket. Kan lagföringen ske här i landet endast med stöd av denna lag, får *inte dömas till* påföljd som är att anse som strängare än det svåraste straff som är stadgat för brottet enligt lagen i den andra staten.

Paragrafen reglerar bl.a. åtalsförordnande. Utredningens överväganden finns i avsnitt 11.4.

Paragrafens *första stycke* är anpassat till den nya lydelsen av 2 kap. brottsbalken, men är oförändrat i sak.

Paragrafens *andra stycke* har moderniserats språkligt, men är i övrigt oförändrat.

13.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (1978:801) om internationellt samarbete rörande kriminalvård i frihet

4 § Verkställighet i Sverige av utländsk brottmålsdom får ske endast efter framställning av den främmande staten.

Framställningen får *inte* bifallas

1. om domen *inte* har vunnit laga kraft eller om påföljden *inte* får verkställas i den främmande staten,

2. om gärning som påföljden avser *inte* motsvarar brott enligt svensk lag eller gärningsmannen, om gärningen begåtts här i landet, på annan grund än som avses i 5 § 3 *inte* skulle ha kunnat *dömas till* påföljd för brottet,

3. om den dömda *inte* har eller tar hemvist i Sverige,

4. om verkställighet i Sverige skulle vara oförenlig med grunderna för rättsordningen här i landet eller annat väsentligt svenskt intresse,

5. om dom i mål om ansvar för gärning som påföljden avser har meddelats här i landet eller här utfärdat strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot för samma gärning har godkänts,

6. om fråga om ansvar för gärning som påföljden avser har prövats genom lagkraftätagande dom i annan stat än den som har gjort framställningen och hinder mot lagföring för gärningen här i landet till följd härav skulle ha förelegat enligt 2 kap. 9 § brottsbalken,

7. om gärning som påföljden avser utgör eller har samband med politiskt brott eller utgör militärt brott,

8. om gärning som påföljden avser utgör fiskaliskt brott, såvida *inte* annat föranleds av överenskommelse mellan Sverige och den främmande staten,

9. om en tillämpning av 35 kap. 8–10 §§ brottsbalken skulle innebära att påföljden bortfallit,

10. om verkställighet i Sverige i annat hänseende än som förut har nämnts skulle strida mot den överenskommelse mellan Sverige och främmande stat som ligger till grund för framställningen.

Paragrafen innehåller vissa bestämmelse om verkställighet i Sverige av utländsk brottmålsdom. Utredningens överbäganden finns i avsnitt 11.4.

Första stycket är oförändrat.

Paragrafens *andra stycke* är anpassat till den nya lydelsen av 2 kap. brottsbalken, men är oförändrat i sak.

13.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg

10 kap.

10 § *Svensk domstol är behörig att döma för brott enligt 1, 2, 3 eller 4 § som har begåtts på ett utländskt fartyg i Sveriges ekonomiska zon även om domsrätt enligt 2 kap. 3 § brottsbalken inte föreligger.*

Om ett brott enligt 1 eller 2 § har begåtts på ett utländskt fartyg inom en annan stats inre vatten, territorialhav eller ekonomiska zon är svensk domstol behörig att döma även om 2 kap. 3 § brottsbalken inte är tillämplig om

1. överträdelsen har medfört eller sannolikt kommer att medföra förorening inom svenskt inre vatten, territorialhav eller svensk ekonomisk zon, och

2. fartyget frivilligt har anlöpt svensk hamn.

Om ett brott enligt 1 eller 2 § har begåtts på ett utländskt fartyg på det fria havet är svensk domstol behörig att döma även om 2 kap. 3 § brottsbalken inte är tillämplig om fartyget frivilligt har anlöpt svensk hamn.

Det som anges i första–tredje styckena gäller också om gärningen kan föranleda ansvar enligt brottsbalken eller miljöbalken.

Paragrafen innehåller vissa bestämmelser om domsrätt över brott enligt lagen om åtgärder mot förorening från fartyg. Utredningens överväganden finns i avsnitt 11.4.

Paragrafens första stycke är anpassat till den nya lydelsen av 2 kap. brottsbalken, men är oförändrat i sak.

Andra stycket är också anpassat till den nya lydelsen av 2 kap. brottsbalken, men oförändrat i sak.

I paragrafens tredje stycke har anpassningar gjorts till den nya lydelsen av 2 kap. brottsbalken, utan att några förändringar i sak har gjorts.

Paragrafens fjärde stycke är oförändrat.

11 § Åtal för ett brott som avses i 10 § får väckas endast

1. om brottet avser ett förbjudet utsläpp och detta har medfört betydande skador på den svenska kusten eller därmed sammanhängande intressen eller på tillgångar i Sveriges sjöterritorium eller ekonomiska zon,

2. om den stat där fartyget är registrerat inte inom sex månader från det att staten underrättats om brottet har inlett rättsliga förfaranden som syftar till att ådöma straff för gärningen, eller

3. om den stat där fartyget är registrerat vid upprepade tillfällen har underlåtit att iaktta sina skyldigheter att vidta åtgärder med anledning av överträdelser begångna på dess fartyg.

Att åtal för brott som avses i första stycket i vissa fall *inte får väckas utan att åtalsförordnande har meddelats* följer av 2 kap. 7 § brottsbalken.

Paragrafen innehåller vissa bestämmelser om åtal för brott enligt lagen om åtgärder mot förorening från fartyg. Utredningens överväganden finns i avsnitt 11.4.

I paragrafens *första stycke* har endast en språklig justering gjorts.

Paragrafens *andra stycke* har anpassats till den nya lydelsen av 2 kap. brottsbalken, men är oförändrat i sak.

13.9 Förslaget till lag om ändring i lagen (1982:963) om rymdverksamhet

5 § Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bedriver rymdverksamhet utan att ha erforderligt tillstånd döms till böter eller fängelse i högst ett år. Detsamma gäller den som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter villkor som har uppställts som förutsättning för tillstånd.

Paragrafen innehåller vissa bestämmelser om ansvar för den som bedrivit rymdverksamhet utan erforderligt tillstånd. Utredningens överväganden finns i avsnitt 11.4.

Paragrafens *första stycke* är oförändrat.

I paragrafens *andra stycke* fanns tidigare bestämmelser om domsrätt och om tidigare utländsk doms negativa rättskraft. Stycket har upphävts. Frågan om svensk domstols behörighet att döma för brott enligt lagen ska bedömas enligt de allmänna reglerna i 2 kap. brottsbalken. Något krav på dubbel straffbarhet ska inte gälla, vilket framgår av 2 kap. 5 § brottsbalken.

Paragrafens *tredje stycke* innehöll tidigare en bestämmelse om åtalsförordnande. Detta stycke har upphävts och i stället gäller de allmänna reglerna härom i 2 kap. brottsbalken.

13.10 Förslaget till lag om ändring i jaktlagen (1987:259)

51 a § *Svensk domstol är behörig att döma för brott enligt denna lag som har begåtts inom Sveriges ekonomiska zon även om domsrätt enligt 2 kap. 3 § brottsbalken inte föreligger.*

Paragrafen är anpassad till den nya lydelsen av 2 kap. brottsbalken, men är oförändrad i sak. Utredningens överväganden finns i avsnitt 11.4.

13.11 Förslaget till lag om ändring i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon

17 § *Svensk domstol är behörig att döma för brott som avses i 16 § även om domsrätt enligt 2 kap. 3 § brottsbalken inte föreligger.*

Har ett brott mot denna lag eller mot föreskrift som har meddelats med stöd av lagen förövats i den ekonomiska zonen, får åtal för brottet väckas vid den tingsrätt vars domkrets är närmast den plats där brottet förövades.

Paragrafen innehåller bestämmelser om brott enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon. Utredningens överväganden finns i avsnitt 11.4.

Paragrafens *första stycke* är anpassat till den nya lydelsen av 2 kap. brottsbalken, men är oförändrat i sak.

Det *andra stycket* i paragrafen är oförändrat.

13.12 Förslaget till lag om ändring i fiskelagen (1993:787)

49 § *Svensk domstol är behörig att döma för brott enligt denna lag även om domsrätt enligt 2 kap. 3 § brottsbalken inte föreligger.*

Paragrafen är anpassad till den nya lydelsen av 2 kap. brottsbalken, men är oförändrad i sak. Utredningens överväganden finns i avsnitt 11.4.

13.13 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:569) om Sveriges samarbete med de internationella tribunalerna för brott mot internationell humanitär rätt

13 § På begäran av tribunalen *ska* en i Sverige pågående lagföring överföras till tribunalen. Om en sådan begäran görs får åtal inte väckas för brottet. Förs lagföringen över efter det att åtal har väckts, utgör detta rättegångshinder i brottmålet.

Paragrafen innehåller vissa bestämmelser om lagföring vid en internationell tribunal och betydelsen av ett avgörande från en sådan tribunal. Utredningens överväganden finns i avsnitt 11.3.8.

