



Internationella brottmålsdomstolen

Sammanfattning

I detta betänkande behandlar utskottet ett regeringsförslag om att Sverige skall tillträda Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen. Inga motioner har väckts i ärendet.

Genom Romstadgan inrättas en permanent internationell domstol för utredning och lagföring av folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser. I framtiden kan domstolen också komma att vara behörig att pröva aggressionsbrott.

Sverige har arbetat aktivt för att Internationella brottmålsdomstolen skall inrättas. Att så nu sker är ett stort och mycket viktigt steg framåt. Genom domstolens inrättande skapas en internationell ordning för att bemöta bristande åtgärder på nationell nivå när det gäller utredning och lagföring av vissa allvarliga brott mot den humanitära rätten och de mänskliga rättigheterna.

Utskottet tillstyrker regeringens förslag.

I ärendet finns en reservation (m, kd, c).

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet.....	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Propositionens huvudsakliga innehåll	4
Bakgrund	4
Tillträde till stadgan, m.m.....	4
Stadgans huvudsakliga innehåll.....	5
Lagstiftningsbehovet	7
Grundlagsändringar	7
Övriga lagändringar.....	10
Förklaringar i samband med ratifikation av Romstadgan	10
Utskottets överväganden	12
Sveriges tillträde till Romstadgan.....	12
Övrigt.....	13
Reservation.....	14
Ordningen för riksdagens beslut (punkt 1), (m, kd, c).....	14
Bilagor:	
1. Förteckning över behandlade förslag.....	15
Propositionen.....	15
Följdmotioner	15
2. Yttrande från konstitutionsutskottet	16

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Ordningen för riksdagens beslut

Riksdagen godkänner vad utskottet föreslår om den ordning som skall iakttas vid godkännandet av Sveriges tillträde till Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen.

Reservation (m, kd, c)

2. Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen

Riksdagen godkänner att Sverige tillträder Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen med de förklaringar angående språk och kommunikationsväg som regeringen förordat. Därmed bifaller riksdagen proposition 2000/01:122.

Stockholm den 11 juni 2001

På justitieutskottets vägnar

Fredrik Reinfeldt

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Fredrik Reinfeldt (m), Ingvar Johnsson (s), Märta Johansson (s), Margareta Sandgren (s), Alice Åström (v), Ann-Marie Fagerström (s), Maud Ekendahl (m), Ragnwi Marcelind (kd), Jeppe Johnsson (m), Kia Andreasson (mp), Gunnel Wallin (c), Göran Norlander (s), Anita Sidén (m), Yilmaz Kerimo (s) och Kjell Eldensjö (kd).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I Justitiedepartementets promemoria Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen (Ds 2001:3) behandlas frågan om Sveriges tillträde till Romstadgan och de lagstiftningsåtgärder som anses vara nödvändiga med anledning av ett svenskt godkännande av stadgan.

Promemorians förslag angående Sveriges tillträde till Romstadgan har remissbehandlats separat. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Justitiedepartementet (dnr Ju2001/582). Förslaget i propositionen grundar sig på promemorian i denna del och remissbehandlingen av den.

Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen jämte översättning av stadgan till svenska återfinns i ett särtryck till propositionen (se bilaga 1 till prop. 2000/01:122).

Utskottet har inhämtat yttrande från konstitutionsutskottet. Yttrandet (2000/01:KU13y) finns i *bilaga 2*.

Inga motioner har väckts med anledning av propositionen.

Propositionens huvudsakliga innehåll

Genom Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen som antogs den 17 juli 1998 inrättas en permanent internationell domstol för utredning och lagföring av folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser. Sverige undertecknade stadgan i oktober 1998. För att stadgan skall träda i kraft och Internationella brottmålsdomstolen komma till stånd krävs att 60 stater ratificerar stadgan.

I propositionen föreslås att Sverige skall ratificera Romstadgan och därvid avge förklaringar angående de språk och den kommunikationsväg som skall användas vid samarbete med Internationella brottmålsdomstolen. Den lagstiftning som en anslutning till stadgan kräver kommer att behandlas i en särskild proposition inom kort.

Bakgrund

Tillträde till stadgan, m.m.

Romstadgan öppnades för undertecknande den 17 juli 1998 och hittills har 139 stater undertecknat den. Sverige undertecknade stadgan den 7 oktober 1998.

Stadgan träder i kraft när 60 stater har samtyckt till att vara bundna av den. Detta kan, enligt vad utskottet inhämtat, beräknas ske vid årsskiftet 2001/02.

Den 21 maj 2001 hade 32 stater ratificerat eller på annat sätt tillträtt stadgan, bl.a. flera EU-stater samt Norge och Island.

Inom EU har medlemsstaterna uttalat avsikten att ratificera stadgan under år 2000 eller 2001. Hittills har Italien, Frankrike, Belgien, Luxemburg, Spanien, Tyskland, Österrike och Finland ratificerat stadgan. Vidare har nyligen ett förslag om ratifikation antagits av det danska Folketinget. Förslag om ratifikation behandlas också för närvarande av bl.a. parlamentet i Storbritannien.

Enligt regeringen är det av flera skäl angeläget att Sverige har ratificerat stadgan den dag den träder i kraft. Genom att tillsammans med andra industrialiserade länder ansluta sig till stadgan kan Sverige bidra till att andra stater – där riskerna för väpnade konflikter är mycket större eller där väpnade konflikter pågår – också ansluter sig. Sverige bör därför finnas med bland de 60 anslutna stater som krävs för att domstolen skall komma till stånd. En ratifikation före ikraftträdandet innebär också att Sverige kan vara med och påverka bl.a. antagandet av olika regelverk för domstolen, dess budget samt valet av domare, åklagare och andra funktionärer.

Stadgans huvudsakliga innehåll

Internationella brottmålsdomstolen är till skillnad från de två internationella brottmålsribunalerna för f.d. Jugoslavien och Rwanda inte något FN-organ, utan grundar sig på en internationell överenskommelse som förhandlats fram mellan ett stort antal stater. De skyldigheter som följer av Romstadgan är alltså nya konventionsförpliktelser för de stater som väljer att ansluta sig. Närmare regler för domstolen skall antas av ett särskilt inrättat forum, en stadgepartsförsamling, som skall bestå av representanter för de anslutna staterna (stadgeparterna).

Domstolen är avsedd att vara en permanent institution med mandat att ta sig an brott begångna runt om i världen. I flertalet fall krävs dock viss anknytning till en stat som har anslutit sig till dess stadga.

Domstolen skall vara ett komplement till de nationella rättsordningarna och endast ta vid när den nationella förundersökningen och lagföringen inte fungerar på ett tillbörligt sätt – den s.k. komplementaritetsprincipen. De nationella rättssystemen skall sålunda i princip ha företräde framför Internationella brottmålsdomstolen.

Enligt stadgan skall domstolen vara behörig att utreda och lagföra folkmord och brott mot mänskligheten såväl vid väpnade konflikter som i fredstid. Domstolen skall också vara behörig vid krigsförbrytelser i både internationella och icke-internationella konflikter. De brott som domstolen har att pröva har ingående definierats i stadgan. Definitionerna skall dessutom kompletteras med s.k. brottskriterier ("elements of crimes") som hjälp vid tolkningen. I framtiden kan domstolen också komma att vara behörig att pröva aggressionsbrott.

Domstolen skall inte ha jurisdiktion över personer som inte hade fyllt 18 år när brottet förövades. Inte heller skall domstolen ha jurisdiktion över brott som begåtts före stadgans ikraftträdande – principen om icke-retroaktivitet.

För domstolen gäller den s.k. legalitetsprincipen. Av den följer ett förbud att döma någon för ett brott som inte var reglerat i lag vid den tidpunkt det begicks samt ett förbud mot analog strafftillämpning. Domstolen har att tolka de enskilda straffbuden strikt och det straffbara området får inte utsträckas genom analogi. Ordalydelsen av straffstadgandet bildar sålunda en yttre gräns som inte får överskridas. Om någon tvetydighet föreligger skall detta tolkas till förmån för den presumtive gärningsmannen.

En annan viktig princip som kommit till uttryck i stadgan är den s.k. specialitetsprincipen. Av denna följer att en person som överlämnats till Internationella brottmålsdomstolen inte får lagföras, straffas eller hållas i fängsligt förvar för någon annan gärning som har begåtts före överlämnandet än den eller de gärningar som utgör grunden för brott för vilka personen överlämnats till domstolen.

Inte heller skall någon i princip få dömas två gånger för samma sak (ne bis in idem), dvs. såväl Internationella brottmålsdomstolens som nationella domstolars avgöranden skall normalt ha negativ rättskraft. Undantag finns i fråga om nationella domstolars avgöranden, huvudsakligen för det fall att rättegången i den nationella domstolen inte genomförts på ett oberoende och opartiskt sätt.

Slutligen gäller att brotten under Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion inte skall kunna bli föremål för preskription.

De straff som föreskrivs i stadgan är fängelse i ett bestämt antal år, dock högst 30, eller på livstid. Därutöver får domstolen bestämma böter och förverkande.

Verkställigheten av fängelsestraff som domstolen dömer ut skall äga rum i stater som har anmält att de är beredda att ta emot fängelsedömda personer. Det är domstolen som avgör var verkställighet skall ske i det enskilda fallet. När domstolen gör detta val skall den bl.a. ta hänsyn till att en rättvis fördelning mellan staterna uppnås och att en allmänt accepterad internationell konventionsstandard tillämpas vid verkställandet. Vidare skall den dömdes synpunkter, nationalitet och personliga omständigheter beaktas, liksom andra faktorer såsom omständigheterna kring brottet och förutsättningarna för att fängelsestraffet faktiskt verkställs.

Internationella brottmålsdomstolen skall ha totalt 18 domare indelade i tre avdelningar, nämligen en förundersöknings-, en rättegångs- och en överklagandeavdelning. Avdelningarna indelas i kammare. Vid sidan av de dömande avdelningarna skall i domstolen även ingå ett åklagarkansli och ett registratörskontor.

Förundersökningen skall normalt ledas av åklagare som till sitt förfogande har egna utredare. Vissa beslut under förundersökningen skall dock fattas av förundersökningskammaren, t.ex. beslut om häktning.

Innan målet kan gå vidare till huvudförhandling måste de åtalspunkter som åklagaren riktat mot en person bekräftas av förundersökningskammaren. För att en åtalspunkt skall bekräftas krävs att kammaren anser att det finns tillräcklig bevisning för att fastställa väsentliga skäl att anta att den anklagade gjort sig skyldig till de brott som åtalet kräver. Denna bevisnivå ligger mellan vad som krävs för ett frihetsberövande och för en fällande dom.

