

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 12 oktober 2000 att tillkalla en särskild utredare för att se över den svenska lagstiftningen om straffrättsligt ansvar för internationella brott och om svensk straffrättslig domsrätt. Den 23 oktober 2000 förordnande statsrådet Thomas Bodström justitierådet Dag Victor som särskild utredare.

Som experter i utredningen har fr.o.m. den 13 november 2000 medverkat professorn Ove Bring, chefsåklagaren Eva Finné, ämnesrådet Marie Jacobsson, kanslirådet Maria Kelt samt fr.o.m. den 26 februari 2001 professorn Per Ole Träskman.

Numera rådmannen Nils Petter Ekdahl har varit sekreterare åt utredningen.

Utredningen har antagit namnet Internationella straffrättsutredningen (Ju 2000:07).

Utredningen överlämnar härmed betänkandet Internationella brott och svensk jurisdiktion (SOU 2002:98). Betänkandet är skrivet i vi-form, eftersom experterna ställt sig bakom förslagen.

Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i november 2002

Dag Victor

/Nils Petter Ekdahl

Innehåll

Del 1

Förkortningar	15
Sammanfattning	17
Summary	21
Författningsförslag	25
1 Förslag till lag om internationella brott.....	25
2 Förslag till lag om ändring i brottsbalken.....	34
3 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken.....	44
4 Förslag till lag om ändring i miljöbalken	46
5 Förslag till lag om ändring i luftfartslagen (1957:297)	47
6 Förslag till lag om upphävande av lagen (1964:169) om straff för folkmord	48
7 Förslag till lag om ändring i lagen (1966:314) om kontinentalsockeln	49
8 Förslag till lag om ändring i lagen (1976:19) om internationellt samarbete rörande lagföring för brott.....	50
9 Förslag till lag om ändring i lagen (1978:801) om internationellt samarbete rörande kriminalvård i frihet.....	52
10 Förslag till lag om ändring i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg.....	53
11 Förslag till lag om ändring i lagen (1982:316) om förbud mot könsstympning av kvinnor	55
12 Förslag till lag om ändring i lagen (1982:963) om rymdverksamhet.....	56
13 Förslag till lag om ändring i jaktlagen (1987:259).....	57
14 Förslag till lag om ändring i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon.....	58

15	Förslag till lag om ändring i fiskelagen (1993:787)	59
16	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:569) om Sveriges samarbete med de internationella tribunalerna för brott mot internationell humanitär rätt	60
17	Förslag till lag om ändring i lagen (1995:732) om skydd för gravfriden vid vraket efter passagerarfartyget Estonia....	61
18	Förslag till lag om ändring i lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner	62
19	Förslag till lag om ändring i Radio- och TV-lagen (1996:844)	63
20	Förslag till lag om ändring i lagen (2002:329) om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen.....	65
21	Förslag till lag om ändring i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m.....	66
1	Inledning	67
1.1	Uppdraget	67
1.2	Utredningsarbetet.....	69
1.3	Disposition av betänkandet.....	70
Del A Svensk straffrättslig domsrätt		
2	Folkrätt och jurisdiktion.....	73
2.1	Allmänt.....	73
2.2	De nationella straffbestämmelsernas tillämpningsområde	75
2.3	Jurisdiktionsprinciper.....	76
2.3.1	Inledning.....	76
2.3.2	Territorialitetsprincipen.....	77
2.3.3	Flaggstatsprincipen	78
2.3.4	Aktiva personalitetsprincipen.....	79
2.3.5	Passiva personalitetsprincipen	80
2.3.6	Statsskyddsprincipen.....	81
2.3.7	Universalitetsprincipen	82
2.3.8	Principen om ställföreträdande rättsskipning	83
2.4	Jurisdiktion i straffrättsliga traktater.....	84
3	Svensk domstols behörighet enligt brottsbalken	91
3.1	Allmänt.....	91

3.2	Gärningsort som anknytningsfaktum.....	92
3.2.1	Behörighetsregler	92
3.2.2	Lokalisering av brott	95
3.3	Gärningsman som anknytningsfaktum.....	98
3.4	Skyddsintresse som anknytningsfaktum	100
3.5	Brottet som anknytningsfaktum	101
3.6	Härledd jurisdiktion.....	102
3.7	Särskilt om dubbel straffbarhet	103
3.8	Beaktande av utländsk brottmålsdom (ne bis in idem)	104
3.9	Beaktande av utländsk påföljd	106
3.10	Folkrättsliga begränsningar	107
4	Krav på åtalsförordnande.....	111
4.1	Allmänt	111
4.2	Brott i Sverige	112
4.3	Brott utanför Sverige.....	113
4.4	Särskilda regler om åtalsförordnande.....	114
4.5	Delegation.....	115
5	Behörighet enligt specialstraffrätten	117
5.1	Inledning.....	117
5.2	Lagen om Sveriges ekonomiska zon och anknytande författningar.....	117
5.2.1	Lagen om Sveriges ekonomiska zon	117
5.2.2	Lagen om kontinentalsockeln	119
5.2.3	Lagen om åtgärder mot förorening från fartyg	121
5.2.4	Jaktlagen	122
5.2.5	Fiskelagen	122
5.2.6	Miljöbalken.....	123
5.3	Andra författningar	125
5.3.1	Luftfartslagen	125
5.3.2	Lagen om förbud mot könsstympling av kvinnor ...	126
5.3.3	Lagen om rymdverksamhet	127
5.3.4	Lagen om Antarktis	129
5.3.5	Estonialagen	130
5.3.6	Lagen om vissa internationella sanktioner	131
5.3.7	Radio- och TV-lagen.....	132
5.3.8	Lagen om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m.....	134

6	Straffrättslig domsrätt i några andra länder.....	135
6.1	Danmark.....	135
6.2	Finland.....	137
6.3	Island	139
6.4	Norge	140
6.5	Tyskland.....	141
6.6	Storbritannien	142
7	Överväganden.....	145
7.1	Något om det svenska regelsystemets utveckling.....	145
7.2	Utgångspunkter för en reform	149
7.3	Gärningsort som anknytningsfaktum	160
7.4	Gärningsman som anknytningsfaktum	164
7.5	Skyddsintresse som anknytningsfaktum.....	167
7.6	Brottet som anknytningsfaktum	170
7.7	Härledd jurisdiktion	175
7.8	Förslagen i promemorian Straffansvar för terroristbrott (Ds 2002:35)	180
7.9	Dubbel straffbarhet	183
7.10	Beaktande av utländsk brottmålsdom (ne bis in idem) och påföljd.....	186
7.11	Åtalsförordnande m.m.	189
7.12	Folkrättsliga begränsningar.....	198
7.13	Författningar utanför brottsbalken.....	200
	7.13.1 Inledning.....	200
	7.13.2 Lagen om Sveriges ekonomiska zon och anknytande författningar	201
	7.13.3 Andra författningar	203
Del B Straffansvar för internationella brott		
8	Internationella brott enligt folkrätten.....	213
8.1	Inledning	213
8.2	Internationell humanitär rätt i väpnade konflikter.....	215
8.3	Annan internationell rätt.....	216
9	Internationella brottmålsdomstolen.....	219
9.1	Romstadgan.....	219
	9.1.1 Bakgrund.....	219
	9.1.2 Stadgans innehåll i korthet.....	221

9.1.3	Förutsättningar för utövande av jurisdiktion.....	222
9.1.4	Hur en sak kan komma inför domstolen.....	223
9.1.5	Komplementaritetsprincipen.....	224
9.1.6	De s.k. Brottskriterierna.....	225
9.2	Ratificering och inkorporering i några andra länder	226
9.2.1	Ratificering.....	226
9.2.2	Lagstiftningsåtgärder på straffrättens område	227
10	Brotten i Romstadgan	231
10.1	Inledning.....	231
10.2	Folkmord.....	232
10.2.1	Romstadgan.....	232
10.2.2	Svenska bestämmelser.....	233
10.3	Brott mot mänskligheten.....	234
10.3.1	Romstadgan.....	234
10.3.2	Svenska bestämmelser.....	238
10.4	Krigsförbrytelser	238
10.4.1	Romstadgan.....	238
10.4.2	Svenska bestämmelser.....	243
10.5	Aggressionsbrottet.....	245
11	Andra internationellt reglerade brott	247
11.1	Inledning.....	247
11.2	Straffrättsliga traktater.....	248
11.3	Svenska bestämmelser	254
12	Allmänna straffrättsliga principer	259
12.1	Inledning.....	259
12.2	Legalitetsprincipen m.m.....	259
12.2.1	Romstadgan (art. 22-24).....	259
12.2.2	Svenska bestämmelser.....	260
12.3	Personligt straffrättsligt ansvar	261
12.3.1	Romstadgan (art. 25)	261
12.3.2	Andra internationella överenskommelser	263
12.3.3	Svenska bestämmelser.....	264
12.4	Gärningsmannens ålder.....	268
12.4.1	Romstadgan (art. 26)	268
12.4.2	Svenska bestämmelser.....	269
12.5	Immunitet.....	269
12.5.1	Romstadgan (art. 27)	269