Paragrafens *första stycke* har moderniserats språkligt, men är i övrigt oförändrat.

I paragrafens *andra stycke* fanns tidigare en bestämmelse om att om frågan om ansvar för en viss gärning hade prövats vid en internationell tribunal, fick åtal för samma gärning inte väckas i Sverige. Stycket har upphävts. I stället ska de allmänna reglerna om tidigare doms negativa rättskraft i 2 kap. brottsbalken tillämpas.

13.14 Förslaget till lag om ändring i lagen (1995:732) om skydd för gravfriden vid vraket efter passagerarfartyget Estonia

5 § *Svensk domstol är behörig att döma* för brott mot denna lag även om *domsrätt enligt* 2 kap. 3 § brottsbalken inte *föreligger*.

Paragrafen är anpassad till den nya lydelsen av 2 kap. brottsbalken, men är oförändrad i sak. Utredningens överväganden finns i avsnitt 11.4.

13.15 Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:329) om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen

16 § Åtal och lagföring i Sverige för en gärning får inte ske om *Internationella brottmålsdomstolen* har beslutat att frågan om ansvar för gärningen ska prövas där trots att svensk förundersökning eller lagföring pågår eller om domstolen har ansökt om att personen i fråga ska överlämnas till domstolen på grund av gärningen och denna ansökan inte har avslagits.

Paragrafen innehåller vissa bestämmelser om lagföring. Utredningens överväganden finns i avsnitt 11.4.

Från paragrafen har utgått en bestämmelse om tidigare doms negativa rättskraft. I stället ska de allmänna reglerna härom i 2 kap. brottsbalken tillämpas. Paragrafen har dessutom moderniserats språkligt.

13.16 Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall

6 § *Svensk domstol är behörig att döma* för brott enligt denna lag även om domsrätt enligt 2 kap. 3 § brottsbalken *inte föreligger* om brottet har begåtts

1. av en svensk medborgare, av en utlänning med hemvist i Sverige eller av en utlänning som befinner sig här i landet,

2. till förmån för en juridisk person som är etablerad i Sverige, eller

3. mot en av Europeiska unionens institutioner eller mot en av dess byråer eller ett av dess organ, om byrån eller organet har säte i Sverige.

Första stycket gäller även om brottet i enlighet med 5 § ska bestraffas enligt brottsbalken eller lagen (2003:148) om straff för terroristbrott.

Bestämmelser om krav på tillstånd att väcka åtal i vissa fall finns i 2 kap. 7 § brottsbalken.

Paragrafen är anpassad till den nya lydelsen av 2 kap. brottsbalken, men är oförändrad i sak. Utredningens överväganden finns i avsnitt 11.4.

13.17 Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet

9 § *Svensk domstol är behörig att döma* för brott enligt denna lag *även om domsrätt* enligt 2 kap. 3 § brottsbalken *inte föreligger* om brottet har begåtts

1. av en svensk medborgare, av en utlänning med hemvist i Sverige eller av en utlänning som befinner sig här i landet,

2. till förmån för en juridisk person som är etablerade i Sverige, eller

3. mot en av Europeiska unionens institutioner eller mot en av dess byråer eller ett av dess organ, om byrån eller organet har säte i Sverige.

Första stycket gäller även om brottet i enlighet med 8 § ska bestraffas enligt brottsbalken eller lagen (2003:148) om straff för terroristbrott.

Bestämmelser om krav på tillstånd att väcka åtal i vissa fall finns i 2 kap. 7 § brottsbalken.

Paragrafen är anpassad till den nya lydelsen av 2 kap. brottsbalken, men är oförändrad i sak. Utredningens överväganden finns i avsnitt 11.4.

13.18 Förslaget till lag om ändring i luftfartslagen (2010:500)

13 kap.

11 § Den som begått brott som avses i 1–3 §§, 4 § första stycket 6, 8–11 och andra stycket, 5 §, 6 § första stycket 2 och andra stycket samt 7, 9 och 13 §§ döms, om han eller hon befinner sig här i riket, vid svensk domstol även om det inte finns domsrätt enligt 2 kap. 3 § brottsbalken om brottet begåtts

1. vid utövande av luftfartsverksamhet med ett utländskt luftfartyg som används inom ramen för ett svenskt drifttillstånd, eller

2. ombord på sådant luftfartyg.

Åtal får väckas utan förordnande enligt 2 kap. 7 § brottsbalken.

Paragrafen innehåller vissa bestämmelser om domsrätt och, i sin tidigare lydelse, om åtalsförordnande. Utredningens överväganden finns i avsnitt 11.4.

Paragrafens *första stycke* är anpassat till den nya lydelsen av 2 kap. brottsbalken.

Det *andra stycket* om åtalsförordnande har anpassats till 2 kap. brottsbalkens nya lydelse.

13.19 Förslaget till lag om ändring i radio- och tv-lagen (2010:696)

17 kap.

2 § Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet sänder från en radioanläggning på öppna havet eller i luftrummet över det eller som upprättar eller innehar en sådan anläggning, döms till böter eller fängelse i högst sex månader om

1. sändningen är avsedd att tas emot eller kan tas emot i något land som är anslutet till den europeiska överenskommelsen till förhindrande av rundradiosändningar från stationer utanför nationella territorier, eller

2. sändningen orsakar att radioanvändning i något av dessa länder blir skadligt påverkad.

Svensk domstol är behörig att döma för brott som avses i första stycket även om domsrätt enligt 2 kap. 3 § brottsbalken inte föreligger.

Paragrafen innehåller bl.a. jurisdiktionsbestämmelser. Utredningens överväganden finns i avsnitt 11.4.

Paragrafens *första stycke* är oförändrat.

Det *andra stycket* i paragrafen är anpassat till den nya lydelsen av 2 kap. brottsbalken. Den tidigare bestämmelsen om tidigare doms negativa rättskraft har upphävts och i stället ska de generella bestämmelserna härom i 2 kap. brottsbalken gälla.

Paragrafens tidigare *tredje stycke* om åtalsförordnande har utgått. I stället ska de generella bestämmelserna härom i 2 kap. brottsbalken gälla.

13.20 Förslaget till lag om ändring i lagen (2012:179) om straff för olovlig befattning med klusterammunition

1 § Den som använder, utvecklar, tillverkar, förvärvar, innehar, lagrar, överlåter, till Sverige för in eller från Sverige för ut klusterammunition, döms för olovlig befattning med klusterammunition till fängelse i högst fyra år, om

gärningen inte är att bedöma som krigsförbrytelse enligt lagen (2014:406) om *vissa internationella brott*.

Med klusterammunition avses i denna lag sådan klusterammunition samt sådana explosiva substridsdelar från spridningskapslar fästa vid luftfartyg som avses i konventionen den 30 maj 2008 om klusterammunition.

Sådan befattning med klusterammunition samt explosiva substridsdelar som är tillåten enligt den konvention som avses i andra stycket utgör inte brott.

Är brottet grovt döms till fängelse i högst arton år eller på livstid. Vid bedömning av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen väsentligt bidragit till att klusterammunition kommit att användas på ett sätt som inneburit fara för många människors liv eller hälsa.

I paragrafens *första stycke* har en följdändring gjorts som en konsekvens av att den tidigare lagen (2014:406) om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser namnändrats till lagen om vissa internationella brott. Paragrafens *andra–fjärde stycken* är oförändrade. Utredningens överväganden finns i avsnitt 6.7.

2 § *Svensk domstol är behörig att döma* för brott enligt denna lag om brottet har begåtts av en svensk medborgare eller av en utlänning med hemvist i Sverige, *även om domsrätt* enligt 2 kap. 3 § brottsbalken *inte föreligger*.

Bestämmelser om krav på tillstånd att väcka åtal i vissa fall finns i 2 kap. 7 § brottsbalken.

Paragrafen är anpassad till den nya lydelsen av 2 kap. brottsbalken, men är oförändrad i sak. Utredningens överväganden finns i avsnitt 11.4.

Referenser

Offentligt tryck

Departementspromemoria

Ds 2014:13 Åtalsförordnande enligt 2 kap. brottsbalken

Ds 2015:42 Ett särskilt tortyrbrott?

Statens offentliga utredningar (SOU)

SOU 2002:98 Internationella brott och svensk jurisdiktion

SOU 2018:33 Aggressionsbrottet och ändringar i Romstadgan

Propositioner

Prop. 1972:98 Förslag till lag om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom, m.m.

Prop. 1995/96:37 Rättslig reglering av samverkan för fred

Prop. 2000/01:122 Sveriges tillträde till Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen

Prop. 2001/02:88 Sveriges samarbete med Internationella brottmålsdomstolen

Prop. 2004/05:7 Vissa rättigheter vid internationellt militärt samarbete och internationell krishantering

Prop. 2013/14:146 Straffansvar för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser

Utskottsbetänkanden

bet. 2000/01:JuU30

bet. 2000/01:KU13y

bet. 2001/02:JuU17

bet. 2013/14:JuU10

Riksdagsskrivelser

rskr. 2000/01:284

rskr. 2001/02:224

rskr. 2013/14:261

Litteratur

Fitger, Peter m.fl., *Rättegångsbalken* (5 december 2017, Zeteeo).