Efter åtalsbekräftelsen är det rättegångskammaren som förbereder och genomför rättegången. Rättegångskammaren har härvid en allmän skyldighet att se till att rättegången är opartisk och effektiv, att den tilltalades rättigheter respekteras och att åtgärder vidtas för att skydda brottsoffer och vittnen.

Rättegångskammarens avgöranden skall få överklagas till överklagandekammaren av såväl åklagaren som av den dömda. Efter överklagandetidens utgång skall vidare omprövning kunna sökas hos överklagandekammaren om t.ex. nytt bevis framkommit som kunnat leda till en annan utgång i målet. Omprövning kommer dock bara att kunna begäras till den dömdes förmån.

I de fall förundersökning och lagföring omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion finns långtgående bestämmelser om samarbetskyldighet för de anslutna staterna. Grundregeln är att de anslutna staterna är skyldiga att till fullo samarbeta med domstolen i fråga om förundersökning och lagföring av sådana brott. Anslutna stater är bl.a. skyldiga att på begäran lämna biträde med anhållande och överlämnande av en person till domstolen. Bistånd skall också ges med bl.a. bevisupptagning och delgivning. För att möjliggöra detta samarbete skall de anslutna staterna säkerställa att det finns nationella förfaranden tillgängliga för alla former av samarbete enligt Romstadgan.

Kostnaderna för domstolen skall främst bäras av de anslutna staterna men också med medel som FN:s generalförsamling anslår.

Lagstiftningsbehovet

Genom att tillträda Romstadgan åtar sig Sverige att samarbeta med Internationella brottmålsdomstolen i enlighet med de bestämmelser som ges i stadgan. Sverige åtar sig också att säkerställa att det finns nationella förfaranden som möjliggör alla de former av samarbete som föreskrivs. För att Sverige skall kunna uppfylla nu nämnda förpliktelser krävs vissa lagändringar. Enligt vad utskottet har inhämtat avser regeringen att återkomma till riksdagen med förslag till sådana ändringar i en proposition under hösten år 2001.

Grundlagsändringar

Regeringen anser att Sverige kan tillträda Romstadgan utan att några grundlagsändringar görs. Regeringen gör i denna fråga bl.a. följande överväganden.

Enligt stadgan har Internationella brottmålsdomstolen rätt att i enskilda ärenden begära att en viss misstänkt person överlämnas dit för lagföring, en begäran som en stadgepart i princip är skyldig att efterkomma. Vidare gäller att domstolen inte skall hindras i sin verksamhet av folkrättsliga eller nationella regler om immunitet, dvs. att offentlig ställning och därmed samman-

hängande immunitet eller särskilda förfaranderegler inte skall undandra någon från straffansvar inför domstolen eller hindra den från att utöva sin jurisdiktion. Situationer skulle därför kunna uppstå där det är tveksamt om regeringsformen medger att en begäran från domstolen i ett visst fall efterlevs. Detta hänger främst samman med regeringsformens regler om statschefens immunitet (5 kap. 7 §), lagföring av riksdagsledamöter (4 kap. 8 §) eller statsråd (12 kap. 3 §) samt det generella förbudet mot landsförvisning (2 kap. 7 §).

När det gäller brott begångna i tjänsten av ett statsråd innebär ett tillträde till stadgan att Sverige medger Internationella brottmålsdomstolen rätt att lagföra brottet för det fall utredning och lagföring inte sker på ett tillbörligt sätt här. Detta bör betraktas som en överlåtelse av en direkt på regeringsformen grundad beslutanderätt till domstolen. En sådan beslutanderätt kan inte överlåtas utan grundlagsändring. Enligt regeringen torde Sverige sålunda, trots ett tillträde till stadgan, inte kunna samarbeta fullt ut med Internationella brottmålsdomstolen när det gäller lagföring av svenska nuvarande och förutvarande statsråd. Detsamma torde redan i dag gälla i förhållande till de befintliga tribunalerna. Detta är folkrättsligt sett otillfredsställande, särskilt då såväl domstolen som tribunalerna skall ta sig an framför allt dem som är ytterst ansvariga för de aktuella brotten, vilka ofta är statsråd och andra i verkställande ställning. Utgångspunkten måste naturligtvis vara att Sverige formellt skall kunna samarbeta med domstolen också när det gäller statsråd. Förutom att de situationer då Sverige inte skulle kunna uppfylla sin samarbetsskyldighet framstår som hypotetiska så inträder inte de folkrättsliga skyldigheterna enligt stadgan i och med ratifikationen. Stadgan kan beräknas träda i kraft tidigast till årsskiftet 2001/02. Därefter kommer det att ta en ansevärd tid innan stadgepartsförsamlingen har haft sitt konstituerande möte och innan domstolen har praktiska möjligheter att inleda sin verksamhet. Det finns därmed, anför regeringen, tid att överväga om några grundlagsändringar alls bör göras.

När det gäller statschefen föreskriver regeringsformen undantagslöst att konungen inte kan åtalas för sina gärningar. Detta gäller såväl gärningar i tjänsten, som i egenskap av privatperson. Avsikten med bestämmelsen är att freda statschefen från förföljelse. Straffrättslig immunitet tillkommer även en riksföreståndare i fråga om gärningar som statschef. Enligt regeringsformen gäller vidare särskilda regler för lagföring av riksdagsledamöter. Åtal mot en riksdagsledamot för yttranden eller gärningar som han eller hon begått under utövande av sitt uppdrag som riksdagsledamot får inte väckas om inte riksdagen medgivit det. Ett sådant medgivande fordrar ett beslut med särskilt kvalificerad majoritet. I fråga om statschefens och riksdagsledamöters immunitet är alltså, anför regeringen, stadgans förpliktelser och regeringsformen formellt sett inte förenliga. Till skillnad från vad som gäller i många andra länder har den svenska statschefen emellertid en konstitutionell ställning som är starkt begränsad och inte innefattar någon rätt att formellt fatta, godkänna eller verkställa beslut som skulle kunna innebära ett brott i Romstadgans mening. Inte heller kan en enskild ledamot av riksdagen anses ha en sådan

maktställning att han eller hon i sin tjänsteutövning kan begå brott av det slag som avses i stadgan. Hypotetiska exempel kan naturligtvis konstrueras, t.ex. att en större grupp ledamöter begår brott och därmed kommer att hindra att immuniteten hävs, men dessa framstår som långsökta. Regeringen anser att det förhållandet att Internationella brottmålsdomstolen ges behörighet att fatta folkrättsligt bindande beslut, vilka teoretiskt sett skulle kunna försätta Sverige i en situation där grundlagen inte medger att beslutet efterlevs, inte bör hindra Sverige från att tillträda Romstadgan.

När det gäller den principiella skyldighet som finns i stadgan att överlämna egna medborgare till Internationella brottmålsdomstolen för lagföring finns det inte några direkta hinder i regeringsformen. Dock bör det generella förbudet mot att landsförvisa svenska medborgare uppfattas så att svenska medborgare i praktiken också ges visst skydd i fråga om utlämning och överlämnande på grund av brott, nämligen för det fall att åtgärden skulle ge anledning till antagandet att den aktuella personen skulle bli berövad friheten under så lång tid att han eller hon knappast någonsin skulle kunna återvända till Sverige. Med hänsyn till komplementaritetsprincipen kommer Sverige emellertid alltid att ha rätt att med företräde framför domstolen lagföra ett brott av aktuellt slag här i landet. Därvid kan situationer undvikas där det kan ifrågasättas om ett överlämnande av en svensk medborgare till domstolen är förenligt med skyddet mot landsförvisning. Om det trots komplementaritetsprincipen skulle uppstå en situation där någon begärs överlämnad till domstolen för lagföring, och det kan ifrågasättas om åtgärden är förenlig med förbudet mot landsförvisning, är en tänkbar lösning att det träffas en särskild överenskommelse för det enskilda fallet som innebär att ett eventuellt fängelsestraff helt eller delvis skall avtjänas i Sverige. Goda skäl, anför regeringen, finns att utgå från att domstolen skulle efterkomma en sådan begäran, i vart fall om Sverige inte tagit aktiv del i den aktuella väpnade konflikten. Risken för att ett överlämnande till domstolen skulle komma i konflikt med landsförvisningsförbudet får alltså anses vara så gott som utesluten. Enligt regeringens mening kräver ett tillträde till stadgan inte grundlagsändring på denna punkt.

Enligt regeringen bör vidare regeringsformens bestämmelser om regeringens nåderätt (11 kap. 13 §) och om resning (11 kap. 11 §) beaktas i samband med ett kommande ställningstagande om att tillåta verkställighet av domstolens fängelsestraff i Sverige.

Av stadgan framgår att ett av domstolen fastställt fängelsestraff är bindande. Den stat där straffet verkställs får alltså inte på något sätt förändra straffet eller frige den dömde förrän den av domstolen fastställda strafftiden löpt ut.

Enligt regeringsformen får regeringen genom nåd efterge eller mildra brottspåföljd. Bestämmelserna om regeringens nåderätt är emellertid diskretionära. Regeringen har sålunda rätt att vägra nåd i fråga om ett straff som har bestämts av domstolen. Det finns all anledning att utgå från att varje regering skulle beakta detta förhållande vid tillämpningen av nådeinstitutet. Regerings-

formens regler om regeringens nåderätt bör därför inte hindra ett medgivande att verkställa domstolens fängelsestraff.

Regeringsformens regler om resning gäller endast i förhållande till svenska avgöranden, varför en svensk domstol inte kan pröva en ansökan om resning avseende ett utländskt avgörande. Romstadgans bestämmelser innebär alltså inte någon begränsning av tillämpningsområdet för regeringsformens regler om resning.

Övriga lagändringar

Enligt regeringen måste följande lagändringar göras för att Sverige skall uppfylla de förpliktelser som följer av Romstadgan.

När det gäller de straffrättsliga bestämmelserna innebär stadgan inte något åtagande att de brott eller straffrättsliga principer som där föreskrivs skall införlivas också i de anslutna staternas rättsordningar. I denna del krävs sålunda lagändringar endast för att tillgodose de krav som uppställs i stadgan i fråga om brott som riktar sig mot domstolen och dess verksamhet. I sammanhanget bör dock noteras att regeringen, med hänsyn till de stora förändringar den internationella rätten genomgått under senare tid, givit en utredare i uppdrag att se över den svenska straffrättsliga lagstiftningen när det gäller vissa internationella brott inom folkrätten, bl.a. folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser (dir. 2000:76).

