



Samarbete med Specialdomstolen för Sierra Leone

Till justitieutskottet

Justitieutskottet har den 4 april 2006 beslutat bereda konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 2005/06:93 Samarbetet med Specialdomstolen för Sierra Leone i den del som rör regeringsformens bestämmelser om ingående av internationella överenskommelser, m.m. jämte de motioner som kunde komma att väckas i ärendet.

Konstitutionsutskottets överväganden

Propositionens huvudsakliga innehåll

Förenta nationerna träffade den 16 januari 2002 ett avtal med Sierra Leones regering om inrättande av en oberoende särskild domstol, Specialdomstolen för Sierra Leone, för att lagföra de personer som bär det största ansvaret för allvarliga brott mot internationell humanitär rätt samt för brott mot viss nationell sierraleonsk rätt som har begåtts i Sierra Leone den 30 november 1996 eller senare.

På initiativ av specialdomstolen har en överenskommelse om verkställighet i Sverige av fängelsestraff utdömda av specialdomstolen förhandlats fram med Sveriges regering. Överenskommelsen undertecknades den 15 oktober 2004.

I propositionen föreslås att Sverige skall tillträda överenskommelsen om verkställighet i Sverige av fängelsestraff utdömda av specialdomstolen. Därutöver föreslås att Sverige skall möjliggöra samarbete med specialdomstolen i fråga om utlämning och rättslig hjälp i brottmål. Regeringen lägger också fram förslag till en lag som reglerar samarbetet med specialdomstolen.

Lagen med följändringar i andra lagar föreslås träda i kraft den 1 juli 2006.

Bakgrund

Andra internationella brottmålsdomstolar och svensk lagstiftning om dem

FN:s säkerhetsråd beslutade 1993¹ att inrätta en internationell tribunal för lagföring av personer som är ansvariga för allvarliga brott mot internationell humanitär rätt begångna i f.d. Jugoslavien sedan år 1991 (Jugoslavien-tribunalen). Beslutet fattades med åberopande av kapitel 7 i FN-stadgan.

Året därpå beslutade säkerhetsrådet² att inrätta en internationell tribunal för att beivra folkmord och andra allvarliga brott mot internationell humanitär rätt som begåtts i Rwanda eller av medborgare i Rwanda på angränsande staters territorier mellan den 1 januari och den 31 december 1994 (Rwandatribunalen). Även det beslutet fattades med stöd av kapitel 7 i FN-stadgan.

Bestämmelserna i kapitel 7 ger säkerhetsrådet behörighet att vidta åtgärder för att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet. Det innebär att besluten att inrätta Jugoslavientribunalen och Rwandatribunalen och bestämmelserna i deras stadgor, om t.ex. jurisdiktion och samarbete, är bindande för alla FN:s medlemsstater. Medlemsstaterna är t.ex. skyldiga att bistå tribunalerna med upptagande av vittnesmål, gripande eller kvarhållande av personer och överlämnande eller överföring av anklagade till tribunalerna. Av stadgorna följer däremot inte någon skyldighet för medlemsstaterna att verkställa straff som utdömts av tribunalerna. En stat kan dock förklara sig villig att göra det, vilket Sverige har gjort.

Den första permanenta internationella brottmålsdomstolen för utredning och lagföring av allvarliga brott mot humanitär rätt inrättades genom antagandet av Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen den 17 juli 1998 (Romstadgan). Sverige har tillträtt Romstadgan³. Den trädde i kraft den 1 juli 2002. Internationella brottmålsdomstolen har till skillnad från Jugoslavientribunalen och Rwandatribunalen sin grund i en multilateral överenskommelse, och Romstadgan är därför bindande endast för de stater som valt att tillträda den.

Sveriges samarbete med Internationella brottmålsdomstolen regleras i lagen (2002:329) om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen. Samarbetet med Jugoslavientribunalen och Rwandatribunalen regleras i lagen (1994:569) om Sveriges samarbete med de internationella tribunalerna för brott mot internationell humanitär rätt (tribunallagen). I den lagen finns bestämmelser om utlämning av personer till tribunalerna, rättslig hjälp och straffverkställighet m.m.