Träskman, Per Ole, *Internet and crime*, Recht und Internet, 2001.

Övrigt

Brottsförebyggande rådet, *It-inslag i brottsligheten och rättsväsendets förmåga att hantera dem*, rapport 2016:17.

Kommittédirektiv 2017:105

Aggressionsbrottet i Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen

Beslut vid regeringssammanträde den 26 oktober 2017

Sammanfattning

I Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen finns regler om lagföring av enskilda för de allvarligaste internationella brotten enligt folkrätten. En särskild utredare ska överväga och ta ställning till om Sverige bör tillträda vissa ändringar i Romstadgan, de s.k. Kampalaändringarna och 2015 års ändring avseende artikel 124 i stadgan. Oavsett vilka ställningstaganden övervägandena leder fram till ska utredaren lämna de författningsförslag som är nödvändiga för att Sverige ska kunna tillträda ändringarna. Kampalaändringarna syftar framför allt till att Internationella brottmålsdomstolen ska kunna döma över s.k. aggressionsbrott och till att möjliggöra ett individuellt straffansvar för den som leder in en stat i en aggressionshandling mot en annan stat, t.ex. en invasion. Utredaren ska överväga och ta ställning till om det i svensk rätt bör införas möjligheter att i Sverige lagföra personer som begått aggressionsbrott. Oavsett vilket ställningstagande övervägandena leder fram till ska utredaren lämna förslag till de författningsändringar som behövs i svensk rätt för att sådan lagföring ska kunna ske. Utredaren ska även göra en förnyad översyn och ta fram ett uppdaterat och samlat beredningsunderlag avseende reglerna om svensk straffrättslig domsrätt.

Utredaren ska i ett delbetänkande senast den 26 april 2018 redovisa uppdraget i den del som det avser tillträde till Kampala-ändringarna och ändringen avseende artikel 124 i Romstadgan. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 26 oktober 2018.

Det ska vara möjligt att lagföra personer som begår internationella brott

Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen

Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen (SÖ 2002:59, Romstadgan) antogs den 17 juli 1998 och trädde i kraft den 1 juli 2002. Genom stadgan inrättades Internationella brottmålsdomstolen (ICC) som en permanent institution för lagföring av enskilda för de allvarligaste internationella brotten enligt folkrätten. Sverige undertecknade stadgan den 7 oktober 1998 och ratifikationsinstrumentet deponerades hos FN:s generalsekreterare den 28 juni 2001 (prop. 2000/01:122, bet. 2000/01:JuU30, rskr. 2000/01:284).

I artikel 5 i stadgan redovisas vilka brottstyper som omfattas av domstolens jurisdiktion. Dessa är folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelser och aggressionsbrott. Vad som avses med folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser definieras i artiklarna 6, 7 och 8 i stadgan.

Aggressionsbrottet definierades emellertid inte i den ursprungliga lydelsen av stadgan och domstolen gavs inte behörighet att utöva jurisdiktion över brottet. Enligt artikel 5:2 i stadgan ska domstolen utöva jurisdiktion över aggressionsbrottet så snart en bestämmelse som definierar brottet och fastställer villkoren för utövandet av jurisdiktionen över det har antagits i enlighet med artiklarna 121 och 123. En sådan bestämmelse ska enligt artikel 5:2 vara förenlig med de tillämpliga bestämmelserna i Förenta nationernas stadga (SÖ 1946:1), kallad FN-stadgan.

Bakgrunden till begränsningen av domstolens jurisdiktion beträffande aggressionsbrottet var att diplomatkonferensen i Rom om förhandlingarna av stadgan för ICC inte kunde komma överens om en definition av detta eller om vilken roll som FN:s säkerhetsråd skulle ha i förhållande till domstolen i fråga om aggressionsbrott. Den definition av aggression som finns i FN:s generalförsamlings resolution 3314 (XXIX) från 1974 gäller förhållandet mellan stater

och bedömdes av vissa som alltför vid och otillfredsställande för utkrävande av individuellt straffansvar. Andra menade att den definition av brott mot freden som finns i stadgan för Nürnbergtribunalen är alltför snäv. Diskussionen komplicerades av olika syn på säkerhetsrådets roll. Enligt artikel 39 i FN-stadgan är det FN:s säkerhetsråd som har att avgöra förekomsten av en aggressionshandling. Vissa ansåg därför att ICC:s behandling av aggressionsbrott måste föregås av ett sådant avgörande av säkerhetsrådet. Andra fann det stötande att det politiska organ som säkerhetsrådet är skulle kunna binda domstolen i detta avseende. Lösningen blev att en markering gjordes i stadgan om att aggressionsbrott någon gång i framtiden ska kunna lagföras inför domstolen, men att detta inte kan ske innan en stadgeändring vidtas.

Utöver frågan om aggressionsbrott utgjorde frågan om krigsförbrytelser (artikel 8) som begås genom användande av förbjudna stridsmedel ett område där staterna hade stora svårigheter att enas vid Romstadgans tillkomst. Diskussionerna ledde i slutskedet av förhandlingarna fram till en kompromiss som innebar en relativt begränsad möjlighet för domstolen att utöva jurisdiktion över förbuden mot vissa stridsmedel.

Kampalaändringarna avseende aggressionsbrottet

Efter det att Romstadgan trätt i kraft 2002 beslutade den första stadgeparts församlingen att det skulle bildas en särskild arbetsgrupp om aggressionsbrottet (Special Working Group for the Crime of Aggression). Arbetsgruppen samlades första gången 2003 och därefter årligen till 2007, då möjligheterna att nå en lösning på teknisk nivå ansågs uttömda. Tyngdpunkten flyttades då åter till de formella mötena i stadgeparts församlingen. Översynskonferensen, som ägde rum i Kampala, antog i juni 2010, i enlighet med artikel 5:2 i stadgan, ändringar av bestämmelserna om aggressionsbrottet. Enligt artikel 121:5 i stadgan ska ändringarna träda i kraft för de stadgeparter som har godtagit dem ett år efter det att dessa parter har deponerat sina ratifikations- eller godtagandeinstrument. Ändringarna innebär framför allt att artikel 5:2 upphävs och att de tre nya artiklarna 8 bis, 15 bis och 15 ter införs.

Aggressionsbrottet definieras i artikel 8 bis på följande sätt:

1. For the purpose of this Statute, "crime of aggression" means the planning, preparation, initiation or execution, by a person in a position effectively to exercise control over or to direct the political or military action of a State, of an act of aggression which, by its character, gravity and scale, constitutes a manifest violation of the Charter of the United Nations.
2. For the purpose of paragraph 1, "act of aggression" means the use of armed force by a State against the sovereignty, territorial integrity or political independence of another State, or in any other manner inconsistent with the Charter of the United Nations. Any of the following acts, regardless of a declaration of war, shall, in accordance with United Nations General Assembly resolution 3314 (XXIX) of 14 December 1974, qualify as an act of aggression:

Därefter följer en ordagrann uppräknig av de handlingar som återges i artikel 3 i aggressionsdefinitionen i FN:s generalförsamlings resolution 3314 (XXIX). Av artikeln framgår att det inte bara är regelrätta invasioner som kan utgöra aggression, utan också t.ex. bombardemang av en stats väpnade styrkor mot en annan stats territorium eller anfall av en stats väpnade styrkor mot en annan stats land-, sjö- eller luftstridskrafter.

Definitionen av aggressionsbrottet har således två delar, där den första avser den individuella handlingen och den andra statshandlingen. Definitionen av statshandlingen bygger på aggressionsdefinitionen och ligger relativt nära det s.k. allmänna våldsförbudet i artikel 2:4 i FN-stadgan. Definitionen av den individuella handlingen innehåller tre element. För det första är aggressionsbrottsdefinitionen (den individuella handlingen) kopplad till aggressionsdefinitionen (statshandlingen). För det andra är det fråga om ett ledarskapsbrott, dvs. att individuellt straffansvar bara kan komma i fråga för den som befunnit sig i en ledande ställning och som lett in staten i en aggressionshandling. För det tredje finns det en tröskel ("manifest violation") som omfattar såväl handlingens svårhetsgrad i sig som graden av stridighet mot folkrätten. Det är alltså inte alla aggressionshandlingar som är straffbara som aggressionsbrott, utan endast de allvarligaste.