Lagändringar behövs vidare för att tillgodose de krav som stadgan uppställer i fråga om rättsligt samarbete med Internationella brottmålsdomstolen, om rättsverkningar av domstolens domar och rättegångshinder i Sverige, om verkställighet av beslut rörande gottgörelse till brottsoffer, bötesstraff och förverkande av egendom, om immunitet och privilegier samt om sekretess för uppgifter som domstolen lämnar. Lagstiftning krävs också om fängelsestraff som domstolen har dömt ut skall kunna verkställas i Sverige.

Den lagstiftning som krävs motsvarar i princip vad som gäller i förhållande till f.d. Jugoslavien- och Rwandatribunalerna. Det innebär bl.a. att särskilda bestämmelser behövs för överlämnande av misstänkta till Internationella brottmålsdomstolen för lagföring. Vidare krävs att bestämmelserna om rättslig hjälp i lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål i huvudsak skall kunna tillämpas i förhållande till domstolen.

Härtill behövs vissa bestämmelser som föranleds av särskilda regler i Romstadgan och som bara krävs i förhållande till Internationella brottmålsdomstolen. Bland annat behöver frågan om specialitetsprincipens tillämpning regleras.

Förklaringar i samband med ratifikation av Romstadgan

Enligt stadgan skall staterna i samband med ratifikationen avge förklaringar angående den kanal som skall användas för domstolens framställningar (artikel 87:1) och de språk på vilka framställningar och andra handlingar till stöd för dessa skall vara avfattade (artikel 87:2). Språket skall vara antingen ett

officiellt språk i den anmodade staten eller något av Internationella brottmålsdomstolens arbetsspråk, engelska eller franska.

I propositionen föreslås att förklaringar avges om att Justitiedepartementet skall vara kanal för framställningar från domstolen och att ansökningar och därtill bifogade handlingar skall vara avfattade på svenska eller på engelska.

Stadgan ger också staterna möjlighet att avge en förklaring som begränsar domstolens jurisdiktion i fråga om krigsförbrytelser (artikel 124). Enligt regeringen bör Sverige inte avge någon sådan förklaring då det, med hänsyn till Sveriges önskan att få till stånd en effektiv och global brottmålsdomstol samt till Sveriges utrikespolitiska ståndpunkter i övrigt, inte kan anses ligga i svenskt intresse att bidra till en sådan begränsning av domstolens mandat.

Utskottets överväganden

Utskottets förslag i korthet

Utskottet föreslår att riksdagen godkänner Sveriges tillträde till Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen med de förklaringar regeringen förordat.

Sveriges tillträde till Romstadgan

Den huvudsakliga avsikten med Internationella brottmålsdomstolen är att begränsa den straffrihet som hittills rått beträffande vissa brott mot den internationella humanitära rätten och de mänskliga rättigheterna. Detta skall i första hand ske genom att de enskilda staterna uppmuntras att själva utreda och lagföra sådana brott och i andra hand genom att en internationell ordning för lagföring tillhandahålls. Inrättandet av domstolen är sålunda ett viktigt steg framåt för att främja respekten för de folkrättsliga regler som gäller i väpnade konflikter och för att motverka att allvarliga brott mot mänskliga rättigheter begås såväl under krig som i fredstid. Utskottet är positivt till att Sverige tillträder Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen.

Enligt 10 kap. 2 § regeringsformen får regeringen inte ingå för riket bindande överenskommelse utan att riksdagen har godkänt denna, om överenskommelsen förutsätter att lag ändras eller upphävs, att ny lag stiftas eller om den i övrigt gäller ämne i vilket riksdagen skall besluta. Är särskild ordning föreskriven för det riksdagsbeslut som förutsatts skall samma ordning iakttas vid godkännandet av överenskommelsen. Godkännandet av Sveriges tillträde till Romstadgan måste alltså ske i samma ordning som gäller för de lagändringar som tillträdet föranleder.

Som framgår ovan gör regeringen bedömningen att några grundlagsändringar inte krävs för att Sverige skall kunna tillträda Romstadgan. Riksdagen skulle i så fall kunna godkänna Sveriges tillträde utan att iakttä den ordning som gäller för ändring i grundlag.

I denna fråga har konstitutionsutskottet, som förutsätter att regeringen återkommer till riksdagen med de förslag till ändring i grundlag som tillträdet till Romstadgan kan föranleda i sådan tid att beslut om sådana ändringar kan fattas i anslutning till riksdagsvalet år 2002, anfört i huvudsak följande.

En given utgångspunkt är att Sverige fullt ut skall uppfylla de folkrättsliga förpliktelser som landet ingår. Vilka åtgärder som behövs för att fullgöra dessa förpliktelser får avgöras från fall till fall, och det är slutligen Sverige som avgör vilka åtgärder Sverige skall vidta, exempelvis i form av lagstiftning. Sannolikheten att en situation skulle uppstå då en med grundlag oförenlig förpliktelse enligt Romstadgan aktualiseras för svensk del är utomordentligt liten, och det finns tid att överväga behovet av grundlagsändringar fram

till dess att Internationella brottmålsdomstolen har praktiska möjligheter att inleda sin verksamhet.

Enligt konstitutionsutskottets uppfattning kan det godtas att Sverige tillträder Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen utan godkännande i grundlagsordning.

Justitieutskottet ser ingen anledning att göra någon annan bedömning än den konstitutionsutskottet gjort.

Sverige har tillsammans med de övriga nordiska staterna deltagit aktivt i det arbete som lett fram till stadgan och starkt verkat för att Internationella brottmålsdomstolen skall komma till stånd. Genom domstolens inrättande skapas en internationell ordning för att bemöta bristande åtgärder på nationell nivå när det gäller utredning och lagföring av vissa allvarliga brott mot den humanitära rätten och de mänskliga rättigheterna. Därmed ges en möjlighet att komma tillrätta med den utbredda straffrihet som hittills rått för denna typ av brott. Utskottet ser med stor tillfredsställelse att detta omfattande och svåra arbete nu framgångsrikt slutförts och att domstolen kan inrättas.

Genom att tillträda Romstadgan kan Sverige bidra till att domstolen så snart som möjligt kommer till stånd, samt påverka andra stater att också ansluta sig till stadgan. En ratifikation före ikraftträdandet innebär dessutom att Sverige får vara med och påverka bl.a. antagandet av olika regelverk för domstolen samt valet av domare m.fl. Sverige kan därigenom bidra till att domstolen ges en ändamålsenlig utformning. Enligt utskottets mening bör stadgan tillträdas så snart som möjligt.

Sammantaget föreslår utskottet att riksdagen nu godkänner Sveriges tillträde till Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen. Riksdagen bör därvid även godkänna att de förklaringar angående språk och kommunikationsväg som regeringen förordat avges. Beslutet kan fattas i den ordning som gäller för ändring i vanlig lag.

Övrigt

Eftersom Sverige genom att tillträda stadgan i viss utsträckning överlåter uppgifter som innefattar myndighetsutövning till Internationella brottmålsdomstolen måste beslutet fattas i den ordning som föreskrivs i 10 kap. 5 § fjärde stycket regeringsformen.

Reservation

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservation. I rubriken anges inom parentes den punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

Ordningen för riksdagens beslut (punkt 1)

av Fredrik Reinfeldt (m), Maud Ekendahl (m), Ragnwi Marcelind (kd), Jeppe Johnsson (m), Gunnel Wallin (c), Anita Sidén (m) och Kjell Eldensjö (kd).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att utskottets förslag under punkt 1 borde ha följande lydelse:
Riksdagen beslutar att den ordning som krävs vid grundlagsändring skall iakttas i fråga om beslutet att godkänna att Sverige skall tillträda Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen.

Ställningstagande

Vi anser i likhet med utskottet att inrättandet av Internationella brottmålsdomstolen är ett mycket viktigt steg framåt för att förstärka skyddet för den internationella humanitära rätten och de mänskliga rättigheterna. Sverige bör därför tillträda Romstadgan.

Vi har däremot en annan uppfattning än majoriteten i fråga om vilken ordning som skall iakttas i fråga om beslutet att godkänna tillträdet.

En given utgångspunkt är att Sverige fullt ut skall uppfylla de folkrättsliga förpliktelser som landet ingår. Vilka åtgärder som behövs för att fullgöra dessa förpliktelser får avgöras från fall till fall, och det är slutligen Sverige som avgör vilka åtgärder som skall vidtas, exempelvis i form av lagstiftning. Sannolikheten att en situation skulle uppstå då en förpliktelse enligt Romstadgan aktualiseras för svensk del är visserligen liten. För att det skall stå klart att Sverige helt skall kunna leva upp till sina folkrättsliga förpliktelser vid ett tillträde till Romstadgan är det enligt vår uppfattning klarlagt att grundlagsändringar kommer att krävas. Ett godkännande av ett tillträde till stadgan kräver därför beslut i den ordning som gäller för ändring av grundlag.

Riksdagen skall sålunda nu såsom vilande anta ett beslut att godkänna Sveriges tillträde till stadgan. Det slutliga beslutet om godkännande kan fattas efter valet år 2002.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

I proposition 2000/01:122 föreslår regeringen (Justitiedepartementet) att riksdagen godkänner

1. att Sverige tillträder Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen,
2. vad regeringen föreslår om avgivandet av en förklaring om att Justitiedepartementet skall vara den kanal för domstolens framställningar som avses i stadgans artikel 87, punkt 1, och
3. vad regeringen föreslår om att de språk som skall användas för en framställning enligt stadgans artikel 87, punkt 2 skall vara svenska eller engelska.

Följdmotioner

Inga motioner har väckts med anledning av propositionen.

BILAGA 2

Yttrande från annat utskott

Konstitutionsutskottets yttrande

2000/01:KU13y

Sveriges tillträde till Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen

Till justitieutskottet

Justitieutskottet har den 24 april 2001 berett konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 2000/01:122 Sveriges tillträde till Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen, jämte eventuella med anledning av propositionen väckta motioner.

Några motioner har inte väckts med anledning av propositionen.

Konstitutionsutskottet begränsar sitt yttrande till frågor om Romstadgans förhållande till vissa bestämmelser i regeringsformen.

Företrädare för Justitiedepartementet och Utrikesdepartementet har inför konstitutionsutskottet lämnat kompletterande uppgifter.

Utskottets överväganden

Propositionen

Propositionens huvudsakliga innehåll

Genom Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen, som antogs den 17 juli 1998, inrättas en permanent internationell domstol för utredning och lagföring av folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser. Till detta skall komma aggressionsbrott.

I propositionen föreslår regeringen att riksdagen skall godkänna bl.a. att Sverige tillträder Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen.

Den lagstiftning som en anslutning till stadgan kräver kommer enligt regeringen att behandlas i en särskild proposition inom kort.