I svensk rätt finns särskilda lagar som behandlar samarbete med andra stater i fråga om straffverkställighet, utlämning och rättslig hjälp i brottmål. I lagen (1994:569) om Sveriges samarbete med de internationella

¹ Resolutionerna 808 (1993) och 827 (1993).

² Resolution 955 (1994).

³ SÖ 2002:59.

tribunalerna för brott mot internationell humanitär rätt (tribunallagen) regleras samarbete i sådana frågor med Jugoslavientribunalen och Rwandatribunalen. Tribunallagen är tillämplig när någon av dessa tribunaler begär rättsligt biträde av Sverige.

Specialdomstolens behörighet

Specialdomstolen för Sierra Leone är inte inrättad genom beslut av FN:s säkerhetsråd med stöd av kapitel 7 i FN-stadgan. Den är i stället, liksom Internationella brottmålsdomstolen, inrättad på traktaträttslig grund. Med inrättandet av specialdomstolen följer därför ingen förpliktelse för andra stater än Sierra Leone att samarbeta med domstolen. Säkerhetsrådet har dock i resolutioner uppmanat alla medlemsstater att fullt ut samarbeta med specialdomstolen.

Enligt avtalet mellan FN och Sierra Leones regering och den till avtalet bilagda stadgan som sätter upp de rättsliga ramarna för specialdomstolen, har domstolen behörighet att lagföra personer som bär det största ansvaret för allvarliga överträdelser av internationell humanitär rätt och viss nationell rätt i Sierra Leone, begångna på Sierra Leones territorium sedan den 30 november 1996.

De brott som faller inom specialdomstolens behörighet är brott mot mänskligheten, brott mot krigets lagar, vissa andra överträdelser av internationell humanitär rätt och vissa nationella sierraleonska brott.

Specialdomstolen saknar, till skillnad från de internationella tribunalerna, behörighet att redan med stöd av sin stadga kräva en person utlämnad från en annan stat.

Ingående av internationella avtal m.m.

Bestämmelser i regeringsformen

I 10 kap. regeringsformen finns bestämmelser om Sveriges förhållande till andra stater och mellanfolkliga organisationer.

En överenskommelse med annan stat eller med mellanfolklig organisation ingås enligt 10 kap. 1 § av regeringen. I vissa fall skall riksdagen godkänna överenskommelsen. Enligt 10 kap. 2 § första stycket får regeringen inte ingå en för Sverige bindande internationell överenskommelse utan att riksdagen har godkänt den, om överenskommelsen förutsätter att en lag ändras eller upphävs eller att en ny lag stiftas eller om överenskommelsen i övrigt gäller något ämne i vilket riksdagen skall besluta. Dessutom krävs enligt 10 kap. 2 § tredje stycket att riksdagen godkänner överenskommelser som är av större vikt.

Enligt 10 kap. 2 § andra stycket skall ett beslut om godkännande av en internationell överenskommelse, i de fall en särskild beslutsordning är föreskriven för det riksdagsbeslut som förutsätts, fattas i samma ordning som

det beslutet. Detta innebär att om en internationell överenskommelse förutsätter exempelvis en grundlagsändring, skall även överenskommelsen godkännas i grundlagsordning, dvs. genom två beslut med mellanliggande val.

I 10 kap. 5 § regleras frågor om överlåtelse av beslutanderätt. Enligt 10 kap. 5 § fjärde stycket kan rättskipnings- eller förvaltningsuppgift som inte direkt grundar sig på regeringsformen genom beslut av riksdagen överlåtas till bl.a. mellanfolklig organisation. Riksdagen får också i lag bemyndiga regeringen eller annan myndighet att i särskilda fall besluta om sådan överlåtelse. Om uppgiften innefattar myndighetsutövning skall riksdagens beslut fattas med minst tre fjärdedels majoritet eller i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.

Regeringens bedömning av förhållandet till regeringsformens bestämmelser om ingående av internationella överenskommelser m.m.

Regeringen bedömer i propositionen att specialdomstolen för Sierra Leone är en mellanfolklig organisation enligt 10 kap. 1 § regeringsformen och att ett samarbete med domstolen enligt förslagen i propositionen inte förutsätter någon överlåtelse av beslutanderätt.