Genom artiklarna 15 bis (en stats hänskjutande på eget initiativ) och 15 ter (hänskjutande av säkerhetsrådet) fastställs villkor för ICC:s utövande av jurisdiktion över aggressionsbrottet. För det första finns det ett fördröjningselement som innebär att domstolen kan tillämpa bestämmelserna endast på aggressionsbrott som begåtts tidigast ett år efter det att ändringarna har ratificerats eller godtagits av trettio stadgeparter, och sedan stadgeparterna efter den 1 januari 2017 har fattat ett beslut om att aktivera domstolens jurisdiktion. För det andra är domstolens jurisdiktion begränsad i vissa fall. I punkt 5 i artikel 15 bis anges att domstolen inte ska utöva sin jurisdiktion över aggressionsbrott som begås av medborgare i en stat som inte är part i Romstadgan eller inom en sådan stats territorium. Av punkt 4 i samma artikel framgår vidare att en part i Romstadgan kan avge en deklARATION om att den inte accepterar domstolens jurisdiktion över aggressionsbrott.

Villkoret om ratifikation av trettio stadgeparter uppfylldes den 26 juni 2016. Något beslut om att aktivera domstolens jurisdiktion över aggressionsbrottet har dock ännu inte fattats. Vid den femtonde stadgепartsförsamlingen 2016 fattades beslut om att etablera en process för att diskutera aktiveringen av domstolens jurisdiktion över aggressionsbrottet.

Kampalaändringarna beträffande krigsförbrytelser

Översynskonferensen i Kampala 2010 gjorde även ändringar i Romstadgans definition av krigsförbrytelser. Enligt artikel 8:1 i Romstadgan ska ICC ha jurisdiktion över krigsförbrytelser, särskilt när de begås som en del av en plan eller en politik eller utgör en del av förövandet av sådana brott i stor skala. I artikel 8:2 återfinns brottsbeskrivningarna. Artikel 8:2 är uppdelad i överträdelser som begås i internationella väpnade konflikter (artikel 8:2 a och b) respektive icke-internationella väpnade konflikter (artikel 8:2 c och e). På grund av staternas svårigheter att enas i frågan om krigsförbrytelse som begås genom användande av förbjudna stridsmedel inskränktes ICC:s behörighet i denna del till att omfatta krigsförbrytelser som begås i internationella väpnade konflikter genom användande av gifter eller giftiga vapen, kvävande, giftiga eller andra gaser och andra likvärdiga vätskor, ämnen eller medel samt kulor som lätt utvidgar sig eller

tillplattas i människokroppen, s.k. dumdumkulor (artikel 8:2 b [xvii–xix]). Vid översynskonferensen i Kampala 2010 enades dock parterna om att regleringen ska vara tillämplig även i icke-internationella väpnade konflikter (artikel 8:2 e [xiii–xv]).

Ändring avseende artikel 124 i Romstadgan

Parterna till Romstadgan antog den 26 november 2015 ytterligare en ändring av stadgan. Ändringen innebär att övergångsbestämmelsen i artikel 124 utgår. Enligt denna artikel får en stat, som blir part i stadgan, förklara att den för en tid av sju år efter stadgans ikraftträdande för staten inte godtar ICC:s jurisdiktion avseende krigsförbrytelser, när ett brott påstås ha förövats av dess egna medborgare eller inom dess eget territorium. Enligt artikel 121:4 träder ändringen i kraft för alla stadgeparter ett år efter det att ratifikations- eller godtagandeinstrument har deponerats hos FN:s generalsekreterare av sju åttondelar av parterna. I juli 2017 hade fem stadgeparter ratificerat eller godtagit ändringen.

Lagföring i Sverige av internationella brott och frågor om svensk jurisdiktion

Internationella straffrättsutredningen (dir. 2000:76) hade i uppdrag bl.a. att dels se över den svenska straffrättsliga lagstiftningen när det gäller sådana internationella brott som enligt folkrätten ska föranleda individuellt straffrättsligt ansvar, dels göra en systematisk översyn av bestämmelserna om svensk straffrättslig domsrätt i syfte att åstadkomma en samlad, överskådlig och lättillämpad reglering. Utredningens betänkande *Internationella brott och svensk jurisdiktion* (SOU 2002:98) överlämnades i november 2002 och har remissbehandlats.

Utredningens förslag till en ny lag om internationella brott och därmed sammanhängande frågor ledde bl.a. fram till antagandet av lagen (2014:406) om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser (prop. 2013/14:146, bet. 2013/14:JuU10, rskr. 2013/14:261). Genom lagen skapades en samlad svensk straffrättslig reglering av folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser i en särskild strafflag. Syftet med lagen är bl.a. att de

aktuella brotten ska kunna lagföras i Sverige i minst samma utsträckning som vid ICC. Lagen bygger till en betydande del på regleringen i Romstadgan och syftar till att säkerställa att Sverige lever upp till sina folkrättsliga förpliktelser på området. Några regler som möjliggör lagföring i Sverige av aggressionsbrott finns inte i lagen om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser, eller i svensk rätt i övrigt. När det gäller straffansvaret för krigsförbrytelser genom användande av förbjudna stridsmedel görs i lagen inte samma åtskillnad mellan internationella och icke-internationella väpnade konflikter som gjordes vid Romstadgans tillkomst, utan den aktuella bestämmelsen (10 §) är tillämplig i såväl internationella som icke-internationella väpnade konflikter och under ockupation (se prop. 2013/14:146 s. 125 f. och 297).

I 2 kap. brottsbalken finns regler om när svensk domstol har behörighet att döma över brott begångna i Sverige eller utomlands. Domsrätt finns enligt 1 § alltid när brottet är begånget i Sverige. För brott begångna utomlands finns enligt 2 § domsrätt för bl.a. brott som begåtts av svenska medborgare eller av utlänningar med hemvist i Sverige. För gärningar som begåtts utom riket finns även bestämmelser i 3 §, där frågan om domsrätt under vissa specifika förhållanden behandlas. Brotten enligt lagen om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser omfattas, enligt allmän folkrätt, av den s.k. universalitetsprincipen. Av detta följer att stater i princip ska utöva domsrätt över dessa gärningar oavsett anknytning till den egna staten. En bestämmelse med den innebörden finns också i 2 kap. 3 § 6 brottsbalken. ICC:s rätt att utöva jurisdiktion över dessa brott grundar sig på Romstadgan men domstolens behörighet är i vissa fall begränsad. Det innebär att Sverige i vissa situationer kan utöva domsrätt över brott som ICC på grund av bristande behörighet inte kan döma över.

För brott som har begåtts utomlands krävs enligt 2 kap. 5 § andra stycket brottsbalken som huvudregel att regeringen meddelar åklagaren tillstånd att väcka åtal. Kravet på ett sådant åtalsförordnande kan ses mot bakgrund av att svenska domstolar, enligt bestämmelserna i 2 kap. brottsbalken, formellt har en vidsträckt behörighet att döma över brott som begåtts utanför Sverige. Frågan om huruvida åtalsförordnande ska meddelas avgörs genom en lämplighetsavvägning utifrån omständigheterna i det enskilda fallet, bl.a. gärningens allvar och Sveriges intresse av att lagföra den. Vidare kan regeringen vid

prövningen behöva göra t.ex. folkrättsliga eller utrikespolitiska överväganden. Riksåklagaren har i några fall bemyndigats av regeringen att förordna om åtal.

Huvuddelen av Internationella straffrättsutredningens förslag i del A av betänkandet, som tar sikte på bl.a. svensk domstolsbehörighet enligt brottsbalken och kravet på åtalsförordnande, har ännu inte lett till lagstiftning. Som en del i den fortsatta beredningen av förslagen gjordes i departementspromemorian Åtalsförordnande enligt 2 kap. brottsbalken (Ds 2014:13) en översyn av reglerna om åtalsförordnande. Utgångspunkten för uppdraget var att ansvaret för prövningen som huvudregel flyttas från regeringen till den myndighet som regeringen utser. Promemorian överlämnades i april 2014 och har remissbehandlats.

Uppdraget om ett aggressionsbrott och ett regelverk i enlighet med Sveriges internationella förpliktelser

Bör Sverige tillträda ändringarna i Romstadgan och kunna lagföra personer som begått aggressionsbrott?

Genom historien har endast stater kunnat hållas ansvariga för agerande i strid med folkrätten och folkrätten har också i första hand reglerat förhållandet mellan stater. Intresset för och möjligheterna att kunna ställa enskilda till svars för allvarliga överträdelser av folkrätten har emellertid vuxit sig allt starkare sedan andra världskriget. Dessutom har den tidigare tanken på en permanent internationell brottmålsdomstol numera realiserats.