12.5.2	Andra internationella överenskommelser m.m.	270
12.5.3	Svenska bestämmelser	271
12.6	Förmans ansvar	271
12.6.1	Romstadgan (art. 28)	271
12.6.2	Andra internationella överenskommelser	272
12.6.3	Svenska bestämmelser	273
12.7	Preskription	274
12.7.1	Romstadgan (art. 29)	274
12.7.2	Andra internationella överenskommelser	274
12.7.3	Svenska bestämmelser	275
12.8	Subjektiva rekvisit.....	277
12.8.1	Romstadgan (art. 30)	277
12.8.2	Andra internationella överenskommelser	278
12.8.3	Svenska bestämmelser	278
12.9	Ansvarsfrihetsgrunder	280
12.9.1	Romstadgan (art. 31)	280
12.9.2	Andra internationella överenskommelser	282
12.9.3	Svenska bestämmelser	283
12.10	Villfarelse.....	287
12.10.1	Romstadgan (art. 32)	287
12.10.2	Svenska bestämmelser	287
12.11	Förmans befallning.....	288
12.11.1	Romstadgan (art. 33)	288
12.11.2	Andra internationella överenskommelser.....	289
12.11.3	Svenska bestämmelser	289
13	Övriga frågor.....	291
13.1	Påföljder och andra rättsverkningar av brott.....	291
13.1.1	Romstadgan	291
13.1.2	Andra internationella överenskommelser.....	294
13.1.3	Svenska bestämmelser	294
13.2	Tidigare doms negativa rättskraft (ne bis in idem).....	298
13.2.1	Inledning.....	298
13.2.2	Romstadgan	299
13.2.3	Annan internationell rätt	300
14	Överväganden.....	303
14.1	En särskild strafflag för internationella brott	303
14.2	Brotten	306
14.2.1	De i Romstadgan reglerade brotten	306
14.2.2	Särskilt om rasbegreppet.....	309

14.2.3 Andra brott.....	310
14.3 Lagens förhållande till allmän folkrätt och internationella överenskommelser	314
14.4 Principer för lagens tillämpning	316
14.5 Konkurrens.....	318
14.6 Allmänna straffrättsliga principer (Romstadgan art. 22-33)	321
14.6.1 Inledning och utgångspunkter	321
14.6.2 Legalitetsprincipen (art. 22-24)	322
14.6.3 Personligt straffrättsligt ansvar (art. 25)	323
14.6.4 Gärningsmannens ålder (art. 26).....	327
14.6.5 Immunitet (art. 27)	327
14.6.6 Militära befälhavares och andra förmäns ansvar (art. 28)	329
14.6.7 Preskription (art. 29)	332
14.6.8 Subjektiva rekvisit (art. 30)	334
14.6.9 Ansvarsfrihetsgrunder (art. 31)	335
14.6.10 Villfarelse (art. 32)	339
14.6.11 Förmäns befallning (art.33)	340
14.7 Straff och andra påföljder	341
14.8 Tidigare doms negativa rättskraft (ne bis in idem)	343

Del C Genomförandet av förslagen samt författningskommentarer

15 Genomförandet av förslagen.....	347
15.1 Ikraftträdande och övergångsregler	347
15.2 Vissa processuella frågor.....	352
15.3 Kostnader och andra effekter av förslagen	353
16 Författningskommentarer.....	355
16.1 Förslaget till lag om internationella brott.....	355
1 kap. Inledande bestämmelser	356
2 kap. Folkmord.....	358
3 kap. Brott mot mänskligheten.....	362
4 kap. Krigsförbrytelser	370
5 kap. Ansvar för förmän.....	392
6 kap. Övriga bestämmelser	394
Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	396
16.2 Förslaget till lag om ändring i brottbalken.....	397
2 kap. Om svensk domstols behörighet	397
Brott i Sverige (1-2 §§)	398

Brott utanför Sverige (3-7 §§)	403
Betydelsen av en tidigare utländsk dom (8-10 §§) ...	418
Övriga bestämmelser (11-12 §§)	423
22 kap Om landsförräderi m.m.	424
26 kap Om fängelse	425
16.3 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken.....	425
16.4 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken	425
16.5 Förslaget till lag om ändring i luftfartslagen (1957:297).....	425
16.6 Förslaget till lag om upphävande av lagen (1964:169) om straff för folkmord.....	426
16.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (1966:314) om kontinentalsockeln	426
16.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (1976:19) om internationellt samarbete rörande lagföring för brott.....	426
16.9 Förslaget till lag om ändring i lagen (1978:801) om internationellt samarbete rörande kriminalvård i frihet.....	426
16.10 Förslaget till lag om ändring i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg.....	427
16.11 Förslaget till lag om ändring i lagen (1982:316) om könsstympning av kvinnor.....	427
16.12 Förslaget till lag om ändring i lagen (1982:963) om rymdverksamhet	427
16.13 Förslaget till lag om ändring i jaktlagen (1987:259)	428
16.14 Förslaget till lag om ändring i lagen (1992:140) om Sveriges ekonomiska zon	428
16.15 Förslaget till lag om ändring i fiskelagen (1993:787)	428
16.16 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:569) om Sveriges samarbete med de internationella tribunalerna för brott mot internationell humanitär rätt	428
16.17 Förslaget till lag om ändring i lagen (1995:732) om skydd för gravfriden vid vraket efter passagerarfartyget Estonia.....	429
16.18 Förslaget till lag om ändring i lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner	429
16.19 Förslaget till lag om ändring i Radio- och TV-lagen (1996:844)	429
16.20 Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:329) om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen.....	429

16.21 Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m.....	430
---	-----

Del 2

Bilagor

1	Kommittédirektiv.....	5
2	Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen (utdrag)	15
3	Brottskriterierna (Elements of Crimes)	65
4	Bevis- och förfaranderegler (Rules of Procedure and Evidence, utdrag)	125
5	Jurisdiktionsbestämmelser i några internationella överenskommelser.....	129
6	Lagrumsnyckel	161
7	Korta referat av några domar från de båda FN- tribunalerna.....	167
8	Några läsanvisningar	177
9	Materialförteckning.....	179

Förkortningar

a.	anförd/anförda
art.	artikel
AJIL	American Journal of International Law
bet.	betänkande
BrB	brottsbalken
BrP	Lag (1964:163) om införande av brottbalken (promulgationslagen)
Ds	betänkande i departementsserien
EGT	Europeiska Gemenskapernas Tidning
EJIL	European Journal of International law
EU	Europeiska unionen
FN	Förenta Nationerna
GK	Genèvekonventionerna (1949) om skydd för krigets offer
HD	Högsta domstolen
ICLQ	International and Comparative Law Quarterly
ICRC	International Committee of the Red Cross
ICTR	International Criminal Tribunal for Rwanda
ICTY	International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia
ILC	International Law Commission (FN:s folkrättskommission)
IRRC	International Review of the Red Cross
JT	Juridisk Tidskrift
JuU	Justitieutskottet
MB	Miljöbalken
NJA	Nytt juridiskt arkiv
NJIL	Nordic Journal of International Law
NOU	Norges offentlige utredninger
NTfK	Nordisk Tidskrift for Kriminalvidenskab

OSSE	Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa
prop.	Proposition
RB	Rättegångsbalken
RF	Regeringsformen
RH	Rättsfall från hovrätterna
rskr.	Riksdagsskrivelse
RÅ	Riksåklagaren
SFS	Svensk författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar
SvJT	Svensk Juristtidning
SÖ	Sveriges överenskommelser med främmande makter
TF	Tryckfrihetsförordningen
TP	Tilläggsprotokoll (1977) till 1949 års Genèvekonventioner
YGL	Yttrandefrihetsgrundlagen

Sammanfattning

I detta betänkande lägger vi fram förslag till en ny lag om internationella brott. I lagen införs särskilda för svensk rätt nya straffbestämmelser om folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser. Svensk domstol skall enligt förslaget vara behörig att döma för dessa brott oberoende av var eller av vem de har begåtts. Folkmord, brott mot mänskligheten och allvarliga krigsförbrytelser undantas också från reglerna om preskription.