Särskilda aspekter av Romstadgan

Jämförelse med de internationella brottmålsribunalerna

Internationella brottmålsdomstolen skall vara en permanent institution för utredning och lagföring av de mest allvarliga brotten mot den internationella humanitära rätten och vidsträckta eller systematiska brott mot de mänskliga rättigheterna.

Till skillnad från de två internationella brottmålsribunalerna för f.d. Jugoslavien och för Rwanda är Internationella brottmålsdomstolen inte ett FN-organ. De nämnda tribunalerna inrättades genom beslut av FN:s säkerhetsråd under pågående konflikter med stöd av kapitel VII i FN-stadgan. Därmed följer att föreskrifterna och förpliktelserna enligt deras stadgor, t.ex. i fråga om jurisdiktion och samarbetskyldighet, är omedelbart bindande för FN:s medlemsstater. Medlemsstaterna har därför varit skyldiga att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att syftet med besluten skall kunna uppnås. Regler om samarbete med dessa tribunaler finns i lagen (1994:549) om Sveriges samarbete med de internationella tribunalerna för brott mot internationell humanitär rätt (tribunallagen).

Romstadgan är däremot en internationell överenskommelse som åstadkommit genom förhandlingar mellan ett stort antal stater. De skyldigheter för stater som följer av Romstadgan är alltså nya konventionsförpliktelser för de stater som väljer att ansluta sig.

Närmare regler för domstolen skall utarbetas av statssamfundet och antas av en stadgepartsförsamling.

Komplementaritetsprincipen

Romstadgan bygger i motsats till tribunalernas stadgor på grundförutsättningen att Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion över de aktuella brotten är jämlöpande med de nationella rättssystemens behörighet. Presumtionen är alltid att de nationella rättssystemen har företräde så länge den nationella undersökningen och lagföringen fungerar på ett tillbörligt sätt. Om så inte är fallet vänds presumtionen till fördel för Internationella brottmålsdomstolen. Romstadgan föreskriver att nationell lagföring i princip skall ha företräde. Domstolen skall vara ett komplement till de nationella rättsordningarna och endast ta vid när de senare inte fullgör sin uppgift på ett tillbörligt sätt – den s.k. komplementaritetsprincipen. Tribunalernas stadgor ger däremot den internationella rättsliga processen företräde framför nationella förfaranden.

Trots den grundläggande skillnaden beträffande förhållandet mellan internationell och nationell lagföring innehåller Romstadgan bestämmelser om samarbetskyldighet för de anslutna staterna som i princip är lika långtgående som motsvarande skyldighet i förhållande till tribunalerna. Grundregeln är att de anslutna staterna är skyldiga att till fullo samarbeta med Internationella brottmålsdomstolen i fråga om förundersökning och lagföring av brott som omfattas av domstolens jurisdiktion. För att möjliggöra detta skall de anslutna

staterna säkerställa att det finns nationella förfaranden tillgängliga för alla former av samarbete som anges i stadgan.

Specialitetsprincipen

En person som efter framställning överlämnas till Internationella brottmålsdomstolen får inte lagföras, straffas eller hållas i fängsligt förvar för någon annan gärning som har begåtts före överlämnandet än den eller de gärningar som utgör grunden för brott för vilka personen har överlämnats till domstolen.

Domstolens organisation och uppgifter

I Internationella brottmålsdomstolen skall utom dömande avdelningar också ingå ett åklagarkansli och ett registratorskontor. De dömande enheterna skall bestå av en förundersökningsavdelning, en rättegångsavdelning och en överklagandeavdelning. Avdelningarna indelas i olika kammare.

En *förundersökning* skall i normalfallet ledas av åklagaren. Åklagaren har egna utredare till sitt förfogande. Dessutom har åklagaren rätt att söka samarbete med stater, mellanstatliga organisationer och andra.

Åklagaren har däremot inte biträde av någon egen poliskår, och utredningsåtgärder på ort och ställe måste i första hand lösas genom samarbete med staten i fråga. I viss utsträckning skulle biträde kunna lämnas av t.ex. en internationell fredsbevarande styrka som finns på plats. Under mycket begränsade omständigheter kan sådana utredningsåtgärder vidtas utan samarbete med den aktuella staten.

Beslut om häktning skall fattas av en förundersökningskammare.

Sedan domstolen har framställt en begäran om verkställighet av ett häktningsbeslut skall en ansluten stat omedelbart vidta åtgärder för att gripa personen. Detta skall ske i enlighet med nationella regler och de bestämmelser som gäller för samarbetet mellan domstolen och de anslutna staterna.

Domstolen får begära rättslig hjälp med att anhålla och överlämna misstänkta personer till domstolen från varje stat på vars territorium den misstänkte kan befinna sig. Anslutna stater är skyldiga att på begäran lämna biträde med anhållande och överlämnande i enlighet med stadgan och nationella förfaranderegler.

Domstolen kan begära olika former av rättslig hjälp utöver överlämnande av misstänkta personer till domstolen. Anslutna stater är skyldiga att efterkomma en sådan begäran i enlighet med de förfaranden som föreskrivs i nationell rätt.

Verkställigheten av en begäran får skjutas upp i avvaktan på Internationella brottmålsdomstolens prövning av en invändning om bristande processförutsättningar. En sådan invändning kan framställas med hänvisning till nationella åtgärder.

De *straff* som föreskrivs i stadgan är fängelse i ett bestämt antal år, högst 30 år, eller på livstid. Därutöver får domstolen bestämma böter och förverkande.

Verkställigheten av fängelsestraff som domstolen dömer ut är avsedd att äga rum i stater som har anmält sig vara beredda att ta emot fängelsedömda personer. Liksom beträffande verkställighet av de internationella tribunalernas fängelsedomar är detta alltså ett frivilligt åtagande för staterna.

Det är domstolens dömande enheter som i det enskilda fallet skall avgöra var straffet skall verkställas. När domstolen gör detta val skall den bl.a. ta hänsyn till att en rättvis fördelning mellan staterna uppnås och att en allmänt accepterad internationell konventionsstandard tillämpas vid verkställandet. Vidare skall domstolen beakta den dömdes synpunkter, nationalitet och personliga omständigheter samt andra faktorer såsom omständigheterna kring brottet och förutsättningarna för att fängelsestraffet faktiskt verkställs. Stadgan utesluter inte att straffet avtjänas i den dömdes hemland, men vissa av de faktorer som skall beaktas skulle kunna tala emot detta, t.ex. när hemstaten också är den stat där brottet har begåtts.

Tillträde till stadgan

Romstadgan öppnades för undertecknande den 17 juli 1998 efter en avslutande diplomatkonferens i Rom, som börjat den 15 juni samma år.

Sverige undertecknade stadgan i oktober 1998. För att stadgan skall träda i kraft och Internationella brottmålsdomstolen komma till stånd krävs att 60 stater har ratificerat eller på annat sätt anslutit sig till stadgan. Det kan beräknas ske under våren 2002. Per den 12 februari 2001 hade 29 stater tillträtt stadgan. 139 stater har undertecknat den.

Inom EU har medlemsstaterna uttalat avsikten att ratificera stadgan under år 2000 eller 2001. Hittills har Italien, Frankrike, Belgien, Luxemburg, Spanien, Tyskland, Österrike och Finland ratificerat stadgan och förslag om ratifikation behandlas bl.a. av parlamentet i Storbritannien. Ändringar i konstitutionen har gjorts i Frankrike och Tyskland. I Österrike och i Finland har särskilda förfaranden tillämpats. I Danmark har ett förslag om ratifikation och lagstiftning lagts fram för Folketinget. – Förslaget har, enligt vad utskottet inhämtat, numera antagits av Folketinget.

Norge har ratificerat Romstadgan.

Regeringen framhåller i propositionen att det av flera skäl är angeläget att Sverige har ratificerat stadgan den dag den träder i kraft. Förutom att en svensk anslutning på olika sätt skulle bidra till att domstolen kommer till stånd, innebär en ratifikation före ikraftträdandet att Sverige kan vara med och påverka bl.a. antagandet av olika regelverk för domstolen, dess budget samt valet av domare, åklagare och andra funktionärer. Regeringen föreslår därför att Sverige snarast skall tillträda stadgan. Regeringen räknar med att inom kort återkomma till riksdagen med förslag till lagstiftning. Lagrådsremiss och proposition skall enligt uppgift från Justitiedepartementet avlämnas i höst.

Den lagstiftning som krävs avser enligt regeringens bedömning bestämmelser om rättsligt samarbete med domstolen, om rättsverkningar av domstolens domar och rättegångshinder i Sverige, om verkställighet av vissa avgö-

randen, om brott mot domstolen och dess verksamhet, om immunitet och privilegier och om verkställighet i Sverige av fängelsestraff, som domstolen har dömt ut. – Remisstiden för lagstiftningsförslagen i den departementspromemoria (Ds 2001:3) som propositionen bygger på gick ut i slutet av april 2001, medan remisstiden för frågan om godkännande av Romstadgan gick ut i början av mars.

Regeringen bedömer inte att Romstadgan kräver någon ändring av regeringsformen men att vissa ändringar likväl bör övervägas på sikt för att Sverige fullt ut skall kunna leva upp till åtagandena enligt stadgan.

Stadgeändringar och frånträde av stadgan

Det finns två sätt att ändra stadgan.

Ändringar av bestämmelser som är av uteslutande institutionell karaktär kan ske på förenklat sätt och göras när som helst efter stadgans ikraftträdande.

Andra ändringar av stadgan kan inte ske förrän sju år efter dess ikraftträdande och kräver ratifikation. Antagande skall ske vid ett möte med stadgepartsförsamlingen eller en översynskonferens och fordrar två tredjedels majoritet av stadgeparterna. Ändringen träder i kraft för alla parter ett år efter det att ratifikations- eller anslutningsinstrument av sju åttondelar av parterna har deponerats hos FN:s generalsekreterare.

Härutöver finns vissa särregler om stadgeändring avseende brottstyper och brottsbeskrivningar.

Stadgan kan frånträdas. Ett sådant frånträde träder i kraft ett år efter att depositarien, som är FN:s generalsekreterare, underrättats om frånträdet. En stat kan dock inte genom frånträde befrias från förpliktelser som den iklätt sig så länge den var part i stadgan eller inverka på pågående förfaranden.

Möjligheterna till frånträde omfattas av särreglerna för stadgeändring av brottstyper och brottsbeskrivningar.

Regeringens övergripande bedömning av Romstadgans förhållande till regeringsformen

Som nyss nämnts bedömer regeringen att Sverige kan tillträda stadgan utan grundlagsändring. För att Sverige till fullo skall kunna uppfylla samtliga de förpliktelser som stadgan medför bör ändå övervägas om regeringsformen på sikt skall ändras.