Regeringen redovisar att Lagrådet har uttalat att det hade varit värdefullt om det inom ramen för lagstiftningsärendet närmare hade belysts hur avtalet med specialdomstolen förhåller sig till regeringsformens bestämmelser i 10 kap. rörande internationella överenskommelser, varvid en bedömning hade bort göras med avseende på såväl regeringens möjligheter att träffa överenskommelser med specialdomstolen som riksdagens medverkan. Lagrådet har också uttalat att det i lagrådsremissen saknas en analys av huruvida avtalet och de nu föreslagna lagändringarna innebär att rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter överlåts till specialdomstolen och om så är fallet, hur detta förhåller sig till bestämmelserna i 10 kap. 5 § regeringsformen.

Regeringen anför med anledning av det Lagrådet uttalat om *ingående av avtal med specialdomstolen* följande⁴.

Som tidigare har nämnts kan regeringen enligt 10 kap. 1 § RF ingå en internationell överenskommelse med en annan stat eller en mellanfolklig organisation. Enligt förarbetena (prop. 1973:90 s. 357) omfattar uttrycket "mellanfolklig organisation" bara organisationer som är rättssubjekt enligt folkrätten och så sägs vara fallet i huvudsak med organisationer som är sammanslutningar av stater.

Det finns ingen allmänt vedertagen definition av vad som är en mellanfolklig eller internationell organisation med rättslig personlighet. Vanligtvis brukar dock sägas att en mellanfolklig organisation för det första skall skapas genom en internationell överenskommelse, för det andra skall vara ett självständigt organ samt för det tredje, skall ha etablerats i enlighet med internationell rätt.

⁴ Prop. 2005/06:93 s. 29 f.

När det gäller det *första kriteriet*, att organisationen skall skapas genom en internationell överenskommelse, kan konstateras att domstolen grundas på ett avtal mellan FN och Sierra Leones regering. Traditionellt sett har internationella avtal främst ingåtts mellan stater men det blir allt vanligare att också internationella organisationer är parter i internationella avtal. 1986 års Wienkonvention om traktaträtten mellan stater och internationella organisationer eller organisationer sinsemellan (SÖ 1988:39) behandlar sådana avtal. Sverige har tillträtt 1986 års konvention men den har ännu inte trätt i kraft. Enligt regeringens uppfattning måste domstolen anses vara skapad genom en internationell överenskommelse.

Beträffande det *andra kriteriet*, att organisationen skall vara ett självständigt organ, kan konstateras att domstolen enligt avtalet skall ha domarkammare, åklagare och registratorskontor, som samtliga har från FN och Sierra Leones regering fristående uppgifter. Vidare har domstolens anställda privilegier och immuniteter. Härill kommer att domstolen har rättskapacitet att ingå kontrakt, införskaffa och disponera egendom, driva juridiska processer samt sluta avtal med andra länder inom sitt område. Enligt regeringens uppfattning står härmed klart att domstolen är ett självständigt organ.

När det gäller det *tredje kriteriet*, att organisationen skall vara etablerad i enlighet med internationell rätt, kan konstateras att avtalets folkrättsliga ursprung är FN:s säkerhetsrådsresolution 1315 (2000) i vilken säkerhetsrådet uppdrog åt FN:s generalsekreterare att förhandla fram ett avtal med Sierra Leones regering i syfte att etablera en oberoende särskild domstol. Den 16 januari 2002 ingick FN och Sierra Leones regering ett sådant avtal. Avtalet är upprättat i enlighet med 1986 års Wienkonvention om traktater mellan internationella organisationer och stater. Specialdomstolen har vidare i ett eget rättsfall karaktäriserat sig som ett internationellt rättssubjekt. Ingen stat har protesterat mot denna karakteristik. Enligt regeringens uppfattning måste specialdomstolen härigenom anses vara etablerad i enlighet med internationell rätt.

Mot bakgrund av ovanstående redogörelse står det enligt regeringens uppfattning helt klart att specialdomstolen är ett rättssubjekt enligt folkrätten oavsett att Sverige inte är medlem av domstolen och att den heller inte har inrättats genom ett avtal mellan stater.

Sammanfattningsvis är det således regeringens uppfattning att Specialdomstolen för Sierra Leone är att betrakta som en sådan mellanfolklig organisation som regeringen enligt 10 kap. 1 § RF kan ingå internationella överenskommelser med. Eftersom avtalet om straffverkställighet förutsätter lagstiftning skall det enligt 10 kap. 2 § RF godkännas av riksdagen.