Allvarliga brott mot folkrätten måste så långt som möjligt förhindras och beivras. Kampalaändringarna innebär, när det gäller såväl aggressionsbrott som krigsförbrytelser, att ICC får utvidgade möjligheter att döma över sådana allvarliga brott mot folkrätten. Sverige var drivande i förhandlingarna om Kampalaändringarna men har hittills inte tillträtt dem. Sverige var även delaktigt i beslutet att övergångsbestämmelsen i artikel 124 i Romstadgan ska utgå. Det är därför angeläget att nu överväga och ta ställning till om Sverige bör tillträda Kampalaändringarna och ändringen avseende artikel 124 i Romstadgan. Det är vidare en skyldighet för varje stat att utöva straffrättslig jurisdiktion över personer som begått internationella brott. Ett tillträde till Kampalaändringarna innebär inte en formell förpliktelse för

stater att införa någon nationell reglering av aggressionsbrottet motsvarande den som finns i ändringarna. Romstadgan bygger emellertid på grundförutsättningen att såväl ICC som nationella domstolar ska kunna lagföra de brott som omfattas av ICC:s jurisdiktion, och av den s.k. komplementaritetsprincipen följer att nationell lagföring i princip har företräde. Det finns vidare i sig ett starkt svenskt intresse av att nationell lagstiftning möjliggör lagföring för aggressionsbrottet på motsvarande sätt och i minst samma utsträckning som enligt den internationella ordning som Sverige verkat för.

En utredare ska därför

- överväga och ta ställning till om Sverige bör tillträda Kampala-ändringarna och ändringen avseende artikel 124 i Romstadgan,
- oavsett vilka ställningstaganden övervägandena leder fram till lämna de författningsförslag som är nödvändiga för att Sverige ska kunna tillträda ändringarna,
- överväga och ta ställning till om det i svensk rätt bör införas möjligheter att i Sverige lagföra personer som begått aggressionsbrott, och
- oavsett vilket ställningstagande övervägandena leder fram till lämna förslag till de författningsändringar som behövs i svensk rätt för att sådan lagföring ska kunna ske.

Utredaren bör särskilt beakta de tillägg och ändringar som gjordes i svensk strafflagstiftning i och med lagen om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser. Utredaren ska ta ställning till om aggressionsbrottet bör undantas från reglerna om preskription och till frågor om domsrätt och åtalsförordnande.

Hur ska en samlad och lättillämpad reglering av straffrättslig domsrätt vara utformad?

Redan i uppdraget till Internationella straffrättsutredningen konstaterade regeringen att det fanns ett behov av att se över de svenska reglerna om straffrättslig domsrätt. Behovet hade sin grund dels i utvecklingen av folkrätten, dels i det förhållandet att reglerna blivit svåröverskådliga som en följd av ett flertal ändringar i brottsbalkens regler om domsrätt och nya regler om domsrätt i specialstraffrättslig

lagstiftning. Utredningen fann också att allvarlig kritik kunde riktas mot den befintliga regleringen som bedömdes vara svåröverskådlig, delvis obegriplig och dessutom i viss utsträckning i strid mot folk-rätten (SOU 2002:98 s. 153 f.).

Lagrådet har i ett antal lagstiftningsärenden påtalat att regleringen i 2 kap. brottsbalken, liksom regleringen av svensk domförhet i övrigt, är komplicerad och svåröverskådlig och att det behov av en samlad reglering som framhållits framstår som alltmer påtagligt (se t.ex. prop. 2011/12:47 s. 101 och prop. 2012/13:111 s. 182). Även Åklagar-myndigheten har, i sitt remissyttrande avseende promemorian Åtals-förordnande enligt 2 kap. brottsbalken, framfört önskemål om att regeringen går vidare med en bredare genomlysning av 2 kap. brottsbalken.

Behovet av att se över reglerna om straffrättslig domsrätt är alltjämt påtagligt och det är angeläget att en översyn nu kommer till stånd. Inom ramen för en sådan översyn ligger reglerna om åtalsförordnande för brott som begåtts utomlands.

Internationella straffrättsutredningens förslag när det gäller regleringen av den straffrättsliga domsrätten grundar sig på följande utgångspunkter.

- Bestämmelserna om svensk domstols behörighet samlas i 2 kap. brottsbalken.
- Bestämmelserna utformas med utgångspunkt i de folkrättsliga anknytningsprinciperna.
- Extraterritoriell behörighet används med restriktivitet.
- Den formella behörigheten begränsas i förhållande till gällande rätt.
- Bestämmelser om grunderna för åtalsförordnande införs.
- För att öka överskådligheten används avsnitts- och kapitelrubriker samt, för den extraterritoriella behörighetens grunder, tabelluppställning.

I konsekvens med de angivna utgångspunkterna föreslog utredningen också att den särskilda behörighetsregeln i 2 kap. 3 § 7 brottsbalken för brott för vilka det lindrigaste straffet enligt svensk lag är minst fyra års fängelse skulle upphävas. Utredningens förslag fick ett positivt mottagande av remissinstanserna.

Även förslagen i promemorian Åtalsförordnande enligt 2 kap. brottsbalken mottogs positivt vid remissbehandlingen. I promemorian föreslås, i likhet med Internationella straffrättsutredningens förslag, att ansvaret för prövningen av frågan om åtalsförordnande flyttas från regeringen till riksåklagaren men att riksåklagaren i enskilda fall ska kunna överlämna ärendet till regeringen. En fortsatt översyn bör dock bedöma i vilken utsträckning och på vilket sätt regeringen ska kopplas in i ärenden som faller under riksåklagarens primäransvar. I promemorian föreslås, med hänsyn till de säkerhets- och utrikespolitiska aspekterna, ingen ändring av 2 kap. 7 a och 7 b §§ brottsbalken (bl.a. brott som begås av utlänning vid utövande av uppdrag som innefattar allmän ställning), där regeringen ansvarar för beslut om åtalsförordnande.

Dessa utgångspunkter, liksom de förslag som finns i utredningen och promemorian, framstår som välgrundade och framsynta och bör utgöra utgångspunkter för en fortsatt översyn av reglerna om straffrättslig domsrätt. Syftet med översynen är att åstadkomma en samlad, överskådlig och lättillämpad reglering som säkerställer att Sverige uppfyller sina internationella förpliktelser på området.

Utredaren ska därför, med utgångspunkt i betänkandet SOU 2002:98 del A och departementspromemorian Ds 2014:13,

- göra en förnyad översyn och ta fram ett uppdaterat och samlat beredningsunderlag avseende reglerna om svensk straffrättslig domsrätt, och
- lämna fullständiga författningsförslag.

Arbetets genomförande och redovisning av uppdraget

Utredaren bör beakta lagstiftningen i de nordiska länderna och några andra länder som är jämförbara med Sverige och i övrigt göra de internationella jämförelser som anses befogade.

Förslagets konsekvenser ska redovisas enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474).

Det står utredaren fritt att ta upp även andra relevanta frågor inom ramen för uppdraget. Vid behov bör utredaren samråda med de myndigheter och organisationer, även i det civila samhället, som kan vara berörda.

Uppdraget ska redovisas i ett delbetänkande senast den 26 april 2018 i den del som avser tillträde till Kampalaändringarna och ändringen avseende artikel 124 i Romstadgan. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 26 oktober 2018.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv 2018:87

Tilläggsdirektiv till Aggressionsbrottsutredningen (Ju 2017:13)

Beslut vid regeringssammanträde den 23 augusti 2018

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 26 oktober 2017 kommittédirektiven Aggressionsbrottet i Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen (dir. 2017:105). Utredningen överlämnade den 2 maj 2018 delbetänkandet Aggressionsbrottet och ändringar i Romstadgan (SOU 2018:33). Enligt direktiven skulle uppdraget i övrigt redovisas senast den 26 oktober 2018.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 27 december 2018.

(Justitiedepartementet)

Resolution RC/Res.6

Adopted at the 13th plenary meeting, on 11 June 2010, by consensus

RC/Res.6**The crime of aggression**

The Review Conference,

Recalling paragraph 1 of article 12 of the Rome Statute,

Recalling paragraph 2 of article 5 of the Rome Statute,

Recalling also paragraph 7 of resolution F, adopted by the United Nations Diplomatic Conference of Plenipotentiaries on the Establishment of an International Criminal Court on 17 July 1998,

Recalling further resolution ICC-ASP/1/Res.1 on the continuity of work in respect of the crime of aggression, and *expressing its appreciation* to the Special Working Group on the Crime of Aggression for having elaborated proposals on a provision on the crime of aggression,

Taking note of resolution ICC-ASP/8/Res.6, by which the Assembly of States Parties forwarded proposals on a provision on the crime of aggression to the Review Conference for its consideration,

Resolved to activate the Court's jurisdiction over the crime of aggression as early as possible,

Resolution RC/Res.6

Enhålligt antagen vid det 13:e plenarmötet den 11 juni 2010.