Vi lägger vidare fram förslag till ny lydelse av 2 kap. BrB om svensk domstols domsrätt eller behörighet att döma i brottmål. Förslaget är ett resultat av en generell översyn av de svenska behörighetsreglerna och syftar främst till att göra dessa mer överskådliga och lättillämpade. Översynen har också föranlett förslag till ändringar i vissa andra författningar.

Straffansvar för internationella brott

Den 17 juli 1998 antogs Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen. Sedan 60 stater – däribland Sverige - hade ratificerat stadgan trädde den i kraft den 1 juli 2002. Genom stadgan inrättas Internationella brottmålsdomstolen som en permanent institution för lagföring av enskilda för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser.

Mot bakgrund av Sveriges tillträde till Romstadgan har vi haft i uppdrag att se över den svenska straffrättsliga lagstiftningen när det gäller sådana internationella brott som enligt folkrätten skall föranleda individuellt straffrättsligt ansvar.

I Romstadgan finns straffbestämmelser och andra bestämmelser som gäller för den Internationella brottmålsdomstolens verksamhet. Stadgan innefattar inte något direkt krav på att de brott och de straffrättsliga principer som anges i stadgan skall införlivas i de fördragsslutande staternas nationella rättsordningar. Såsom framhålls i

våra direktiv finns det emellertid ett starkt svenskt intresse av att svensk lagstiftning medger lagföring för allvarliga internationella brott på motsvarande sätt och i samma utsträckning som skall gälla enligt den internationella ordning som Sverige har verkat för. Vi föreslår därför att det med bestämmelserna i Romstadgan som främsta förebild införs en ny svensk lag om internationella brott. Genom lagen kommer enskilda personer att kunna dömas till ansvar för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser. Lagen sträcker sig dock i flera hänseenden längre än Romstadgan, bl.a. när det gäller ansvar för krigsförbrytelser i icke-internationella väpnade konflikter.

I Romstadgan finns, förutom brottsbeskrivningar, bl.a. en rad olika bestämmelser som samlats under rubriken "Allmänna straffrättsliga principer". De avser bl.a. frågor om i vilka gärningsformer brotten skall vara straffbara, om allmänna ansvarsförutsättningar och om ansvarsfrihetsgrunder. Bestämmelserna stämmer i huvudsak väl överens med motsvarande svenska regler. I vissa hänseenden finns dock avvikelser av större betydelse. Vi föreslår att svensk rätt i dessa fall anpassas efter vad som gäller för Internationella brottmålsdomstolen. Vi föreslår således bl.a. att det skall införas särskilda bestämmelser om militära och andra förmäns ansvar för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser. Dessutom föreslår vi att folkmord, brott mot mänskligheten och allvarliga krigsförbrytelser skall undantas från reglerna om preskription.

Som en konsekvens av vårt förslag till en ny lag om internationella brott, föreslår vi att den nuvarande lagen (1964:169) om straff för folkmord och bestämmelsen i 22 kap. 6 § brottsbalken om folkrättsbrott upphävs.

Svensk straffrättslig domsrätt

Regler om domsrätt eller jurisdiktion finns i både internationell och nationell rätt. Medan folkrätten sätter gränser för hur långt en stat får sträcka sin jurisdiktion ankommer det på varje stat att i sin nationella lagstiftning bestämma hur långt denna möjlighet skall utnyttjas.

De centrala bestämmelserna om svensk straffrättslig domsrätt finns i 2 kap. BrB. Bestämmelserna har ändrats och kompletterats vid ett stort antal tillfällen och är numera tämligen svåröverskådliga. Dessutom har allt fler bestämmelser om domsrätt förts in också i specialstraffrättsliga lagar. De svenska bestämmelserna tillåter en

mycket omfattande domsrätt över utomlands begångna brott. Formellt sträcker sig bestämmelserna i vissa hänseenden klart längre än vad det folkrättsliga regelsystemet tillåter. Av bl.a. detta skäl krävs som huvudregel att regeringen eller den regering som bemyndigats meddelar ett beslut om åtalsförordnande innan åtal får väckas för utomlands begångna brott. Dessutom skall domstolarna iakttäva vad som gäller om jurisdiktion enligt folkrätten.

Vårt uppdrag har varit att göra en systematisk översyn av bestämmelserna om svensk straffrättslig domsrätt i syfte att åstadkomma en samlad, överskådlig och lättillämpad reglering och samtidigt undersöka behovet av andra förändringar och förenklingar av systemet.

Vi föreslår att 2 kap. BrB får en helt ny lydelse. Reglerna i det nya kapitlet görs i möjligaste mån tillämpliga också i de fall som idag regleras i specialstraffrätten. De svenska behörighetsreglerna utformas med utgångspunkt från de anknytningsprinciper som enligt folkrätten kan grunda rätt till nationell domsrätt. De formella gränserna för behörigheten preciseras och snävas in. Systemet med krav på åtalsförordnande som huvudregel för utomlands begångna brott bibehålls. Ansvar för att meddela åtalsförordnande flyttas från regeringen till Riksåklagaren med möjlighet att i enskilda fall överlämna prövningen till regeringen. Regler om vad som skall beaktas vid beslut om åtalsförordnande införs.

I uppdraget har också ingått att särskilt se över den svenska lagstiftningen om straffrättslig domsrätt i fråga om internationella brott. I den delen föreslår vi att svensk domstol skall ha rätt att döma för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser med stöd av universalitetsprincipen, dvs. oberoende av var eller av vem som sådana brott begåtts. Detsamma skall gälla för bl.a. gärningar som utgör tortyr enligt FN:s tortyrkonvention från år 1984. Dessutom föreslås en särskild behörighetsbestämmelse för sådana brott som omfattas av en internationell straffrättslig överenskommelse som är bindande för Sverige. Om överenskommelsen innebär att Sverige måste pröva åtalsfrågan om den misstänkte inte utlämnas skall brottet också omfattas av svensk domsrätt.

Summary

Introduction

Following a Government resolution on 12 October 2000, a commission was set up to review Swedish legislation on criminal responsibility for international crimes and jurisdiction over such crimes. The assignment was extended to include a review of Swedish legislation on criminal jurisdiction in general.

Supreme Court Justice Dag Victor was appointed Commissioner, to be assisted by a group of advisory experts. The group so composed adopted the name the Commission on International Criminal Law (*Internationella straffrättsutredningen*). The following is a summary of the report International Crimes and Swedish Jurisdiction (*Internationella brott och svensk jurisdiction*), submitted by the Commission in November 2002.

The proposals in short

The Commission puts forward a proposal for a new Act on International Crimes. The proposed Act introduces new provisions on criminal responsibility for genocide, crimes against humanity and war crimes. According to the proposal, Swedish courts shall have the competence to try these crimes regardless of where or by whom they have been committed. Genocide, crimes against humanity and serious war crimes shall not be subject to statutes of limitation.

The report also contains a proposal for a new wording of Chapter 2 of the Swedish Penal Code concerning the competence of Swedish courts in criminal cases. The proposal is a result of a general review of the present legislation and primarily aims at making

the law clearer and easier to apply. The review has also given rise to proposals for revision of other parts of the legislation.

Criminal responsibility for international crimes

On 17 July 1998 the Rome Statute of the International Criminal Court (ICC) was adopted. Following the ratification of the Statute by 60 States – among them Sweden – it entered into force on 1 July 2002. The Statute establishes the International Criminal Court as a permanent institution, with the power to try individuals for genocide, crimes against humanity and war crimes.

Against the background of Sweden's ratification of the Rome Statute, the Commission was asked to review Swedish legislation concerning those international crimes which, under international law, entail individual criminal responsibility.

The Rome Statute contains provisions on crimes and other provisions which concern the activities of the International Criminal Court. It does not per se require the inclusion of these provisions into national legislation. However, as has been underlined in the Commission's terms of reference, Sweden has a strong interest in making its legislation permit prosecution for serious international crimes to the same extent as will be possible under the international system which Sweden has promoted. With the provisions of the Rome Statute as its primary model, the Commission therefore proposes a new Swedish Act on International Crimes. The Act will make it possible to hold individuals responsible for genocide, crimes against humanity and war crimes. The scope of the proposed Act is however somewhat wider than the Rome Statute, i.a. as regards responsibility for war crimes during non-international armed conflicts.