Regeringen framhåller att flertalet remissinstanser delar bedömningen i den departementspromemoria som ligger till grund för propositionen att ett tillträde till Romstadgan inte kräver någon grundlagsändring. Justitiekanslern och Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet har dock, liksom Stockholms tingsrätt, redovisat en annan uppfattning och anfört att ändringar av regeringsformen fordras eller i vart fall bör genomföras.

Genom ett tillträde till Romstadgan åtar sig Sverige att till fullo samarbeta med Internationella brottmålsdomstolen i enlighet med de närmare bestämmelser som ges i stadgan. Sverige åtar sig vidare att säkerställa att det finns

nationella förfaranden som möjliggör alla de former av samarbete som föreskrivs. Ett tillträde kräver därmed att lagstiftning införs i fråga om bl.a. överlämnande av misstänkta personer till domstolen för lagföring och olika former av rättslig hjälp.

Stadgan ger ett mycket begränsat utrymme för att vägra en begäran från domstolen att överlämna en misstänkt för lagföring. Domstolen har rätt att i enskilda ärenden begära att en viss misstänkt person överlämnas till domstolen för lagföring, och en stadgepart är i princip skyldig att efterkomma en sådan begäran. Vidare gäller att domstolen inte skall hindras i sin verksamhet av folkrättsliga eller nationella regler om immunitet, dvs. att offentlig ställning och därmed sammanhängande immunitet eller särskilda förfaranderegler inte skall undandra någon från straffansvar inför domstolen eller hindra den från att utöva sin jurisdiktion.

Situationer där det enligt regeringen är tveksamt om regeringsformen medger att en begäran från domstolen i ett visst fall efterlevs hänger främst samman med regeringsformens regler om statschefens immunitet, lagföring av riksdagsledamöter eller av statsråd samt det generella förbudet mot landsförvisning. Av Romstadgan framgår vidare att ett av domstolen fastställt fängelsestraff är bindande och att en stat inte får förändra det på något sätt samt att den stat där straffet verkställs inte får frige den dömda förrän den av domstolen fastställda strafftiden har löpt ut. Därmed måste enligt regeringen regeringsformens bestämmelser om regeringens nåderätt och om resning beaktas i samband med ställningstagande om att tillåta verkställighet av domstolens fängelsestraff i Sverige.

Härutöver måste enligt regeringen en bedömning göras i vad mån ett tillträde till stadgan innebär att beslutanderätt eller rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter överläts till domstolen och därmed hur detta i så fall överensstämmer med bestämmelserna i 10 kap. 5 § regeringsformen.

Regeringen påpekar att stadgorna för *de två internationella brottmålsribunalerna* för f.d. Jugoslavien och Rwanda innehåller bestämmelser som förpliktar alla FN:s medlemsstater och som motsvarar de förpliktelser enligt Romstadgan som redovisats. På motsvarande sätt som enligt Romstadgan föreskriver tribunalernas stadgar en strikt samarbetsskyldighet, vilken innebär att staterna är skyldiga att uppfylla varje begäran från en tribunal som t.ex. avser gripande och kvarhållande av personer eller överlämnande eller överföring av en anklagad till tribunalen. Inte heller inför tribunalerna utgör den anklagades officiella ställning hinder mot att lagföring sker där. I teorin skulle därmed en tribunal redan i dag kunna begära att en person som i Sverige åtnjuter immunitet eller som enligt regeringsformen skall vara föremål för ett särskilt förfarande vid lagföring i vissa fall skall överlämnas för lagföring där. Sverige skulle vara skyldigt att efterkomma en sådan begäran enligt tribunalernas stadgor. I samband med att lagstiftning infördes för Sveriges samarbete med tribunalerna övervägdes inga grundlagsändringar (prop. 1993/94:142 och 1995/96:48). Till detta kommer att tribunalerna har principiellt företräde framför nationella rättsordningar att lagföra någon som gjort sig skyldig till

ett brott under deras jurisdiktion, medan däremot enligt Romstadgan gäller den grundläggande förutsättningen att en nationell utredning eller lagföring som sker eller har skett på ett tillbörligt sätt skall ha företrädde framför ett förfarande inför domstolen.

Regeringen framhåller att svenska materiella straffrättsliga bestämmelser redan i dag stämmer väl överens med de brott som domstolen enligt stadgan har att pröva. De svenska straffrättsliga reglerna är dessutom för närvarande föremål för översyn. Det finns därför anledning att utgå från att det i allmänhet kommer att finnas rättsliga förutsättningar – såväl i fråga om behörighet som beträffande materiella straffrättsliga bestämmelser – att lagföra aktuella brott i Sverige. Internationella brottmålsdomstolen och svenska domstolar kommer alltså att ha parallell behörighet. Det finns enligt regeringen skäl att utgå från antagandet att lagföring som sker i Sverige kommer att ges företräde i enlighet med komplementaritetsprincipen.

Internationella överenskommelser och regeringsformen

Införlivande i svensk rätt av internationella överenskommelser

En överenskommelse som Sverige har ingått med en annan stat eller en mellanfolklig organisation binder endast Sverige som stat och blir vanligen inte utan vidare rättsligt bindande inom landet. För att överenskommelsen skall kunna tillämpas av svenska myndigheter krävs därför normalt att överenskommelsen genom ett beslut här i landet införlivas med vår interna rättsordning. Ett vanligt sätt att åstadkomma detta är att överenskommelsens bestämmelser ges motsvarigheter i en svensk lag eller annan författning (den s.k. transformationsmetoden). Ett annat sätt att införliva en internationell överenskommelse med vår inhemska rättsordning är att det i en lag eller annan författning föreskrivs att den internationella överenskommelsen skall gälla som svensk rätt (den s.k. inkorporationsmetoden). Används den metoden, brukar den internationella överenskommelsen kungöras tillsammans med den svenska författningen.

Överlåtelse av konstitutionella befogenheter

Regeringsformen bygger på grundsatsen att konstitutionell kompetens inte kan överlåtas, såvida inte grundlagen uttryckligen medger det. Även regeringsformens föreskrifter om rättskipning och förvaltning vilar på förutsättningen att dessa funktioner skall fullgöras av svenska organ. Funktionerna kan således inte överlåtas utan grundlagsstöd.

Regeringsformen medger emellertid att offentligrättsliga uppgifter i vissa fall överlåts till utländska organ. Bestämmelser om detta finns i 10 kap. 5 §.

Enligt andra stycket i paragrafen kan beslutanderätt, som direkt grundar sig på regeringsformen och som avser *meddelande av föreskrifter*, användningen av statens tillgångar eller ingående eller uppsägning av internationella överenskommelser eller förpliktelser, i begränsad omfattning överlåtas till mellanfolklig organisation för fredligt samarbete eller till mellanfolklig domstol. Beslutanderätt får inte överlåtas om beslutanderätten avser ändring av grundlag. Beslut skall i princip fattas i samma ordning som gäller för stiftande av grundlag. Om beslut i den ordningen inte kan avvaktas, får riksdagen besluta i fråga om överlåtelse genom ett beslut, varom minst fem sjättedelar av de röstande och minst tre fjärdedelar av ledamöterna förenar sig.

Enligt fjärde stycket samma paragraf kan *rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter* som inte grundar sig direkt på regeringsformen överlåtas till bl.a. internationell inrättning eller samfällighet. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, skall riksdagens förordnande ske genom ett beslut, varom minst tre fjärdedelar av de röstande förenar sig eller i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.

RF 10:5-utredningen (SOU 1984:14) framhöll att en extensiv tolkning av *begreppet konstitutionell befogenhet* kunde te sig sakligt motiverad före regeringsformens ikraftträdande, då alternativet till grundlagsförfarande utgjordes av riksdagsbeslut med enkel majoritet. I samband med regeringsformens införande kompletterades dock bestämmelsen med ett stycke (numera st. 4) som innehåller spärrar mot överlåtelser av andra offentligrättsliga uppgifter än sådana som innefattar konstitutionella befogenheter, och läget förändrades väsentligt. Enligt utredningen måste man göra en klar boskillnad mellan å ena sidan beslutanderätt som grundar sig direkt på regeringsformen och å andra sidan uppgifter som visserligen i regeringsformen principiellt förbehålls svenska organ men som konkret anges i normer av lägre valör och där tilldelas bestämda myndigheter.

Den genomgång som utredningen har gjort av regeringsformens bestämmelser visar att åtskilliga av dem reglerar beslutanderätt – konstitutionella befogenheter – som över huvud taget inte kan överlåtas utan att det konstitutionella systemet råkar ur balans. – – – Det är enligt utredningen givetvis uteslutet att t.ex. talmannens, statsministerns eller riksdagens beslutanderätt i samband med regeringsbildning skulle kunna överlåtas till mellanfolkligt organ. – – – Inte heller kan det enligt utredningen komma i fråga att beröva Högsta domstolen eller Regeringsrätten den principiella rätten att vara slutinstans inom respektive domstols kompetensområde eller att överföra befogenheten att bevilja resning av svenska myndigheters beslut till ett mellanfolkligt organ.

Överlåtelse av den högsta domsmakten

En särskild fråga, som togs upp i RF 10:5-utredningen, är vad som skall anses gälla om en överlåtelse av en rättskipnings- eller förvaltningsuppgift till ett icke-svenskt organ får till konsekvens att Högsta domstolen eller Regerings-

rätten inte kan bevilja resning eller återställande av försutten tid i de ärenden som omfattas av överlåtelsen.

Funktionen att utgöra högsta domstol är enligt RF 10:5-utredningen ”konstitutionell”, och ett avsteg därifrån av innebörd att ett internationellt organ blev överordnat Högsta domstolen eller Regeringsrätten skulle kräva tillämpning av 10 kap. 5 § (numera andra) stycket. Däremot påverkas enligt utredningen inte de högsta domstolarnas konstitutionella uppgift av att en enskild rättskipnings- eller förvaltningsuppgift överförs till ett icke-svenskt organ, även om konsekvensen blir att Högsta domstolen och Regeringsrätten därmed fråntas rätten att vara slutinstans i just den aktuella ärendetypen.