RC/Res.6**Aggressionsbrottet**

Översynskonferensen,

som erinrar om artikel 12.1 i Romstadgan,

som erinrar om artikel 5.2 i Romstadgan,

som även erinrar om punkt 7 i resolution F, som antogs av Förenta nationernas diplomatkonferens om inrättandet av en internationell brottmålsdomstol den 17 juli 1998,

som vidare erinrar om resolution ICC-ASP/1/Res.1 om det fortsatta arbetet när det gäller aggressionsbrottet och *som uttrycker sin uppskattning* över den särskilda arbetsgrupp för aggressionsbrottet som har utarbetat förslag till en bestämmelse om aggressionsbrottet,

som beaktar resolution ICC-ASP/8/Res.6, genom vilken stadgeparts församlingen till översynskonferensen överlämnade förslag till en bestämmelse om aggressionsbrottet för vidare behandling,

som har föresatt sig att så snart som möjligt aktivera Domstolens jurisdiktion över aggressionsbrottet,

1. *Decides* to adopt, in accordance with article 5, paragraph 2, of the Rome Statute of the International Criminal Court (hereinafter: “the Statute”) the amendments to the Statute contained in annex I of the present resolution, which are subject to ratification or acceptance and shall enter into force in accordance with article 121, paragraph 5; and *notes* that any State Party may lodge a declaration referred to in article 15 *bis* prior to ratification or acceptance;

2. *Also decides* to adopt the amendments to the Elements of Crimes contained in annex II of the present resolution;

3. *Also decides* to adopt the understandings regarding the interpretation of the above-mentioned amendments contained in annex III of the present resolution;

4. *Further decides* to review the amendments on the crime of aggression seven years after the beginning of the Court’s exercise of jurisdiction;

5. *Calls upon* all States Parties to ratify or accept the amendments contained in annex I.

1. *beslutar* att, i enlighet med artikel 5.2 i Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen (nedan kallad *stadgan*), anta de ändringar av stadgan som bilaga I till denna resolution innehåller och som förutsätter ratifikation eller godtagande och som träder i kraft i enlighet med artikel 121.5 och *konstaterar* att var och en av stadgeparterna får ge in en sådan förklaring som avses i artikel 15a innan den ratificerar eller godtar ändringarna,

2. *beslutar även* att anta de ändringar av brottskriterierna som bilaga II till denna resolution innehåller,

3. *beslutar även* att anta de överenskommelser om tolkningen av ovannämnda ändringar som bilaga III till denna resolution innehåller,

4. *beslutar vidare* att se över ändringarna när det gäller aggressionsbrottet sju år efter det att Domstolen har inlett utövandet av sin jurisdiktion,

5. *uppmantar* alla stadgeparter att ratificera eller godta ändringarna i bilaga I.

Annex I

Amendments to the Rome Statute of the International Criminal Court on the crime of aggression

1. *Article 5, paragraph 2, of the Statute is deleted.*

2. *The following text is inserted after article 8 of the Statute:*

Article 8 bis

Crime of aggression

1. For the purpose of this Statute, "crime of aggression" means the planning, preparation, initiation or execution, by a person in a position effectively to exercise control over or to direct the political or military action of a State, of an act of aggression which, by its character, gravity and scale, constitutes a manifest violation of the Charter of the United Nations.

2. For the purpose of paragraph 1, "act of aggression" means the use of armed force by a State against the sovereignty, territorial integrity or political independence of another State, or in any other manner inconsistent with the Charter of the United Nations. Any of the following acts, regardless of a declaration of war, shall, in accordance with United Nations General Assembly resolution 3314 (XXIX) of 14 December 1974, qualify as an act of aggression:

Bilaga I

Ändringar i Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen i fråga om aggressionsbrottet

1. *Artikel 5.2 i stadgan upphävs.*

2. *Följande text läggs till efter artikel 8 i stadgan.*

Artikel 8a

Aggressionsbrottet

1. Med *aggressionsbrott* avses i denna stadga när en person, som i kraft av sin ställning kan utöva kontroll eller styra över en stats politiska eller militära handlingar, planerar, förbereder, inleder eller utför en aggressionshandling som, till sin karaktär, svårhetsgrad och omfattning, utgör en uppenbar överträdelse av Förenta nationernas stadga.

2. Med *aggressionshandling* i punkt 1 avses en stats användning av väpnat våld mot en annan stats suveränitet, territoriella integritet eller politiska oberoende, eller på något annat sätt som är oförenligt med Förenta nationernas stadga. Var och en av följande handlingar, oavsett krigsförklaring, ska, i enlighet med Förenta nationernas generalförsamlings resolution 3314 (XXIX) av den 14 december 1974, anses utgöra en aggressionshandling:

(a) The invasion or attack by the armed forces of a State of the territory of another State, or any military occupation, however temporary, resulting from such invasion or attack, or any annexation by the use of force of the territory of another State or part thereof;

(b) Bombardment by the armed forces of a State against the territory of another State or the use of any weapons by a State against the territory of another State;

(c) The blockade of the ports or coasts of a State by the armed forces of another State;

(d) An attack by the armed forces of a State on the land, sea or air forces, or marine and air fleets of another State;

(e) The use of armed forces of one State which are within the territory of another State with the agreement of the receiving State, in contravention of the conditions provided for in the agreement or any extension of their presence in such territory beyond the termination of the agreement;

(f) The action of a State in allowing its territory, which it has placed at the disposal of another State, to be used by that other State for perpetrating an

a) Invasion eller angrepp av en stats väpnade styrkor på en annan stats territorium, eller alla former av militär ockupation, oavsett hur tillfällig ockupationen är, som är en följd av en sådan invasion eller ett sådant angrepp, eller alla former av annektering genom användning av våld av en annan parts territorium eller del därav.

b) Bombardemang av en stats väpnade styrkor mot en annan stats territorium eller en stats användning av vapen mot en annan stats territorium.

c) Blockad av en stats väpnade styrkor av en annan stats hamnar eller kuster.

d) Angrepp av en stats väpnade styrkor på en annan stats mark-, sjö- eller luftstridskrafter eller fartygs- och luftfartsflotta.

e) En stats användning av sina väpnade styrkor inom en annan stats territorium efter överenskommelse med den mottagande staten, i strid med de villkor som uppställts i överenskommelsen eller förlängning av närvaron inom sådant territorium efter det att överenskommelsen har upphört att gälla.

f) Handling som innebär att en stat tillåter att dess territorium, som den har ställt till en annan stats förfogande, används av den andra staten för att begå

act of aggression against a third State;

(g) The sending by or on behalf of a State of armed bands, groups, irregulars or mercenaries, which carry out acts of armed force against another State of such gravity as to amount to the acts listed above, or its substantial involvement therein.

3. The following text is inserted after article 15 of the Statute:

Article 15 bis

Exercise of jurisdiction over the crime of aggression

(State referral, *proprio motu*)

1. The Court may exercise jurisdiction over the crime of aggression in accordance with article 13, paragraphs (a) and (c), subject to the provisions of this article.

2. The Court may exercise jurisdiction only with respect to crimes of aggression committed one year after the ratification or acceptance of the amendments by thirty States Parties.

3. The Court shall exercise jurisdiction over the crime of aggression in accordance with this article, subject to a decision to be taken after 1 January 2017 by the same majority of States Parties as is required for the

en aggressionshandling mot en tredje stat.

g) Utsändande av en stat eller för en stats räkning av väpnade skaror, grupper, irreguljära trupper eller legosoldater, som utför väpnade handlingar mot en annan stat av sådan svårhetsgrad att de utgör sådana handlingar som anges ovan, eller som i väsentlig utsträckning deltar däri.

3. Följande text läggs till efter artikel 15 i stadgan.

Artikel 15a

Utövande av jurisdiktion över aggressionsbrottet (hänskjutande av en stat, på eget initiativ)

1. Domstolen får utöva jurisdiktion över aggressionsbrottet i enlighet med artikel 13 a och 13 c, med förbehåll för bestämmelserna i denna artikel.

2. Domstolen får endast utöva jurisdiktion i fråga om aggressionsbrott som begås ett år efter det att trettio stadgeparter har ratificerat eller godtagit ändringarna.

3. Domstolen ska utöva jurisdiktion över aggressionsbrottet i enlighet med denna artikel förutsatt att ett beslut fattas om det efter den 1 januari 2017 med den majoritet av stadgeparter som krävs för att en ändring av stadgan ska antas.

adoption of an amendment to the Statute.

4. The Court may, in accordance with article 12, exercise jurisdiction over a crime of aggression, arising from an act of aggression committed by a State Party, unless that State Party has previously declared that it does not accept such jurisdiction by lodging a declaration with the Registrar. The withdrawal of such a declaration may be effected at any time and shall be considered by the State Party within three years.

5. In respect of a State that is not a party to this Statute, the Court shall not exercise its jurisdiction over the crime of aggression when committed by that State's nationals or on its territory.

6. Where the Prosecutor concludes that there is a reasonable basis to proceed with an investigation in respect of a crime of aggression, he or she shall first ascertain whether the Security Council has made a determination of an act of aggression committed by the State concerned. The Prosecutor shall notify the Secretary-General of the United Nations of the situation before the Court, including any relevant information and documents.

4. Domstolen får, i enlighet med artikel 12, utöva jurisdiktion över ett aggressionsbrott som uppkommer till följd av en aggressionshandling som begåtts av en stadgepart, såvida den stadgeparten inte tidigare har förklarat att den inte godtar sådan jurisdiktion genom att ge in en förklaring till registratorn. En sådan förklaring får när som helst återtas och ska övervägas av stadgeparten inom tre år.