Apart from provisions on crimes, the Rome Statute contains a number of provisions under the heading "General Principles of Criminal Law". They concern, i.a. inchoate forms of crimes, general conditions for criminal responsibility and various forms of defences. These provisions are to a large extent compatible with the equivalent Swedish law. There are, however, some substantial exceptions. The Commission proposes amendments to Swedish legislation in accordance with the rules in the Rome Statute. Thus, it is proposed that special provisions on military and other commanders' responsibility be introduced. Furthermore, it is proposed that

genocide, crimes against humanity and war crimes be exempt from the normal statutes of limitation.

As a consequence of the proposal on a new Act on International Crimes, it is proposed that the present Swedish Genocide Act and the provision on crimes against international law in Ch. 22 sec. 6 of the Penal Code be repealed.

Competence of Swedish courts

Rules on competence or jurisdiction exist in international as well as national law. While international law determines the permissible limits of a state's jurisdiction, it is a matter for the national legislator to decide to what extent, within these limits, it wishes to assert its jurisdiction.

The central provisions on criminal jurisdiction in Swedish law are to be found in Ch. 2 of the Penal Code. The provisions have been changed and supplemented on several occasions and have now become quite difficult to grasp. Furthermore, an increasing number of provisions on jurisdiction have been introduced in criminal law legislation outside the Penal Code. The present legislation provides for a very wide jurisdiction over crimes committed abroad. In some aspects, at least formally, it extends beyond the limits of international law. This is one of the reasons for the present principal rule, requiring the leave of the Government or the Prosecutor-General to prosecute crimes committed abroad. In addition, the courts are obliged to observe the rules on jurisdiction that follow from international law.

The Commission's task has been to make a systematic survey of the provisions on Swedish jurisdiction in criminal cases, in order to accomplish a collected regulation which is easy to grasp and apply. To this end, it is proposed that the wording of Ch. 2 of the Penal Code is changed completely. The provisions of the new wording are as far as possible made applicable in cases which today are regulated outside the Penal Code. The provisions regarding the competence of Swedish courts are based on the traditional principles of international law allowing for state jurisdiction. The formal limits of competence are made narrower and more precise.

The system requiring leave to prosecute crimes committed abroad will be retained. The competence to grant leaves is moved from the Government to the Prosecutor-General. In individual cases, however, the Prosecutor-General may hand over the case to

the Government. Provisions are introduced regarding what circumstances should be taken into consideration when deciding on prosecuting a crime which has been committed abroad.

It was also part of the Commission's assignment to look into Swedish legislation on jurisdiction over international crimes. It is proposed that Swedish courts shall have universal jurisdiction over genocide, crimes against humanity and war crimes, i.e. be competent to try charges on such crimes regardless of where or by whom they have been committed. The proposal in this part also encompasses acts of torture under the UN Convention of 1984 against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. Furthermore, a special provision is proposed regarding crimes under international treaties that are binding on Sweden. If a treaty obliges Sweden to try the question of prosecution if the alleged offender is not extradited, Swedish courts shall be competent to try the crime in question.

Författningsförslag

1 Förslag till Lag (0000:000) om internationella brott

1 kap. Inledande bestämmelser

1 § Denna lag är tillämplig på brott som svensk domstol, enligt allmän folkrätt eller en överenskommelse med annan stat eller mellanfolklig organisation som är bindande för Sverige, är behörig att döma för även om gärningen saknar särskild anknytning till Sverige.

2 § Vid tillämpning av denna lag skall, inom de ramar som följer av svenska bestämmelser, de principer och den praxis som är vägledande för och har utvecklats inom den enligt Romstadgan den 17 juli 1998 inrättade Internationella brottmålsdomstolen särskilt beaktas.

2 kap. Folkmord

Allmän definition

1 § Med *folkmord* avses gärningar som anges i 2 § och som begås i syfte att helt eller delvis förrinta en nationell, etnisk eller rasmässigt bestämd eller religiös folkgrupp som sådan och som antingen ingår som ett led i ett uppenbart mönster av liknande gärningar riktade mot folkgruppen eller som i sig är ägnade att medföra en sådan förintelse.

Straffbara gärningar

2 § För folkmord döms den som dödar en medlem av folkgruppen eller tillfogar en sådan person en svår kroppslig eller psykisk skada.

Detsamma gäller den som i annat fall

1. påtvingar medlemmar av folkgruppen levnadsvillkor som är ägnade att medföra att folkgruppen förintas helt eller delvis,
2. vidtar åtgärder i avsikt att förhindra att barn skall födas inom folkgruppen eller
3. genom olaga tvång för över barn från folkgruppen till en annan grupp.

Straff

3 § Straffet för folkmord är fängelse i lägst fyra och högst tio år eller på livstid.

3 kap. Brott mot mänskligheten*Allmän definition*

1 § Med *brott mot mänskligheten* avses gärningar som anges i 2 § och som ingår som ett led i ett omfattande eller systematiskt angrepp riktat mot en grupp av civila.

Straffbara gärningar

2 § För brott mot mänskligheten döms den som dödar någon som ingår i gruppen eller som genom tortyr eller på annat sätt tillfogar en sådan person en svår kroppslig eller psykisk skada eller svårt lidande.

Detsamma gäller den som i annat fall

1. påtvingar personer som ingår i gruppen levnadsvillkor som är ägnade att medföra att gruppen förintas helt eller delvis (*förintelse*),
2. genom tvång eller allvarligt missbruk av beroende ställning hos någon som ingår i gruppen förorsakar att han eller hon kommer i tvångsarbete eller annat sådant tvångstillstånd (*förslavning*),

3. i strid med allmän folkrätt deporterar eller på annat sätt tvångsförflyttar personer som ingår i gruppen från ett område där de lagligen uppehåller sig (*tvångsförflyttning*),
4. i strid med allmän folkrätt frihetsberövar någon som ingår i gruppen (*olaga frihetsberövande*),
5. utsätter någon som ingår i gruppen för allvarligt sexuellt övergrepp genom våldtäkt, påtvingad prostitution, påtvingat havandeskap, påtvingad sterilisering eller annan motsvarande gärning (*sexuellt övergrepp*),
6. i samband med annat brott mot denna paragraf eller i strid med folkrätten berövar personer som ingår i gruppen grundläggande rättigheter på grund av politiska, rasmässiga, nationella, etniska, kulturella, religiösa, könsmässiga eller andra enligt allmän folkrätt otillåtna motiv (*diskriminering*),
7. för en stats eller politisk organisations räkning, eller med dess tillstånd, stöd eller samtycke, griper, fängslar eller för bort någon som ingår i gruppen i syfte att undandra honom eller henne rättsligt skydd under en längre tid eller, sedan ett frihetsberövande har skett, vägrar att erkänna frihetsberövandet eller lämna information om personens öde eller uppehållsort (*påtvingat försvinnande*) eller
8. inom ramen för och i syfte att upprätthålla en institutionaliserad ordning av systematiskt förtryck och dominans av en rasgrupp över en eller flera andra rasgrupper begår andra gärningar av liknande slag (*apartheid*).

Straff

3 § Straffet för brott mot mänskligheten är fängelse i lägst fyra och högst tio år eller på livstid.

4 kap. Krigsförbrytelser

Allmän definition

1 § Med *krigsförbrytelser* avses gärningar som anges i 3-7 §§ och som ingår som ett led i eller på annat sätt står i samband med en väpnad konflikt eller ockupation.

Skyddad person

2 § Med *skyddad person* avses den som såsom sårad, sjuk, skeppsbruten, krigsfånge, civil eller i annan egenskap åtnjuter särskilt skydd enligt 1949 års fyra Genèvekonventioner om skydd för krigets offer eller 1977 års första tilläggsprotokoll till dessa eller annars enligt allmän folkrätt i väpnad konflikt eller under ockupation.

Krigsförbrytelse mot person

3 § För krigsförbrytelse döms den som dödar en skyddad person eller som genom tortyr eller annan grym eller omänsklig behandling tillfogar en skyddad person en svår kroppslig eller psykisk skada eller svårt lidande.