På liknande sätt förhåller det sig enligt utredningen med resningsbefogenheten. Själva rätten att bevilja resning och återställande av försutten tid är direkt i grundlagen förbehållen Högsta domstolen respektive Regeringsrätten och faller således inom tillämpningsområdet för 10 kap. 5 § (numera andra) stycket. Resningsbefogenheten är alltså ”konstitutionell” i den meningen att regeringsformen inte medger att Högsta domstolen och Regeringsrätten ersätts av utländska resningsinstanser. De båda domstolarna tillförsäkras emellertid i regeringsformen i övrigt endast den principiella befogenheten att bevilja resning i ärenden, som vid varje tidpunkt faktiskt handläggs av svenska myndigheter. Den omständigheten att en viss rättskipnings- eller förvaltningsuppgift överförs till ett icke-svenskt organ och att möjligheten att bevilja resning i ett ärende som omfattas av överlåtelsen därmed bortfaller, kan alltså inte anses påverka någon konstitutionell uppgift. Offentligrättsliga uppgifter får dock inte överföras i en sådan omfattning att resningsinstitutet helt skulle sättas ur spel.

I den mån regeringsformen *direkt* tillägger Högsta domstolen eller Regeringsrätten beslutanderätt – vilket alltså endast i mindre utsträckning kan anses vara fallet – kan denna inte överlätas till ett icke-svenskt organ. Detta följer av att dömande verksamhet inte innefattas bland de befogenhetsområden varifrån delegering av beslutanderätt skall kunna ske enligt [numera andra] stycket. Kärnan i de högsta domstolarnas befogenheter erhåller således ett skydd som inte kan begränsas ens i den ordning som anges i 10 kap. 5 § (numera andra) stycket regeringsformen.

Bestämmelserna om beviljande av resning och återställande av försutten tid har numera ändrats på så sätt att sådana åtgärder i vissa fall kan beviljas av lägre domstolar.

Närmare om formerna för godkännande

Ordning för att ingå internationella överenskommelser

10 kap. 2 § regeringsformen

Regeringen får ej ingå för riket bindande internationell överenskommelse utan att riksdagen har godkänt denna, om överenskommelsen förutsätter att lag ändras eller upphäves eller att ny lag stiftas eller om den i övrigt gäller ämne i vilket riksdagen skall besluta.

Är i fall som avses i första stycket särskild ordning föreskriven för det riksdagsbeslut som förutsättes, skall samma ordning iakttagas vid godkännandet av överenskommelsen.

Regeringen får ej heller i annat fall än som avses i första stycket ingå för riket bindande internationell överenskommelse utan att riksdagen har godkänt denna, om överenskommelsen är av större vikt. Regeringen kan dock underlåta att inhämta riksdagens godkännande av överenskommelsen, om rikets intresse kräver det. I sådant fall skall regeringen i stället överlägga med Utrikesnämnden innan överenskommelsen ingås.

Regeringens bedömning

Regeringen kommenterar inte bestämmelsen om formkraven för godkännande av internationella överenskommelser annat än genom kommentaren till bestämmelsen om överlåtelse av beslutanderätt.

Överlåtelse av beslutanderätt

10 kap. 5 § regeringsformen

Riksdagen kan överlåta beslutanderätt till Europeiska gemenskaperna så länge som dessa har ett fri- och rättighetsskydd motsvarande det som ges i denna regeringsform och i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Riksdagen beslutar om sådan överlåtelse genom beslut, varom minst tre fjärdedelar av de röstande förenar sig. Riksdagens beslut kan också fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.

I annat fall kan beslutanderätt, som direkt grundar sig på denna regeringsform och som avser meddelande av föreskrifter, användningen av statens tillgångar eller ingående eller uppsägning av internationella överenskommelser eller förpliktelser, i begränsad omfattning överlåtas till mellanfolklig organisation för fredligt samarbete, till vilken riket är eller skall bli anslutet, eller till mellanfolklig domstol. Därvid får ej överlåtas beslutanderätt som avser fråga om stiftande, ändring eller upphävande av grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen eller fråga om begränsning av någon av de fri- och rättigheter som avses i 2 kap. Angående beslut i fråga om överlåtelse gäller vad som är föreskrivet om stiftande av grundlag. Kan beslut i sådan ordning ej avvaktas, beslutar riksdagen i fråga om överlåtelse genom ett beslut, varom minst fem sjättedelar av de röstande och minst tre fjärdedelar av ledamöterna förenar sig.

Föreskrivs i lag att en internationell överenskommelse skall gälla som svensk rätt, får riksdagen genom beslut i den ordning som anges i andra stycket föreskriva att också en framtida, för riket bindande ändring i överenskommelsen skall gälla här i riket. Sådant beslut får endast avse framtida ändring av begränsad omfattning.

Rättskipnings- eller förvaltningsuppgift som ej direkt grundar sig på denna regeringsform kan, i annat fall än som avses i första stycket, genom beslut av riksdagen överlåtas till annan stat, till mellanfolklig organisation eller till utländsk eller internationell inrättning eller samfällighet. Riksdagen får också i lag bemyndiga regeringen eller annan myndighet att i särskilda fall besluta om sådan överlåtelse. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, skall riksdagens förordnande ske genom ett beslut, varom minst tre fjärdedelar av de röstande förenar sig. Riksdagens beslut i fråga om sådan överlåtelse kan också fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.

Regeringens bedömning

Inrättandet av Internationella brottmålsdomstolen innebär ingen inskränkning av utrymmet för svensk rättskipning och annan myndighetsutövning när det gäller lagföring för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser. Stadgans komplementaritetsprincip innebär tvärtom ett uttryckligt företräde för nationell lagföring som sker på ett korrekt sätt samt en uppmaning till staterna att i första hand sköta den uppgiften, och det finns skäl att utgå från att Sverige kommer att ha såväl vilja som förmåga att ta sig an detta ansvar.

Det kan emellertid inte uteslutas att ett svenskt förfarande i vissa fall kan vara praktiskt omöjligt att genomföra, särskilt när gärningarna har begåtts långt bort och om den väpnade konflikten dessutom fortfarande pågår. I fråga om en sådan, på praktiska realiteter grundad oförmåga, överlämnar Sverige rättskipande uppgifter till domstolen genom att ansluta sig till stadgan. Det kan också tänkas andra skäl för att låta domstolen utreda och lagföra brott i stället för att detta sker nationellt. Olika överväganden kan t.ex. medföra att Sverige väljer att hänskjuta en viss situation till domstolen trots att det föreligger formell behörighet att pröva saken i Sverige.

En annan sak är att den verksamhet som domstolen därvid utövar inte utgör svensk rättskipning eller svensk myndighetsutövning.

Verksamheten är i första hand uppbyggd på samarbete med stater och andra. Det är därmed främst nationella myndigheter som skall vidta åtgärder på en stats territorium som kan innefatta myndighetsutövning. Med myndighetsutövning avses normalt beslut eller andra åtgärder som ytterst är ett uttryck för samhällets maktbefogenheter. Det gäller befogenheter som kommer till stånd och får sina rättsverkningar mot enskilda i kraft av offentligrättsliga regler och som beslutas ensidigt av det allmännas företrädare i en monopolställning som gör det omöjligt för någon enskild att vidta samma åtgärd med motsvarande verkan. Ett typexempel är olika tvångsåtgärder i brottmål. När svenska myndigheter utför sådana åtgärder på begäran av domstolen är det fråga om svensk myndighetsutövning.

Stadgan medger även att domstolens åklagare under vissa förutsättningar får vidta utredningsåtgärder på en stats territorium. De åtgärder som åklagaren får utföra inom ramen för det rättsliga samarbetet undantar uttryckligen alla former av tvångsåtgärder.

Stadgan ger däremot domstolen ett visst utrymme för att i undantagsfall vidta utredningsåtgärder, som också kan inbegripa myndighetsutövning på en stats territorium utan att statens samtycke har kunnat inhämtas. För sådana åtgärder krävs förundersökningskammarens tillstånd, och de får endast vidtas om det har slagits fast att staten helt klart saknar förmåga att tillmötesgå en framställning om rättslig hjälp från domstolen på grund av att det inte finns någon myndighet som är behörig att verkställa den. Det är alltså främst fråga om stater vars myndighetsstruktur har slagits sönder, t.ex. på grund av den konflikt där de aktuella brotten har begåtts.

De höga rättssäkerhetskrav som allmänt ställs i stadgan gäller naturligtvis även i dessa fall. Stadgan säger inget om hur sådana åtgärder skall kunna

genomföras, och de fordrar med all sannolikhet att någon annan internationell insats pågår i staten i fråga. Det är ytterst osannolikt att bestämmelsen någon sin kommer att tillämpas i förhållande till Sverige. Med hänsyn till att dess tillämpning förutsätter frånvaro av nationella myndigheter kan inte heller särskilda regler anses vara påkallade då de knappast kan förväntas få någon praktisk betydelse. Bestämmelsen innebär dock att ett mellanfolkligt organ medges rätt att i visst fall vidta åtgärder på svenskt territorium som kan innefatta myndighetsutövning. Även detta måste anses vara ett överlämnande av svensk rättskipande verksamhet, om än begränsat till mycket speciella omständigheter. Det finns därför anledning att beröra de särskilda bestämmelserna i 10 kap. 2 och 5 §§ regeringsformen i samband med att riksdagen tar ställning till frågan om godkännande av Romstadgan.

Statschefens och riksdagsledamöters immunitet

Enligt Romstadgan, liksom i tribunalernas stadgor, skall en persons officiella ställning inte frita personen från straffrättsligt ansvar enligt stadgan eller utgöra grund för strafflindring. I Romstadgan föreskrivs vidare att immunitet eller särskilda förfaranderegler som följer av nationella eller folkrättsliga regler inte skall hindra domstolen från att utöva sin jurisdiktion.

5 kap. 7 § regeringsformen

Konungen kan ej åtalas för sina gärningar. Riksföreståndare kan åtalas för sina gärningar som statschef.

4 kap. 8 § regeringsformen

Ingen får väcka talan mot den som utövar eller har utövat uppdrag som riksdagsledamot eller beröva honom friheten eller hindra honom att resa inom riket på grund av hans yttranden eller gärningar under utövandet av uppdraget, utan att riksdagen har medgivit det genom beslut om vilket minst fem sjättedelar av de röstande har förenat sig.

Misstänktes riksdagsledamot för brott i annat fall, skall bestämmelser i lag om gripande, anhållande eller häktning tillämpas endast om han erkänner brottet eller har tagits på bar gärning eller fråga är om brott för vilket ej är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år.

Regeringens bedömning

Bestämmelserna i Romstadgan reglerar domstolens eget arbete och inneär i sig inte några förpliktelser för de stater som ansluter sig till stadgan att lagföra personer som nationellt åtnjuter straffrättslig immunitet. Bestämmelserna ställer alltså inte något uttryckligt krav på ändringar av nationella föreskrifter, i grundlag eller annars, som kan utgöra hinder mot nationell lagföring. De ger emellertid, sammantagna med den samarbetsskyldighet för anslutna stater som stadgan föreskriver, upphov till vissa grundlagsrättsliga frågor. Domstolen skulle nämligen i ett enskilt fall kunna komma att rikta en folkrättsligt bindande begäran till Sverige där regeringsformen kan anses hindra att begäran uppfylls. Liksom i övriga fall medför komplementaritetsprincipen som

grundförutsättning för en eventuell normkonflikt att Sverige inte har förmåga eller vilja att vidta egna åtgärder på ett tillbörligt sätt.