När det gäller överlåtelse av beslutanderätt konstaterar regeringen att Lagrådet har väckt frågan om ett utlämnande för lagföring till specialdomstolen i allt fall när det rör en svensk medborgare – bl.a. mot bakgrund av den vidsträckta domsrätt den svenska rättsordningen tillerkänner svenska domstolar – bör ses som *överlåtelse av rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning*. Regeringen anför med anledning härav följande⁵.

I lagstiftningsärendet med anledning av Sveriges tillträde till Romstadgan för den Internationella brottmålsdomstolen (ICC) gjordes bedömningen att Sverige, genom att ansluta sig till stadgan, i viss utsträckning överlämnade rättskipande uppgifter till domstolen (prop.

⁵ Prop. 2005/06:93 s. 30 f.

2000/01:122 s. 86, bet. 2000/01:JuU30). Det finns därför anledning att i det här sammanhanget belysa hur samarbetet med ICC förhåller sig till 10 kap. 5 § fjärde stycket RF.

Enligt Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen gäller den grundläggande förutsättningen att en nationell utredning eller lagföring (som sker eller har skett på ett tillbörligt sätt) har företrädare framför ett förfarande inför domstolen, den s.k. komplementaritetsprincipen. Principen kommer till uttryck i artikel 17 i Romstadgan där det framgår att ICC i sådana fall, som huvudregel, skall avvisa en sak p.g.a. bristande processförutsättningar. Detta gäller dock inte om ICC finner att staten, t.ex. Sverige, saknar vilja eller förmåga att genomföra undersökningen eller lagföringen på ett tillbörligt sätt (se prop. 2001/02:88 s. 33). I ett sådant fall har ICC möjlighet att bestämma att lagföringen inte skall ske i Sverige utan vid ICC. En eventuell svensk lagföring måste då avbrytas. Romstadgan ger härutöver ICC ett visst utrymme att i undantagsfall vidta utredningsåtgärder, som också kan inbegripa myndighetsutövning, på en stats territorium utan att statens samtycke har kunnat inhämtas (se prop. 2000/01:122 s. 87 f.). Det är alltså i dessa båda avseenden som Romstadgan har bedömts förutsätta överlåtelse av rättsskipningsuppgifter.

Till skillnad från vad som gäller för ICC, kan specialdomstolen inte i något fall ensidigt besluta att överta en svensk lagföring. Det förhållandet att Sverige formellt har jurisdiktion parallellt med specialdomstolen beträffande vissa brott förutsätter inte, i de fall lagföring sker vid specialdomstolen, att rättsskipningsuppgifter har förts över till den. I de fall lagföring inte sker i Sverige är det nämligen inte fråga om en svensk uppgift (jfr SOU 1984:14 s. 86 f.). Sverige lämnar följaktligen inte ifrån sig någon beslutanderätt till specialdomstolen.

Det föreslagna samarbetet med specialdomstolen förutsätter således inte någon överlåtelse enligt 10 kap. 5 § fjärde stycket RF i det avseende som Lagrådet har pekat på. Inte heller i övrigt finns det i förevarande ärende något inslag av överlåtelse av sådana uppgifter till specialdomstolen. Specialdomstolen ges t.ex. inte, till skillnad från vad som ovan nämnts om ICC, något utrymme att vidta utredningsåtgärder i Sverige.

Konstitutionsutskottets bedömning

Konstitutionsutskottet gör inte någon annan bedömning av förslagens förhållande till bestämmelserna i regeringsformen än vad regeringen gjort i propositionen.

Stockholm den 4 maj 2006

På konstitutionsutskottets vägnar

Göran Lenmarker

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Göran Lennmarker (m), Göran Magnusson (s), Barbro Hietala Nordlund (s), Inger Jarl Beck (s), Ingvar Svensson (kd), Mats Einarsson (v), Anders Bengtsson (s), Helene Petersson (s), Helena Bargholtz (fp), Kerstin Lundgren (c), Billy Gustafsson (s), Nils Fredrik Aurelius (m), Karin Åström (s), Gustav Fridolin (mp), Carl-Erik Skårman (m) och Liselott Hagberg (fp).