5. När det gäller en stat som inte är part i denna stadga ska Domstolen inte utöva sin jurisdiktion över aggressionsbrottet om det begås av den statens medborgare eller inom dess territorium.

6. När åklagaren finner att det finns skälig grund att inleda en förundersökning i fråga om ett aggressionsbrott ska han eller hon först utröna om säkerhetsrådet har fastställt att det rör sig om en aggressionshandling som den berörda staten har begått. Åklagaren ska underrätta Förenta nationernas generalsekreterare om ärendets behandling i Domstolen, inbegripet relevanta uppgifter och handlingar.

7. Where the Security Council has made such a determination, the Prosecutor may proceed with the investigation in respect of a crime of aggression.

8. Where no such determination is made within six months after the date of notification, the Prosecutor may proceed with the investigation in respect of a crime of aggression, provided that the Pre-Trial Division has authorized the commencement of the investigation in respect of a crime of aggression in accordance with the procedure contained in article 15, and the Security Council has not decided otherwise in accordance with article 16.

9. A determination of an act of aggression by an organ outside the Court shall be without prejudice to the Court's own findings under this Statute.

10. This article is without prejudice to the provisions relating to the exercise of jurisdiction with respect to other crimes referred to in article 5.

7. När säkerhetsrådet har gjort ett sådant fastställande får åklagaren inleda förundersökningen i fråga om aggressionsbrottet.

8. Om det inte görs något sådant fastställande inom sex månader efter dagen för underrettelsen får åklagaren gå vidare med förundersökningen i fråga om aggressionsbrottet, förutsatt att förundersökningsavdelningen har godkänt att förundersökningen inleds i fråga om ett aggressionsbrott i enlighet med det förfarande som anges i artikel 15 och säkerhetsrådet inte har beslutat annat i enlighet med artikel 16.

9. Om ett organ utanför Domstolen har fastställt att en aggressionshandling har ägt rum ska detta inte påverka Domstolens beslut enligt denna stadga.

10. Denna artikel påverkar inte tillämpningen av de bestämmelser som hänför sig till utövandet av jurisdiktion när det gäller de övriga brott som avses i artikel 5.

4. The following text is inserted after article 15 bis of the Statute:

Article 15 ter

**Exercise of jurisdiction over the crime of aggression
(Security Council referral)**

1. The Court may exercise jurisdiction over the crime of aggression in accordance with article 13, paragraph (b), subject to the provisions of this article.

2. The Court may exercise jurisdiction only with respect to crimes of aggression committed one year after the ratification or acceptance of the amendments by thirty States Parties.

3. The Court shall exercise jurisdiction over the crime of aggression in accordance with this article, subject to a decision to be taken after 1 January 2017 by the same majority of States Parties as is required for the adoption of an amendment to the Statute.

4. A determination of an act of aggression by an organ outside the Court shall be without prejudice to the Court's own findings under this Statute.

5. This article is without prejudice to the provisions relating to the exercise of jurisdiction with respect to other crimes referred to in article 5.

4. Följande text läggs till efter artikel 15a i stadgan.

Artikel 15b

**Utövande av jurisdiktion över aggressionsbrottet
(hänskjutande av säkerhetsrådet)**

1. Domstolen får utöva jurisdiktion över aggressionsbrottet i enlighet med artikel 13 b med förbehåll för bestämmelserna i denna artikel.

2. Domstolen får endast utöva jurisdiktion i fråga om aggressionsbrott som begås ett år efter det att trettio stadgeparter har ratificerat eller godtagit ändringarna.

3. Domstolen ska utöva jurisdiktion över aggressionsbrottet i enlighet med denna artikel förutsatt att ett beslut fattas om det efter den 1 januari 2017 med den majoritet av stadgeparter som krävs för att en ändring av stadgan ska antas.

4. Om ett organ utanför Domstolen har fastställt att en aggressionshandling har ägt rum ska detta inte påverka Domstolens beslut enligt denna stadga.

5. Denna artikel påverkar inte tillämpningen av de bestämmelser som hänför sig till utövandet av jurisdiktion när det gäller de övriga brott som avses i artikel 5.

5. The following text is inserted after article 25, paragraph 3, of the Statute:

3 bis. In respect of the crime of aggression, the provisions of this article shall apply only to persons in a position effectively to exercise control over or to direct the political or military action of a State.

6. The first sentence of article 9, paragraph 1, of the Statute is replaced by the following sentence:

1. Elements of Crimes shall assist the Court in the interpretation and application of articles 6, 7, 8 and 8 bis.

7. The chapeau of article 20, paragraph 3, of the Statute is replaced by the following paragraph; the rest of the paragraph remains unchanged:

3. No person who has been tried by another court for conduct also proscribed under article 6, 7, 8 or 8 bis shall be tried by the Court with respect to the same conduct unless the proceedings in the other court:

5. Följande text läggs till efter artikel 25.3 i stadgan.

3a. När det gäller aggressionsbrottet ska bestämmelserna i denna artikel endast vara tillämpliga på personer som i kraft av sin ställning kan utöva kontroll eller styra över en stats politiska eller militära handlande.

6. Den första meningen i artikel 9.1 i stadgan ersätts med följande mening.

1. Brottskriterier ska vara Domstolen till hjälp vid tolkningen och tillämpningen av artiklarna 6, 7, 8 och 8a.

7. Inledningsfrasen till artikel 20.3 i stadgan ersätts med följande; resten av punkten behålls oförändrad.

3. Ingen som har lagförts av en annan domstol för gärningar som också utgör brott enligt artiklarna 6, 7, 8 eller 8a ska lagföras av Domstolen för samma gärningar såvida inte rättegången i den andra domstolen

Statens offentliga utredningar 2018

Kronologisk förteckning

1. Ett reklamlandskap i förändring – konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld. Fi.
2. Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. En strategisk agenda för internationalisering. U.
4. Framtidens biobank. S.
5. Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet. S.
6. Grovt upphovsrättsbrott och grovt varumärkesbrott. Ju.
7. Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov. Fö.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2018. Beslut under osäkerhet. M.
9. Ökad trygghet för studerande som blir sjuka. U.
10. Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå. Volym 1. Myndighetsgemensam indelning – författningsändringar till följd av ny landstingsbeteckning. Volym 2. Fi.
11. Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar. U.
12. Uppdrag: Samverkan 2018. Många utmaningar återstår. A.
13. Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift? Fi.
14. Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering. Fi.
15. Mindre aktörer i energilandskapet – genomgång av nuläget. M.
16. Vägen till självkörande fordon – introduktion. Del 1 + 2. N.
17. Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling. U.
18. Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige. Ku.
19. Forska tillsammans – samverkan för lärande och förbättring. U.
20. Gräsrotsfinansiering. Fi.
21. Flexibel rehabilitering. A.
22. Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande. A.
23. Konstnär – oavsett villkor? Ku.
24. Tid för utveckling. A.
25. Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering. Fi.
26. Några frågor i skyddslagstiftningen. Fö.
27. Ekonomiska sanktioner mot terrorism. UD.
28. En nationell alarmeringstjänst – för snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser. Ju.
29. Validering i högskolan – för tillgodoräknande och livslångt lärande. U.
30. Förenklat förfarande vid vissa beslut om hemlig avlyssning. Ju.
31. En lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. Fö.
32. Ju förr desto bättre – vägar till en förebyggande socialtjänst. S.
33. Aggressionsbrottet och ändringar i Romstadgan. Ju.
34. Vägar till hållbara vattentjänster. M.
35. Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar. N.
36. Rätt att forska. Långsiktig reglering av forskningsdatabaser. U.
37. Att bryta ett våldsamt beteende – återfallsförebyggande insatser för män som utsätter närstående för våld. S.