I fråga om statschefens immunitet har bl.a. JK anfört att stadgans förpliktelser och regeringsformen formellt sett inte är förenliga men liksom övriga remissinstanser instämt i att en grundlagsändring på denna punkt inte är nödvändig för ett tillträde till stadgan.

JK har anfört att Sverige inte utan en ändring av 4 kap. 8 § regeringsformen kan ikläda sig de förpliktelser som följer av stadgan.

Regeringen bedömer att det naturligtvis är osannolikt att statschefen eller en svensk riksdagsledamot någonsin skulle komma att misstänkas för brott av det slag som domstolen skall hantera. Stadgan är utformad för att ge domstolen möjlighet att lagföra dem som är ytterst ansvariga för sådana brott, dvs. även statschefer med en reell verkställande makt. Den svenska statschefen har en konstitutionell ställning som är starkt begränsad, och den innefattar inte någon rätt att formellt fatta, godkänna eller verkställa beslut som skulle kunna innebära ett brott i Romstadgans mening. Historiska skäl ligger bakom den immunitet som föreskrivs. Som JK påpekat kan inte heller en enskild ledamot av riksdagen anses ha en sådan maktställning att han eller hon i sin tjänsteutövning kan begå brott av det slag som avses i stadgan. Ett hypotetiskt exempel är att en större grupp riksdagsledamöter begår brott och kommer att hindra att immuniteten hävs.

Svenska grundlagsregler om immunitet gäller naturligtvis bara i Sverige och för svenska officiella funktionärer. De bör därför skiljas från de *inskränkningar i folkrättsliga regler om statsimmunitet* som stadgan kan innebära. Den immunitet som svenska statsföreträdare kan åtnjuta utomlands följer av folkrättsliga regler och inte av svensk grundlag.

Mot den bakgrunden bör enligt regeringen immunitetsreglerna i regeringsformen inte hindra att Sverige ansluter sig till stadgan. Det förhållandet att domstolen ges behörighet att fatta folkrättsligt bindande beslut vilka teoretiskt sett skulle kunna försätta Sverige i en situation där grundlagen inte medger att beslutet efterlevs, bör inte hindra Sverige från att tillträda konventionen.

Åtal mot statsråd

12 kap. 3 § regeringsformen

Den som är eller har varit statsråd får fällas till ansvar för brott i utövningen av statsrådstjänsten endast om han därigenom grovt har åsidosatt sin tjänsteplikt. Åtal beslutas av konstitutionsutskottet och prövas av Högsta domstolen.

Regeringens bedömning

Som JK särskilt framhåller är många av de gärningar som omfattas av stadgan sådana att de teoretiskt skulle kunna begås i tjänsten som statsråd och därmed skulle vara föremål för de särskilda förfaranderegler som regeringsformen anvisar.

Regeringen påpekar att detta för svensk lagföring gäller oavsett om brottet har begåtts i Sverige eller i utlandet. Det är dock enligt regeringens mening viktigt att framhålla att de svenska grundlagsbestämmelserna inte hindrar en lagföring för motsvarande gärningar vid en utländsk eller internationell domstol av brott som begåtts utomlands. Redan i dag har de internationella brottmålstribunalerna och vissa stater rätt att göra så. En sådan rätt kan visserligen inskränkas av folkrättsliga regler om immunitet och interna regler i den stat eller för den mellanfolkliga domstol där frågan om lagföring blir aktuell, men det bör framhållas att t.ex. tribunalstadgorna inte innehåller några begränsningar i detta avseende. Tribunalerna har tvärtom ett uttryckligt mandat att även lagföra stats- eller regeringschefer och andra ansvariga statstjänstemän utan hinder av den anklagades officiella ställning, och de har även tillämpat denna rätt i praktiken.

Det bör också enligt regeringen understrykas att andra folkrättsliga regler ger varje stat rätt att lagföra vissa brott oavsett var de har begåtts. Framför allt Genèvekonventionerna, som omfattar många av de brott som också ingår i Romstadgan och som Sverige och ett stort antal andra stater har tillträtt, föreskriver en sådan rätt. Det kan vidare hävdas att detta enligt folkrättslig sedvanerätt även gäller för andra brott mot mänskligheten.

Det bör även uppmärksammas att domstolen har rätt att, under vissa förutsättningar, utöva jurisdiktion beträffande stadgans huvudbrott också över en person som är medborgare i en stat som inte är part i stadgan. I princip skulle därmed t.ex. ett svenskt statsråd kunna lagföras vid domstolen även om Sverige inte har tillträtt stadgan och utan hinder av regeringsformen. En förutsättning för det är dock att brottet har begåtts på en stadgeparts territorium, och även i detta fall innebär komplementaritetsprincipen att en tillbörlig nationell lagföring skall ha företräde.

När det gäller *brott i tjänsten av ett statsråd som begås i Sverige* innebär emellertid ett tillträde till stadgan att Sverige medger Internationella brottmålsdomstolen rätt att lagföra brottet för det fall utredning och lagföring inte sker på ett tillbörligt sätt här.

Detta bör enligt regeringen, som JK framhållit, betraktas som en överlåtelse av en direkt på regeringsformen grundad beslutanderätt till domstolen. En sådan överlåtelse omfattas inte av bestämmelserna i 10 kap. 5 § fjärde stycket regeringsformen och ingår inte heller bland de former av beslutanderätt som får överlåtas till bl.a. en mellanfolklig domstol enligt paragrafens andra stycke. Den beslutanderätt som avses kan därmed inte överlåtas till domstolen utan grundlagsändring, vilket innebär att Sverige trots ett tillträde till stadgan inte kan samarbeta fullt ut med domstolen när det gäller lagföring av svenska nuvarande och förutvarande statsråd. Detsamma torde gälla redan i dag i förhållande till de befintliga tribunalerna.

Detta är enligt regeringen folkrättsligt sett otillfredsställande, särskilt då såväl domstolen som tribunalerna skall ta sig an framför allt dem som är ytterst ansvariga för de aktuella brotten, vilka ofta är statsråd och andra i

verkställande ställning. Utgångspunkten måste naturligtvis vara att Sverige formellt skall kunna samarbeta med domstolen också när det gäller statsråd.

Till stöd för att någon grundlagsändring inte behövs för tillträde till Romstadgan anför regeringen, förutom att de situationer då Sverige inte skulle kunna uppfylla sin samarbetsskyldighet framstår som hypotetiska, att de folkrättsliga skyldigheterna enligt stadgan inte inträder i och med den svenska ratifikationen. Stadgan kan beräknas träda i kraft tidigast under våren 2002. Därefter kommer det att ta en anseelig tid innan stadgepartsförsamlingen har haft sitt konstituerande möte och innan domstolen har praktiska möjligheter att inleda sin verksamhet. Det finns därmed tid att överväga om några grundlagsändringar alls bör göras.

Förbudet mot landsförvisning

Den principiella skyldigheten enligt Romstadgan att överlämna egna medborgare till domstolen för lagföring motsvarar vad som gäller i förhållande till Jugoslavien- och Rwandatribunalerna.

2 kap. 7 § regeringsformen

Ingen medborgare får landsförvisas eller hindras att resa in i riket.

Ingen medborgare som är eller har varit bosatt i riket får berövas sitt medborgarskap i annat fall än då han samtidigt, efter uttryckligt samtycke eller genom att inträda i allmän tjänst, blir medborgare i annan stat. Utan hinder härav får dock föreskrivas att barn under aderton år i fråga om sitt medborgarskap skall följa föräldrarna eller en av dem. Vidare får föreskrivas att, i enlighet med överenskommelse med annan stat, den som sedan födelsen är medborgare även i den andra staten och är varaktigt bosatt där förlorar sitt svenska medborgarskap vid aderton års ålder eller senare.

Regeringens bedömning

Regeringsformen innehåller inte något direkt förbud mot utlämning av egna medborgare. Skyddet för svenska medborgare mot landsförvisning bör uppfattas så att det i praktiken också ger ett visst skydd i fråga om utlämning och överlämnande på grund av brott. Enligt förarbetena till bestämmelsen bör skyddet mot landsförvisning uppfattas så att det även avser det fall då utlämning av en svensk medborgare på grund av brott skulle ge anledning till antagandet att den aktuella personen skulle bli berövad friheten under så lång tid att han eller hon knappast någonsin skulle kunna återvända till Sverige.

Till skillnad från vad som gäller beträffande tribunalerna innebär komplementaritetsprincipen enligt Romstadgan att Sverige alltid har rätt att med företräde framför domstolen lagföra ett brott av aktuellt slag här i landet. Därvid kan situationer undvikas där det kan ifrågasättas om ett överlämnande av en svensk medborgare till domstolen är förenligt med skyddet mot landsförvisning. I andra fall skulle det, i likhet med vad som angavs i förarbetena till tribunallagen, kunna vara en förutsättning för överlämnande att ett eventuellt fängelsestraff skall verkställas i Sverige.

Stadgan utesluter inte att den som dömts kan få verkställa sitt fängelsestraff i hemlandet. Stadgan ger dock inte några uttryckliga garantier för att domstolen kommer att godta en svensk begäran om verkställighet i Sverige i fall då förbudet mot landsförvisning annars skulle kunna innebära ett hinder mot att överlämna en svensk medborgare till domstolen. Det är domstolen som avgör var verkställigheten skall ske i det enskilda fallet.

Även om landsförvisningsförbudet inte får begränsas hindrar grundlagen inte att Sverige tillträder konventioner som innebär att svenska medborgare får utlämnas. Om det trots komplementaritetsprincipen skulle uppstå en situation där någon begärs överlämnad till domstolen för lagföring och det kan ifrågasättas om åtgärden är förenlig med förbudet mot landsförvisning är det en tänkbar lösning – som dock torde kräva lagstiftning – att det träffas en särskild överenskommelse för det enskilda fallet, som innebär att ett eventuellt fängelsestraff helt eller delvis skall avtjänas i Sverige. Det finns enligt regeringens uppfattning goda skäl att utgå från att domstolen skulle efterkomma en svensk begäran om verkställighet i Sverige vid en eventuell fällande dom, i vart fall om Sverige inte tagit aktiv del i den aktuella väpnade konflikten.