Detsamma gäller den som i annat fall

1. utsätter en skyddad person för medicinsk behandling eller vetenskapliga experiment som inte sker i personens intresse och som innebär allvarlig fara för hans eller hennes liv eller hälsa,
2. i strid med allmän folkrätt deporterar eller på annat sätt tvångsförflyttar en skyddad person från ett område där han eller hon lagligen uppehåller sig,
3. utsätter en skyddad person för allvarligt sexuellt övergrepp genom våldtäkt, sexuellt slaveri, påtvingad prostitution, påtvingat havandeskap, påtvingad sterilisering eller annan motsvarande gärning,
4. verkställer eller dömer ut ett straff mot en skyddad person utan att han eller hon först fått en rättvis rättegång inför en opartisk domstol,
5. genom förödmjukande eller nedsättande behandling kränker en skyddad persons personliga värdighet,
6. tar en skyddad person som gisslan,
7. dödar eller skadar en kombattant som är försatt ur stridbart skick eller
8. till de väpnade styrkorna tar ut eller i strid använder barn som inte fyllt femton år.

Vid internationell väpnad konflikt och under ockupation döms för krigsförbrytelse även den som

1. låter förflytta en del av egen civilbefolkning till ockuperat område,
2. tvingar en medborgare i stat som är motpart i konflikten att delta i stridshandling mot den egna staten,

3. tvingar en skyddad person att tjänstgöra i en fientlig makts väpnade styrkor eller
4. utan laga stöd frihetsberövar en skyddad person eller på ett oförsvarligt sätt dröjer med att sända hem en krigsfånge eller civil som lagligen berövats friheten.

Krigsförbrytelse mot egendom och civila rättigheter

4 § För krigsförbrytelse döms den som plundrar en stad eller plats eller, utan att detta är nödvändigt av militära skäl, i stor omfattning förstör, konfiskerar eller beslagtar annans egendom.

Vid internationell väpnad konflikt och under ockupation döms för krigsförbrytelse även den som helt eller i betydande omfattning förklarar motpartens medborgares civila rättigheter eller deras rätt att få dessa prövade i domstol för slutligt eller tillfälligt upphäva.

Krigsförbrytelse mot särskilt skyddade insatser eller kännetecken

5 § För krigsförbrytelse döms den som

1. riktar ett anfall mot personal, anläggningar, material, enheter eller fordon som deltar i en humanitär biståndsinsats eller i en fredsbevarande insats i överensstämmelse med principerna i Förenta nationernas stadga så länge som insatserna är berättigade till det skydd som tillkommer civila eller civil egendom enligt allmän folkrätt eller en överenskommelse med annan stat eller mellanfolklig organisation som är bindande för Sverige,
2. riktar ett anfall mot personal, byggnader, utrustning, medicinska enheter eller transporter som i överensstämmelse med folkrätten bär Röda korsets, Röda halvmånens eller någon annan av de av 1949 års fyra Genèvekonventioner och 1977 års första tilläggsprotokoll särskilt skyddade kännetecknen eller
3. missbrukar ett kännetecken som avses under 2 eller parlamentarflagga eller Förenta nationernas eller fiendens flagga eller militära beteckningar och uniform på ett sätt som leder till att någon dör eller drabbas av allvarlig skada.

*Krigsförbrytelse genom användning av förbjudna stridsmetoder***6 §** För krigsförbrytelse döms den som

1. med användning av förrädiskt förfarande dödar eller sårar någon som tillhör motpartens väpnade styrkor,
2. beordrar eller hotar med att pardon inte kommer att ges,
3. använder en skyddad person för att genom hans eller hennes närvaro motverka att motparten går till angrepp mot vissa platser, områden eller väpnade styrkor,
4. riktar ett anfall mot ett militärt mål i medvetande om att anfallet också kommer att leda till att civila kommer att dödas eller skadas eller civil egendom förstöras i en omfattning som saknar proportion i förhållande till den konkreta och omedelbara övergripande militära fördel som kan förväntas,
5. riktar ett anfall mot en civilbefolkning som sådan eller enskilda civila som inte deltar i stridigheterna,
6. i avsikt att utnyttja utsvaltning av en civilbefolkning som stridsmetod berövar denna förnödenheter som är nödvändiga för dess överlevnad eller i strid med folkrätten förhindrar hjälpsändningar,
7. riktar ett anfall mot städer, byar, bostäder eller byggnader som inte försvaras och som inte utgör ett militärt mål eller
8. riktar ett anfall mot byggnader som är avsedda för religion, undervisning, konst, vetenskap eller välgörande ändamål, mot historiska minnesmärken, kulturegendom, sjukhus eller uppsamlingsplatser för sjuka och sårade eller mot annan civil egendom som inte utgör ett militärt mål.

Vid internationell väpnad konflikt döms för krigsförbrytelse även den som anfaller ett militärt mål i medvetande om att anfallet också kommer att leda till vidsträckta, långvariga och allvarliga skador på den naturliga miljön i en omfattning som saknar proportion i förhållande till den konkreta och omedelbara övergripande militära fördel som kan förväntas.

*Krigsförbrytelse genom användning av förbjudna stridsmedel***7 §** För krigsförbrytelse döms den som

1. använder gift eller giftiga vapen,
2. använder biologiska eller kemiska vapen eller
3. använder annat stridsmedel av sådan beskaffenhet som kan förorsaka överflödigt skada eller onödigt lidande eller som är ur-

skillningslöst och vars användande står i strid med allmän folk-
rätt eller en överenskommelse med annan stat eller mellanfolk-
lig organisation som är bindande för Sverige.

Straff

8 § Straffet för krigsförbrytelse är fängelse i högst sex år om brot-
tet inte är att bedöma som grovt.

För grovt brott är straffet fängelse i lägst fyra och högst tio år el-
ler på livstid. Vid bedömningen av om brottet är grovt skall särskilt
beaktas om brottet ingått som ett led i en plan eller politik eller
som en del av en omfattande brottslighet av samma slag.

5 kap. Ansvar för förmän

Utvidgat gärningsmannaskap

1 § En militär eller civil förman skall anses som gärningsman om
han eller hon underlåter att vidta de för honom eller henne möjliga
åtgärder som är nödvändiga och skäligen för att förhindra folkmord,
brott mot mänskligheten eller krigsförbrytelse som begås av en un-
derlydande som står under förmannens omedelbara lydnad och
kontroll.

Underlåtenhet att utöva kontroll

2 § En militär eller civil förman som uppsåtligt eller av grov oak-
samhet underlåter att utöva särskild tillsyn över en underlydande
som står under hans eller hennes omedelbara lydnad och kontroll
skall dömas för *underlåtenhet att utöva kontroll* om den underly-
dande begår folkmord, brott mot mänskligheten eller krigsförbry-
telse som förmannen borde ha förutsett och har kunnat förhindra.

Underlåtenhet att anmäla brott

3 § En militär eller civil förman som underlåter att för undersök-
ning och lagföring anmäla skälig misstanke om att en underlydande
som står under hans eller hennes omedelbara lydnad och kontroll

har begått folkmord, brott mot mänskligheten eller krigsförbrytelse skall dömas för *underlåtenhet att anmäla brott*.

Straff

4 § Straffet för underlåtenhet att utöva kontroll eller att anmäla brott är böter eller fängelse i högst ett år eller, om brottet är grovt, fängelse i högst fyra år.

6 kap. Övriga bestämmelser

Försök m.m.

1 § För försök, förberedelse eller stämpling till och underlåtenhet att avslöja folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelse döms till ansvar enligt vad som sägs i 23 kap. brottsbalken.

Gemensamt straff

2 § Om en tilltalad döms för flera gärningar som innefattar folkmord, brott mot mänskligheten eller krigsförbrytelse gäller bestämmelserna i 26 kap. 2 § brottsbalken med den avvikelserna att fängelse på viss tid får överskrida det svåraste straffet med upp till tio år om gärningarna utgjort led i en brottslig verksamhet som varit särskilt noggrant planlagd eller bedrivits i stor omfattning och i vilken den tilltalade spelat en betydande roll.

Preskription

3 § Bestämmelserna om preskription i 35 kap. brottsbalken tillämpas inte på brott enligt denna lag för vilket högre straff än fängelse i sex år är föreskrivet.

Förverkande

4 § I fråga om förverkande tillämpas bestämmelserna i 36 kap. brottsbalken.

-
1. Denna lag träder i kraft
 2. Bestämmelsen i 6 kap. 3 § tillämpas även för gärning som har begåtts före ikraftträdandet om påföljd inte bortfallit dessförinnan och gärningen skulle ha utgjort brott enligt denna lag om den begåtts efter ikraftträdandet.