38. Styra och leda med tillit.
Forskning och praktik. Fi.
39. God och nära vård.
En primärvårdsreform. S.
40. Vissa fredspliktsfrågor. A.
41. Statliga skolmyndigheter.
– för elever och barn i en bättre skola.
U.
42. Tryggad tillgång till kontanter. Fi.
43. Statliga servicekontor
– mer service på fler platser. Fi.
44. Möjligt, tillåtet och tillgängligt
– förslag till enklare och flexibla
upphandlingsregler och vissa regler
om överprövningsmål. Fi.
45. Behandling av personuppgifter vid
Myndigheten för arbetsmiljökunskap.
A.
46. En utvecklad översiktsplanering.
Del 1: Att underlätta efterföljande
planering. Del 2: Kommunal reglering
av upplåtelseformen. N.
47. Med tillit växer handlingsutrymmet.
– tillitsbaserad styrning och ledning
av välfärdssektorn. Fi.
48. En lärande tillsyn. Statlig granskning
som bidrar till verksamhetsutveckling
i vård, skola och omsorg. Fi.
49. F-skattesystemet
– några särskilt utpekade frågor. Fi.
50. Ett oberoende public service för alla
– nya möjligheter och ökat ansvar. Ku.
51. Resurseffektiv användning av
byggmaterial. N.
52. Behandling av personuppgifter
vid Myndigheten för vård-
och omsorgsanalys. S.
53. Översyn av maskinell dos, extempore,
prövningsläkemedel m.m. S.
54. En effektivare kommunal räddnings-
tjänst. Ju.
55. Styrning och vårdkonsumtion
ur ett jämlikhetsperspektiv.
Kartläggning av socioekonomiska
skillnader i vårdutnyttjande och
utgångspunkter för bättre styrning. S.
56. Bättre kommunikation för fler
investeringar. UD.
57. Barns och ungas läsning
– ett ansvar för hela samhället. Ku.
58. Särskilda persontransporter
– moderniserad lagstiftning för ökad
samordning. N.
59. Statens gruvliga risker. M.
60. Tillträde till Rotterdamreglerna. Ju.
61. Rättssäkerhetsgarantier och hemliga
tvångsmedel. Ju.
62. Kamerabevakning i brottsbekämp-
ningen – ett enklare förfarande. Ju.
63. Behandlingen av personuppgifter
vid Försvarsmakten och Försvarets
radioanstalt. Fö.
64. Utökad tillsyn
över fastighetsmäklarbranschen. Ju.
65. Informationsutbyte vid samverkan
mot terrorism. Ju.
66. Ett mer konkurrenskraftigt system
för stöd vid korttidsarbete. Fi.
67. Ett snabbare bostadsbyggande. N.
68. Nya regler om faderskap
och föräldraskap. Ju.
69. Ökat skydd mot hedersrelaterad
brottslighet. Ju.
70. En arvsfond i takt med tiden.
En översyn av regelverket kring
Allmänna arvsfonden. S.
71. En andra och en annan chans
– ett komvux i tiden. U.
72. Expertgruppen för digitala
investeringar. Slutrapport. Fi.
73. Studiemedel för effektiva studier. U.
74. Lite mer lika. Översyn av
kostnadsutjämningen för
kommuner och landsting. Fi.
75. Vissa polisfrågor – säkerhet vid förhör
samt kränkningersättning. Ju.
76. Mindre aktörer i energilandskapet
– förslag med effekt. M
77. Framtidens specialistsjuksköterska
– ny roll, nya möjligheter. U.
78. Ökad attraktionskraft
för kunskapsnationen Sverige. U.

79. Analyser och utvärderingar för effektiv styrning. Fi.
80. Samspel för hälsa. Finansiell samordning mellan hälso- och sjukvård och sjukförsäkring. S.
81. YA lär dig jobbet på jobbet. U.
82. Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen. Ju.
83. Att förstå och bli förstådd – Ett reformerat regelverk för tolkar i talade språk. U.
84. Det går om vi vill. Förslag till en hållbar plastanvändning. M.
85. Slopade straffrabatt för unga myndiga. Ju.
86. Verkställbarhet av beslut om lov. N.
87. Aggressionsbrottet i svensk rätt och svensk straffrättslig domsrätt. Ju.

Statens offentliga utredningar 2018

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Uppdrag: Samverkan 2018.
Många utmaningar återstår. [12]
- Flexibel rehabilitering. [21]
- Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande. [22]
- Tid för utveckling. [24]
- Vissa fredspliktsfrågor. [40]
- Behandling av personuppgifter vid Myndigheten för arbetsmiljökunskap. [45]

Finansdepartementet

- Ett reklamlandskap i förändring – konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld. [1]
- Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå. Volym 1. Myndighetsgemensam indelning – författningsändringar till följd av ny landstingsbeteckning. Volym 2. [10]
- Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift? [13]
- Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering. [14]
- Gräsrotsfinansiering. [20]
- Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering. [25]
- Styra och leda med tillit. Forskning och praktik. [38]
- Tryggad tillgång till kontanter. [42]
- Statliga servicekontor – mer service på fler platser. [43]
- Möjligt, tillåtet och tillgängligt – förslag till enklare och flexibla upphandlingsregler och vissa regler om överprövningsmål. [44]

- Med tillit växer handlingsutrymmet. – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn. [47]
- En lärande tillsyn. Statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg. [48]
- F-skattesystemet – några särskilt utpekade frågor. [49]
- Ett mer konkurrenskraftigt system för stöd vid korttidsarbete [66]
- Expertgruppen för digitala investeringar. Slutrapport. [72]
- Lite mer lika. Översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting. [74]
- Analyser och utvärderingar för effektiv styrning. [79]

Försvarsdepartementet

- Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov. [7]
- Några frågor i skyddslagstiftningen. [26]
- En lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. [31]
- Behandlingen av personuppgifter vid Försvarsmakten och Försvarets radioanstalt. [63]

Justitiedepartementet

- Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner. [2]
- Grovt upphovsrättsbrott och grovt varumärkesbrott. [6]
- En nationell alarmeringstjänst – för snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser. [28]
- Förenklat förfarande vid vissa beslut om hemlig avlyssning. [30]

Aggressionsbrottet och ändringar i Romstadgan. [33]

En effektivare kommunal räddningstjänst. [54]

Tillträde till Rotterdamreglerna. [60]

Rättssäkerhetsgarantier och hemliga tvångsmedel. [61]

Kamerabevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande. [62]

Utökad tillsyn över fastighetsmäklarbranschen. [64]

Informationsutbyte vid samverkan mot terrorism. [65]

Nya regler om faderskap och föräldraskap. [68]

Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet. [69]

Vissa polisfrågor – säkerhet vid förhör samt kränkningersättning. [75]

Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen. [82]

Slopad straffrabatt för unga myndiga. [85]

Aggressionsbrottet i svensk rätt och svensk straffrättslig domsrätt. [87]

Kulturdepartementet

Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige. [18]

Konstnär – oavsett villkor? [23]

Ett oberoende public service för alla – nya möjligheter och ökat ansvar. [50]

Barns och ungas läsning – ett ansvar för hela samhället. [57]

Miljö- och energidepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2018. Beslut under osäkerhet. [8]

Mindre aktörer i energilandskapet – genomgång av nuläget. [15]

Vägar till hållbara vattentjänster. [34]

Statens gruvliga risker. [59]

Mindre aktörer i energilandskapet – förslag med effekt. [76]

Det går om vi vill. Förslag till en hållbar plastanvändning. [84]

Näringsdepartementet

Vägen till självkörande fordon – introduktion. Del 1 + 2. [16]

Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar. [35]

En utvecklad översiktsplanering. Del 1: Att underlätta efterföljande planering. Del 2: Kommunal reglering av upplåtelseformen. [46]

Resurseffektiv användning av byggmaterial. [51]

Särskilda persontransporter – moderniserad lagstiftning för ökad samordning. [58]

Ett snabbare bostadsbyggande. [67]

Verkställbarhet av beslut om lov. [86]

Socialdepartementet

Framtidens biobank. [4]

Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet. [5]

Ju förr desto bättre – vägar till en förebyggande socialtjänst. [32]

Att bryta ett våldsamt beteende – återfallsförebyggande insatser för män som utsätter närstående för våld. [37]

God och nära vård. En primärvårdsreform. [39]

Behandling av personuppgifter vid Myndigheten för vård- och omsorgsanalys. [52]

Översyn av maskinell dos, extempore, prövningsläkemedel m.m. [53]

Styrning och vårdkonsumtion ur ett jämlikhetsperspektiv. Kartläggning av socioekonomiska skillnader i vårdutnyttjande och utgångspunkter för bättre styrning. [55]

En arvsfond i takt med tiden. En översyn av regelverket kring Allmänna arvsfonden. [70]

Samspel för hälsa. Finansiell samordning mellan hälso- och sjukvård och sjukförsäkring. [80]

Utbildningsdepartementet

- En strategisk agenda för internationalisering. [3]
- Ökad trygghet för studerande som blir sjuka. [9]
- Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar. [11]
- Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektors professionella utveckling. [17]
- Forska tillsammans – samverkan för lärande och förbättring. [19]
- Validering i högskolan – för tillgodoräkning och livslångt lärande. [29]
- Rätt att forska. Långsiktig reglering av forskningsdatabaser. [36]
- Statliga skolmyndigheter. – för elever och barn i en bättre skola. [41]
- En andra och en annan chans – ett komvux i tiden. [71]
- Studiemedel för effektiva studier. [73]
- Framtidens specialistsjuksköterska – ny roll, nya möjligheter. [77]
- Ökad attraktionskraft för kunskapsnationen Sverige. [78]
- YA lär dig jobbet på jobbet. [81]
- Att förstå och bli förstådd – Ett reformerat regelverk för tolkar i talade språk. [83]

Utrikesdepartementet

- Ekonomiska sanktioner mot terrorism. [27]
- Bättre kommunikation för fler investeringar. [56]