Risken för att ett överlämnande till domstolen skulle komma i konflikt med landsförvisningsförbudet får anses vara så gott som utesluten. Regeringen delar därmed inte den uppfattning som bl.a. JK anför att ett tillträde till stadgan kräver en grundlagsändring på denna punkt.

Nåd och resning

Enligt Romstadgan skall överklaganden och ansökningar om resning prövas endast av domstolen. Stadgorna för de internationella brottmålsribunalerna saknar sådana bestämmelser.

Bestämmelser i regeringsformen

11 kap. 13 §

Regeringen får genom nåd eftergiva eller mildra brottspåföljd eller annan sådan rättsverkan av brott samt eftergiva eller mildra annat liknande av myndighet beslutat ingrepp avseende enskilds person eller egendom.

När synnerliga skäl föreligger, får regeringen förordna att vidare åtgärd för att utreda eller lagföra brottslig gärning ej skall äga rum.

11 kap. 11 §

Resning i avgjort ärende samt återställande av försutten tid beviljas av Regeringsrätten eller, i den mån det föreskrives i lag, av en lägre förvaltningsdomstol, när fråga är om ärende för vilket regeringen, förvaltningsdomstol eller förvaltningsmyndighet är högsta instans. I annat fall beviljas resning och återställande av försutten tid av Högsta domstolen eller, i den mån det föreskrives i lag, av annan domstol som icke är förvaltningsdomstol.

Närmare bestämmelser om resning och återställande av försutten tid kan meddelas i lag.

Regeringens bedömning

Att medge verkställighet av fängelsestraff i Sverige är ett frivilligt åtagande från svensk sida och regeringsformens bestämmelser om *nåd* har därför inte betydelse för frågan om ett tillträde till stadgan utan bara för frågan om att medge sådan straffverkställighet i Sverige. För domstolens legitimitet är det viktigt att dess straff inte ändras genom nationella beslut och att förutsättningarna för straffets längd inte kommer att bero på var det kommer att avtjänas. I likhet med vad som gäller enligt tribunallagen, innebär inte ett medgivande att verkställa ett fängelsestraff för domstolens räkning att straffet omvandlas till ett svenskt straff. Däremot bör svensk lag tillämpas vid straffverkställigheten. Regeringen kan vid sin tillämpning av de diskretionära nådebestämmelserna vägra nåd i fråga om ett straff som har bestämts av stadgan. Det finns all anledning att utgå från att varje regering skulle beakta detta förhållande vid tillämpningen av nådeinstitutet. Regeringsformens regler om nåderätt bör därför inte anses hindra ett medgivande att verkställa domstolens fängelsestraff.

Reglerna i 11 kap. 11 § regeringsformen gäller endast *extraordinära rättsmedel* mot svenska avgöranden. Stadgans bestämmelser innebär alltså inte någon begränsning av tillämpningsområdet för regeringsformens bestämmelser om resning.

Konstitutionsutskottets ställningstagande

Regeringens förslag att riksdagen skall godkänna att Sverige tillträder Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen åtföljs inte av något förslag till den lagstiftning som ett tillträde föranleder. Konstitutionsutskottet noterar detta som en brist.

Betydelsen av att Sverige så snart som möjligt tillträder stadgan, bl.a. för att kunna påverka andra länder att tillträda den och att kunna medverka vid tillsättningen av domare och andra befattningshavare, har understrukits av regeringen och anförts som skäl till att förslaget om godkännande läggs fram för riksdagen trots att förslag till lagstiftning inte kan presenteras samtidigt.

Bristen på lagförslag utgör emellertid inte i sig något hinder för riksdagen att godkänna ett tillträde till stadgan. Bestämmelsen i 10 kap. 2 § regeringsformen innebär inte att behövliga lagändringar måste antas samtidigt med att en överenskommelse godkänns. Den innebär däremot att godkännandet skall ske i samma ordning som gäller för behövliga lagändringar. Detta innebär i sin tur att, om behövliga ändringar avser grundlag, den ordning som gäller för ändringar i grundlag skall tillämpas vid godkännandet. Om de ändringar som behövs avser vanlig lag, kan godkännandet göras genom enkelt riksdagsbeslut, på samma sätt som gäller för ändring i vanlig lag.

Riksdagen kan alltså, utan att behövliga lagförslag antagits eller samtidigt antas, godkänna ett tillträde till Romstadgan. Behövliga lagändringar kan antas senare enligt de formkrav som gäller för respektive lag. Vad som nu

behöver iakttas är att godkännandet sker i den form som gäller för sådana lagändringar.

Förslag till de ändringar i vanlig lag som behövs kommer enligt propositionen att läggas fram för riksdagen i höst.

Regeringen har i propositionen redovisat bestämmelser i regeringsformen som kan behöva ändras för att Sverige till fullo skall kunna leva upp till förpliktelser enligt stadgan, om svenska medborgare skulle behöva ställas till svars inför domstolen. Den bestämmelse i regeringsformen som synes stå i allvarligast motsättning till dessa förpliktelser är bestämmelsen i 12 kap. 3 § om åtal mot statsråd. Regeringen har samtidigt framhållit det osannolika i att en konfliktsituation skulle uppstå. Enligt regeringens uppfattning kan riksdagen godkänna Sveriges tillträde till Romstadgan utan att iakttä den ordning som gäller för stiftande eller ändring av grundlag. Främst har regeringen därvid pekat på komplementaritetsprincipen, som innebär att lagföring i första hand skall ske nationellt, dvs. i Sverige med tillämpning av svenska lagar och inom det svenska rättsväsendet.

Regeringen har bl.a. framhållit att de folkrättsliga förpliktelser som Sverige åtar sig i förhållande till Romstadgan är mindre långtgående än de förpliktelser som följer av stadgorna för tribunalerna för brott i f.d. Jugoslavien respektive Rwanda. Konstitutionsutskottet vill i fråga om tribunalerna peka på att de har inrättats med stöd av bestämmelserna i kapitel VII i FN-stadgan, vilket innebär att beslutet är omedelbart bindande för samtliga FN:s medlemmar. Dessa stater är därför skyldiga att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att syftet med beslutet skall kunna uppnås. Något särskilt riksdagsbeslut om tillträde till dessa stadgor har således inte varit aktuellt.

Regeringen har vidare hänvisat till att Norge och Danmark, som har liknande grundlagslagstiftning, har ratificerat Romstadgan.

Som nämnts avser regeringen att i höst lägga fram förslag för riksdagen om de ändringar som behöver göras i vanlig lag i höst. Konstitutionsutskottet förutsätter att regeringen återkommer till riksdagen med de förslag till ändring i grundlag som tillträdet till Romstadgan kan föranleda i sådan tid att beslut om sådana ändringar kan fattas i anslutning till riksdagsvalet år 2002.

Som regeringen framhållit är det angeläget att Sverige snarast ratificerar Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen.

En given utgångspunkt är att Sverige fullt ut skall uppfylla de folkrättsliga förpliktelser som landet ingår. Vilka åtgärder som behövs för att fullgöra dessa förpliktelser får avgöras från fall till fall, och det är slutligen Sverige som avgör vilka åtgärder Sverige skall vidta, exempelvis i form av lagstiftning. Sannolikheten att en situation skulle uppstå då en med grundlag oförenlig förpliktelse enligt Romstadgan aktualiseras för svensk del är utomordentligt liten, och det finns tid att överväga behovet av grundlagsändringar fram till dess att Internationella brottmålsdomstolen har praktiska möjligheter att inleda sin verksamhet.

Enligt konstitutionsutskottets uppfattning kan det godtas att Sverige tillträder Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen utan godkännande i grundlagsordning.

Vid det angivna ställningstagandet aktualiseras frågan om formen för riksdagens godkännande med hänsyn till bestämmelserna om överlåtelse av beslutanderätt och rättskipnings- eller förvaltningsuppgift enligt 10 kap. 5 § regeringsformen. Om uppgifterna innefattar myndighetsutövning – vilket de aktuella uppgifterna gör – skall riksdagen enligt fjärde stycket i paragrafen fatta beslut med kvalificerad majoritet, nämligen med tre fjärdedelar av de röstande.

Stockholm den 31 maj 2001

På konstitutionsutskottets vägnar

Per Unckel

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Per Unckel (m), Göran Magnusson (s), Barbro Hietala Nordlund (s), Pär Axel Sahlberg (s), Kenneth Kvist (v), Ingvar Svensson (kd), Inger René (m), Kerstin Kristiansson Karlstedt (s), Kenth Högström (s), Mats Einarsson (v), Björn von der Esch (kd), Nils Fredrik Aurelius (m), Per Lager (mp), Åsa Torstensson (c), Helena Bargholtz (fp), Per-Samuel Nisser (m) och Anders Bengtsson (s).

Avvikande mening

Per Unckel (m), Ingvar Svensson (kd), Inger René (m), Björn von der Esch (kd), Nils Fredrik Aurelius (m), Åsa Torstensson (c), Helena Bargholtz (fp) och Per-Samuel Nisser (m) anser att utskottets yttrande som på s. 18 börjar med ”Som regeringen framhållit” och på s. 19 slutar med ”av de röstande.” bort ha följande lydelse.

Beredningen av frågan om riksdagen bör godkänna Sveriges tillträde till Romstadgan ankommer på justitieutskottet, medan konstitutionsutskottet har att yttra sig över frågan om vilken form som krävs för ett godkännande.

En given utgångspunkt är att Sverige fullt ut skall uppfylla de folkrättsliga förpliktelser som Sverige ingår. Vilka åtgärder som behövs för att fullgöra dessa förpliktelser får avgöras från fall till fall, och det är slutligen Sverige som avgör vilka åtgärder vi skall vidta, exempelvis i form av lagstiftning. Sannolikheten att en situation skulle uppstå då en med grundlag oförenlig förpliktelse enligt Romstadgan aktualiseras för svensk del är visserligen liten. Konstitutionsutskottet bedömer dock nu att grundlagsändringar kommer att krävas för att det skall stå klart att Sverige helt skall kunna leva upp till sina folkrättsliga förpliktelser vid ett tillträde till Romstadgan. Ett godkännande av ett sådant tillträde kräver därför beslut i den ordning som gäller för ändring av grundlag. Detta innebär att riksdagen nu såsom vilande kan anta ett beslut att godkänna Sveriges tillträde till stadgan men att det slutliga beslutet om godkännande kan fattas först efter valet år 2002.

Vid det angivna ställningstagandet aktualiseras inte frågan om att godkänna överlåtelse av rättskipnings- eller förvaltningsuppgift enligt 10 kap. 5 § regeringsformen i annan form än med iakttagande av den ordning som gäller för ändring av grundlag.