2 Förslag till Lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken

dels att 2 kap. samt 22 kap. 6 § och 8 § skall upphöra att gälla

dels att det i balken skall införas ett nytt kapitel, 2 kap, av följande lydelse

dels att 22 kap. 6 a-c §§ och 26 kap. 2 § skall ha följande lydelse.

Föreslagen lydelse

2 kap. Om svensk domstols behörighet

Brott i Sverige

Behörighetens omfattning

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

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

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

Är det ovisst var ett brott har begåtts skall brottet anses vara begånget i Sverige om det finns skälig anledning att anta att detta är fallet.

Krav på åtalsförordnande

2 § Brott som avses i 1 § får inte åtalas utan att Riksåklagaren har meddelat åtalsförordnande om brottet har begåtts

1. på ett utländskt fartyg eller luftfartyg av en utlänning som var befälhavare eller tillhörde besättningen på fartyget eller annars

följde med detta och brottet riktade sig mot en sådan utlänning eller mot utländskt intresse,

2. av en utlänning i utövningen av tjänst eller uppdrag som innefattar allmän ställning hos en annan stat eller en mellanfolklig organisation, såvida inte gärningsmannen genom vilseledande uppgifter, förklädnad eller på annat sätt har försökt dölja i vilken egenskap han eller hon har handlat, eller
3. av någon som tillhör en främmande stats militära styrka i samband med att styrkan besöker Sverige inom ramen för internationellt samarbete.

Åtalsförordnande får meddelas endast om åtal är påkallat ur allmän synpunkt. Vid prövningen skall brottslighetens anknytning till främmande stat och de intressen som den staten har beaktas särskilt. Om det finns särskilda skäl, får Riksåklagaren överlämna prövningen till regeringen.

Brott utanför Sverige

Allmänna behörighetsgrunder

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

<i>Anknytningsfaktum</i>	<i>Behörighetens omfattning</i>
1. Svenskt fartyg m.m.	Brott som har begåtts <ol style="list-style-type: none"> a) ombord på ett svenskt fartyg, b) ombord på ett svenskt luftfartyg, c) på en inrättning som med stöd av lag har tillkommit i Sveriges ekonomiska zon eller på svensk del av kontinentalsockeln eller d) i tjänsten av befälhavaren eller någon som tillhörde besättningen på fartyg eller luftfartyg som avses i a – b.

<i>Anknytningsfaktum</i>	<i>Behörighetens omfattning</i>
2. Svensk gärningsman	Brott som har begåtts av någon som a) vid gärningstillfället var svensk medborgare eller hade hemvist i Sverige eller b) när åtal väcks för brottet har förvärvat svenskt medborgarskap eller tagit hemvist i Sverige.
3. Svenskt enskilt intresse	Brott som har riktat sig mot a) en svensk medborgare eller någon annan som har hemvist i Sverige eller b) en svensk juridisk person.
4. Svenskt allmänt intresse	Brott som har a) riktat sig mot rikets säkerhet, allmän verksamhet eller annat av rättsordningen särskilt skyddat svenskt intresse eller b) begåtts i utövningen av tjänst eller uppdrag som innefattar allmän ställning.
5. Internationella brott	Brott som avses i a) lagen (0000:000) om internationella brott, b) 13 kap. 5 a § (kapning och sjö- eller luftfartssabotage) eller som utgör försök till sådant brott, c) 13 kap. 5 b § (flygplatsabotage) eller som utgör försök till sådant brott, d) 15 kap. 4 b § (osann eller ovarsam utsaga inför en internationell domstol), e) 16 kap. 5 § (uppvigling) och som bestått i en omedelbar och offentlig uppmaning till att begå folkmord, eller f) artikel 1 i Förenta nationernas konvention den 10 december 1984 mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning eller som utgör försök till sådant brott.

<i>Anknytningsfaktum</i>	<i>Behörighetens omfattning</i>
6. Främmande stats intresse	<p>Brott som har begåtts av någon som befinner sig i Sverige om</p> <ol style="list-style-type: none"> främmande stat har begärt att lagföringen för brottet skall överföras till Sverige, en begäran om utlämning för brottet har lämnats utan bifall eller brottet omfattas av en internationell överenskommelse som är bindande för Sverige och enligt vilken det föreligger skyldighet att utan undantag pröva frågan om åtal om den misstänkte inte utlämnas.

Särskilda behörighetsgrunder

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

- 29 kap. 13 § miljöbalken,
- 13 kap. 5 § luftfartslagen (1957:297),
- 14 § lagen (1966:314) om kontinentalsockeln,
- 6 § lagen (1976:19) om internationellt samarbete rörande lagföring för brott,
- 10 kap. 10 § lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg,
- 51 a § jaktlagen (1987:259),
- 17 § lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon,
- 49 § fiskelagen (1993:787),
- 5 § lagen (1995:732) om skydd för gravfriden vid passagerarfartyget Estonia och
- 10 kap. 2 § radio- och TV-lagen (1996:844).

Krav på dubbel straffbarhet

5 § Har brottet begåtts på en främmande stats område är i fall som avses i 3 § 2, 3 och 6 svensk domstol behörig endast om gärningen är straffbar även enligt lagen på gärningsorten (dubbel straffbarhet). I sådana fall får inte dömas till påföljd som är stränga-

re än det svåraste straff som är föreskrivet för brottet enligt lagen på gärningsorten.

Första stycket gäller inte

1. brott som någon som tillhör Försvarmakten har begått på ett område där en avdelning av Försvarmakten befann sig,
2. brott som någon som är anställd av en svensk myndighet för att delta i en internationell fredsfrämjande insats eller i internationell civil krishantering har begått vid tjänstgöringen,
3. brott för vilka det lindrigaste straff som är föreskrivet enligt svensk lag är fängelse i fyra år eller mer samt
4. brott som avses i
 - a) 4 kap. 1 a § (människohandel för sexuella ändamål) samt försök, förberedelse eller stämpling till eller underlåtenhet att avslöja sådant brott
 - b) 14 kap. 6 § (penningförfalskning) samt försök till sådant brott
 - c) 22 kap. 6 a § (olovlig befattning med kemiska vapen)
 - d) 22 kap. 6 b § (olovlig befattning med minor)
 - e) 2 § lagen (1982:316) om könsstympning av kvinnor
 - f) 5 § lagen (1982:963) om rymdverksamhet
 - g) 8 § lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner samt
 - h) 3–5 §§ lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m.

Krav på visst straff

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

Krav på åtalsförordnande

7 § Brotts som avses i 3 och 4 §§ får inte åtalas utan att Riksåklagaren eller den som Riksåklagaren bemyndigat därtill har meddelat åtalsförordnande.

Åtalsförordnande får meddelas endast om åtal är påkallat ur allmän synpunkt. Vid prövningen skall brottslighetens anknytning till främmande stat och de intressen som den staten har beaktas sär-

skilt. Om det finns särskilda skäl, får Riksåklagaren överlämna prövningen till regeringen.

Åtalsförordnande krävs inte för

1. brott som avses i 15 kap. 4 b § (osann eller ovarsam utsaga inför en internationell domstol) samt
2. brott som har begåtts
 - a) på ett svenskt fartyg eller luftfartyg eller i tjänsten av befälhavaren eller någon som tillhörde besättningen på ett sådant fartyg,
 - b) i utövningen av tjänst eller uppdrag som innefattar allmän ställning,
 - c) av någon som tillhör Försvarsmakten på ett område där en avdelning av Försvarsmakten befann sig,
 - d) vid tjänstgöringen av någon som är anställd av en svensk myndighet för att delta i en internationell fredsfrämjande insats eller i internationell civil krishantering,
 - e) i Danmark, Finland, Island eller Norge eller på fartyg eller luftfartyg i reguljär trafik mellan orter belägna i Sverige eller någon av nämnda stater, eller
 - f) av en svensk, dansk, finsk, isländsk eller norsk medborgare mot svenskt intresse.

Betydelsen av en tidigare utländsk dom

Utländsk dom som processhinder

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

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

1. den tilltalade har frikänts från ansvar på den grunden att gärningen inte utgjorde brott enligt den lag som domstolen tillämpade,
2. verkställighet av den utdömda påföljden inte pågår av annan anledning än att påföljden redan har verkställts i sin helhet eller bortfallit enligt den för verkställigheten tillämpliga lagen,
3. lagföringen gäller brott som avses i 1 § eller 3 § 4, såvida inte den tidigare lagföringen har skett på begäran av svensk myn-

- dighet eller sedan personen har utlämnats från Sverige för lagföreläggning,
4. den tidigare lagföreläggningen eller domen uppenbart står i strid med svenska allmänna rättsprinciper, eller
 5. sådana förhållanden föreligger som enligt 58 kap. 3 § rättegångsbalken kan föranleda resning till men för den tilltalade.

Regeringen tillkännager de överenskommelser som avses i andra stycket.

Krav på åtalsförordnande

9 § Brott som avses i 8 § får inte åtalas utan att Riksåklagaren har meddelat åtalsförordnande.

Åtalsförordnande får meddelas endast om åtal är påkallat ur allmän synpunkt. Vid prövningen skall brottslighetens anknytning till främmande stat och de intressen som den staten har beaktas särskilt. Om det finns särskilda skäl, får Riksåklagaren överlämna prövningen till regeringen.

Beaktande av utländsk påföljd

10 § Döms någon i Sverige för en gärning som avses i 8 § skall vid bestämmande av påföljd skälig hänsyn tas till verkställighet av tidigare ådömd påföljd som den tilltalade undergått till följd av den tidigare lagföreläggningen. Frihetsberövande till följd av den tidigare domen eller lagföreläggningen skall om möjligt i sin helhet räknas av från böter eller fängelse.

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

Övriga bestämmelser

Folkrättsliga begränsningar

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

Utlämning

12 § Om utlämning är särskilt föreskrivet.

Villkor som ställs upp vid utlämning från främmande stat till Sverige skall iakttas här i riket.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***22 kap. Om landsförräderi m.m.**

6 a §

Den som

1. utvecklar, producerar eller på annat sätt förvärvar, lagrar eller bibehåller kemiska vapen eller överför, direkt eller indirekt, kemiska vapen till någon,
2. använder kemiska vapen,
3. deltar i militära förberedelser för användning av kemiska vapen eller
4. använder ämnen för kravallbekämpning som en metod för krigföring döms, om gärningen inte är att bedöma som *folkrättsbrott*, för olovlig befattning med kemiska vapen till fängelse i högst fyra år.

Den som

1. utvecklar, producerar eller på annat sätt förvärvar, lagrar eller bibehåller kemiska vapen eller överför, direkt eller indirekt, kemiska vapen till någon,
2. använder kemiska vapen,
3. deltar i militära förberedelser för användning av kemiska vapen eller
4. använder ämnen för kravallbekämpning som en metod för krigföring döms, om gärningen inte är att bedöma som *brott enligt lagen (0000:000) om internationella brott*, för olovlig befattning med kemiska vapen till fängelse i högst fyra år.

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

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

6 b §

Den som använder, utvecklar, tillverkar, förvärvar, innehar eller överläter antipersonella minor (truppminor), döms för olovlig befattning med minor till fängelse i högst fyra år, om gärningen inte är att bedöma som *folkrättsbrott*.

Den som använder, utvecklar, tillverkar, förvärvar, innehar eller överläter antipersonella minor (truppminor), döms för olovlig befattning med minor till fängelse i högst fyra år, om gärningen inte är att bedöma som *brott enligt lagen (0000:000) om internationella brott*.

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

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

Är brottet grovt skall dömas till fängelse i högst tio år eller på livstid. Vid bedömandet om brottet är grovt skall särskilt beaktas, om gärningen väsentligt bidragit till att minor kommit att användas på ett sätt som inneburit fara för många människors liv eller hälsa.

6 c §

Den som i strid med Förenta nationernas fördrag om fullständigt förbud mot kärnsprängningar deltar i eller på annat sätt medverkar till utförandet av en kärnvapenprovsprängning eller någon annan kärnsprängning döms för olovlig kärnsprängning till fängelse i högst fyra år, om gärningen inte är att bedöma som *folkrättsbrott*.

Den som i strid med Förenta nationernas fördrag om fullständigt förbud mot kärnsprängningar deltar i eller på annat sätt medverkar till utförandet av en kärnvapenprovsprängning eller någon annan kärnsprängning döms för olovlig kärnsprängning till fängelse i högst fyra år, om gärningen inte är att bedöma som *brott enligt lagen (0000:000) om internationella brott*.

Är brottet grovt, skall dömas till fängelse i högst tio år eller på livstid. Vid bedömandet om brottet är grovt skall särskilt beaktas om gärningen haft stor betydelse för kärnsprängningen eller om

gärningen inneburit fara för människor eller för egendom av särskild betydelse.

26 kap. Om fängelse

2 §

Fängelse får användas såsom gemensamt straff för flera brott, om fängelse kan följa på något av brotten.

Fängelse på viss tid får sättas över det svåraste av de högsta straff som kan följa på brotten men får inte överstiga de högsta straffen sammanlagda med varandra. Det får inte heller överskrida det svåraste straffet med mer än

1. ett år, om det svåraste straffet är kortare än fängelse i fyra år,
2. två år, om det svåraste straffet är fängelse i fyra år eller längre men inte uppgår till fängelse i åtta år,
3. fyra år, om det svåraste straffet är fängelse i åtta år eller längre.

Fängelse på viss tid får sättas över det svåraste av de högsta straff som kan följa på brotten men får inte överstiga de högsta straffen sammanlagda med varandra. Det får, *utom i fall som avses i 6 kap. 2 § lagen (0000:000) om internationella brott*, inte heller överskrida det svåraste straffet med mer än

1. ett år, om det svåraste straffet är kortare än fängelse i fyra år,
2. två år, om det svåraste straffet är fängelse i fyra år eller längre men inte uppgår till fängelse i åtta år,
3. fyra år, om det svåraste straffet är fängelse i åtta år eller längre.

Vid tillämpningen av andra stycket skall bötesstraff anses motsvara fängelse i fjorton dagar.

Det svåraste av de längsta straffen får inte underskridas.

3 Förslag till Lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs att 19 kap. 1 och 2 §§ rättegångsbalken skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

19 kap. Om laga domstol

1 §

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

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

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

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

sig.

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

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

2 §

Åtal för brott, som *förövats å ort utom riket* eller *å utländskt fartyg eller luftfartyg* under resa inom eller utom riket, *upptages, om ej regeringen för visst fall förordnar annat*, av den rätt, där den misstänkte skall svara i tvistemål i allmänhet, eller av rätten i den ort, där han gripits eller *eljest* uppehåller sig.

Åtal för brott, som *har begåtts på utländsk ort* eller *på utländskt fartyg eller luftfartyg* under resa inom eller utom riket, *upptas* av den rätt, där den misstänkte skall svara i tvistemål i allmänhet, eller av rätten i den ort, där han gripits eller *annars* uppehåller sig.

Finns det inte någon behörig domstol enligt första stycket, tas åtalet upp av Stockholms tingsrätt.

4 Förslag till Lag om ändring i miljöbalken

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

29 kap. Straffbestämmelser och förverkande

13 §

Den som begått brott enligt 8 § första stycket 24 döms vid svensk domstol, även om 2 kap. 2 eller 3 § brottbalken inte är tillämplig. Har brottet förövats i Sveriges ekonomiska zon, får åtal väckas vid den tingsrätt vars domkrets är närmast den plats där brottet förövades.

Svensk domstol är behörig att döma för brott enligt 8 § första stycket 24 även om domsrätt enligt 2 kap. 3 § brottbalken inte föreligger. Har brottet begåtts i Sveriges ekonomiska zon, får åtal väckas vid den tingsrätt vars domkrets är närmast den plats där brottet begicks.

Denna lag träder i kraft den

5 Förslag till Lag om ändring i luftfartslagen (1957:297)

Härigenom föreskrivs att 13 kap. 5 § luftfartslagen (1957:297) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 kap. Ansvarsbestämmelser m.m.

5 §

För gärning som är belagd med straff enligt brottsbalken skall inte dömas till ansvar enligt denna lag.

Den som i fråga om sådant utländskt luftfartyg, som avses i 1 kap. 6 §, utom riket har begått gärning som är belagd med straff enligt denna lag eller med stöd därav utfärdade föreskrifter döms, om han befinner sig i Sverige, enligt svensk lag och vid svensk domstol, även om 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte är tillämplig. Åtal får väckas utan förordnande enligt 2 kap. 5 § andra stycket samma balk.

Svensk domstol är i fråga om sådant utländskt luftfartyg som avses i 1 kap. 6 § behörig att döma för brott mot denna lag eller mot föreskrift som har utfärdats med stöd av lagen även om domsrätt enligt 2 kap. 3 § brottsbalken inte föreligger.

Denna lag träder i kraft den

**6 Förslag till
Lag om upphävande av lagen (1964:169) om straff
för folkmord**

Härigenom föreskrivs att lagen (1964:169) om straff för folkmord
skall upphöra att gälla.

Denna lag träder i kraft den

7 Förslag till Lag om ändring i lagen (1966:314) om kontinentalsockeln

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 §

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

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

Har regeringen föreskrivit att sekretess enligt 8 kap. 6 § sekretesslagen (1980:100) skall gälla i verksamhet som består i tillsyn över efterlevnaden av förevarande lag, tillämpas första stycket också i fråga om den som röjer uppgifter vilka han till följd härav är skyldig att hemlighålla.

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

Denna lag träder i kraft den

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §

Framställningen får *ej* bifallas

1. om hinder mot lagföring här i landet föreligger enligt 2 kap. 5 a § brottsbalken,

Framställningen får *inte* bifallas

1. om hinder mot lagföring här i landet föreligger enligt 2 kap. 8 § brottsbalken,

13 §

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

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

Har framställning från annan stat om överförande av lagföring bifallits, får åtal väckas här i landet, även om sådant förordnande som avses i 2 kap. 7 § eller 9 § brottsbalken *inte* har meddelats.

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

Denna lag träder i kraft den

**9 Förslag till
Lag om ändring i lagen (1978:801) om internationellt
samarbete rörande kriminalvård i frihet**

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

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

Framställningen får *ej* bifallas

Framställningen får *inte* bifallas

6. om fråga om ansvar för gärning som påföljden avser har prövats genom lagakraftäggande dom i annan stat än den som har gjort framställningen och hinder mot lagföring för gärningen här i landet till följd härav skulle ha förelegat enligt 2 kap. 5 a § brottsbalken.

6. om fråga om ansvar för gärning som påföljden avser har prövats genom lagakraftäggande dom i annan stat än den som har gjort framställningen och hinder mot lagföring för gärningen här i landet till följd härav skulle ha förelegat enligt 2 kap. 8 § brottsbalken.

Denna lag träder i kraft den

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 kap. Ansvar m.m.

10 §

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

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

11 §

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

1. om brottet avser ett förbjudet utsläpp och detta har medfört betydande skador på den svenska kusten eller därmed sammanhängande intressen eller på tillgångar i Sveriges sjöterritorium eller ekonomiska zon, eller
2. om den stat där fartyget är registrerat inte inom sex månader från det att staten underrättats om brottet har inlett rättsliga förfaranden som syftar till att ådöma straff för gärningen, eller
3. om den stat där fartyget är registrerat vid upprepade tillfällen har underlåtit att iaktta sina skyldigheter att vidta åtgärder med anledning av överträdelse begångna på dess fartyg.

Att åtal för brott som avses i första stycket i vissa fall får väckas endast efter förordnande av regeringen eller den myndig-

Att åtal för brott som avses i första stycket i vissa fall får väckas endast efter förordnande av regeringen eller den myndig-

het som regeringen bemyndigat följer av 2 kap. 5 § brottsbalken. het som regeringen bemyndigat följer av 2 kap. 7 § brottsbalken.

Denna lag träder i kraft den

**11 Förslag till
Lag om ändring i lagen (1982:316) om förbud mot
könsstympning av kvinnor**

Härigenom föreskrivs att 3 § lagen (1982:316) om förbud mot könsstympning av kvinnor skall upphöra att gälla.

Denna lag träder i kraft den

12 Förslag till Lag om ändring i lagen (1982:963) om rymdverksamhet

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §

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

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

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

Denna lag träder i kraft den

13 Förslag till Lag om ändring i jaktlagen (1987:259)

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

51 a §

Den som har begått brott enligt denna lag inom Sveriges ekonomiska zon döms vid svensk domstol, även om 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte är tillämplig.

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

Denna lag träder i kraft den

14 Förslag till Lag om ändring i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

17 §

Den som har begått brott som avses i 16 § döms vid svensk domstol, även om 2 kap. 2 eller 3 § brottbalken inte är tillämplig. *Svensk domstol är behörig att döma för brott som avses i 16 § även om domsrätt enligt 2 kap. 3 § brottbalken inte föreligger.*

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

Denna lag träder i kraft den

15 Förslag till Lag om ändring i fiskelagen (1993:787)

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

49 §

Den som har begått brott enligt denna lag döms vid svensk domstol, även om 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte är tillämplig.

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

Denna lag träder i kraft den

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 §

På begäran av tribunalen skall en i Sverige pågående lagföring överföras till tribunalen. Förs lagföringen över efter det att åtal har väckts, utgör detta rättegångshinder i brottmålet

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

Denna lag träder i kraft den

**17 Förslag till
Lag om ändring i lagen (1995:732) om skydd för
gravfriden vid vraket efter passagerarfartyget Estonia**

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §

För brott mot denna lag döms vid svensk domstol, även om 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte är tillämplig.

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

Denna lag träder i kraft den

**18 Förslag till
Lag om ändring i lagen (1996:95) om vissa
internationella sanktioner**

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

Denna lag träder i kraft den

19 Förslag till Lag om ändring i Radio- och TV-lagen (1996:844)

Härigenom föreskrivs att 10 kap. 2 § Radio- och TV-lagen (1996:844) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 kap. Straff och särskilda avgifter, m.m.

5 §

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

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

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

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

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

Åtal får väckas endast efter förordnande av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer mot

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

– *utlänningar även i andra fall*

än som anges i 2 kap. 5 § brottsbalken.

Denna lag träder i kraft den

20 Förslag till Lag om ändring i lagen (2002:329) om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 §

Åtal och lagföring i Sverige för en gärning får inte ske

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

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

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

Åtal och lagföring i Sverige för en gärning får inte ske om Internationella brottmålsdomstolen

har beslutat att frågan om ansvar för gärningen skall prövas där trots att svensk förundersökning eller lagföring pågår eller om domstolen har ansökt om att personen i fråga skall överlämnas till domstolen på grund av gärningen och denna ansökan inte har avslagits.

Denna lag träder i kraft den

**21 Förslag till
Lag om ändring i lagen (2002:444) om straff för
finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa
fall, m.m.**

Härigenom föreskrivs att 6 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m. skall upphöra att gälla.

Denna lag träder i kraft den

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Vårt uppdrag kan delas in i två delar. Vi har dels haft i uppdrag att se över den svenska straffrättsliga lagstiftningen när det gäller sådana internationella brott som enligt folkrätten skall föranleda individuellt straffrättsligt ansvar. Bakgrunden till översynen i den delen är främst antagandet av och Sveriges tillträde till Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen men även den för folkrätten relevanta utvecklingen inom folkrätten i övrigt.

Den andra delen av vårt uppdrag har varit att göra en allmän översyn av bestämmelserna om straffrättslig domsrätt i 2 kap. BrB och i andra författningar. Syftet med den översynen har varit att åstadkomma en samlad, överskådlig och lättillämpad reglering.

Den 17 juli 1998 antogs Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen. Sverige ratificerade stadgan den 28 juni 2001. Efter att 60 stater hade ratificerat stadgan trädde den i kraft den 1 juli 2002. Genom stadgan inrättas Internationella brottmålsdomstolen som en permanent domstol för lagföring av enskilda för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser. Stadgan innehåller bl.a. utförliga definitioner av dessa brott och ett stort antal straffrättsliga principer som Internationella brottmålsdomstolen skall tillämpa.¹

Romstadgan ställer i och för sig inte något uttryckligt krav på att de brott och de straffrättsliga principer som anges i stadgan skall införlivas i de fördragsslutande staternas nationella rättsordningar. Stadgan är emellertid avsedd att vara endast ett komplement till de nationella straffsystemen som skall träda i funktion om staterna inte har vilja eller förmåga att själva svara för lagföring. Som stryks under i våra direktiv finns det därför ett starkt svenskt intresse av att se till att den svenska lagstiftningen straffbelägger och medger

¹ Som *bilaga 2* till detta betänkande finns fogat ett utdrag ur Romstadgan.

lagföring för allvarliga brott på motsvarande sätt och i samma utsträckning som skall gälla enligt den internationella ordning som Sverige har verkat för.

Mot denna bakgrund och utvecklingen inom folkrätten i övrigt har vårt uppdrag således varit att se över den svenska straffrättsliga lagstiftningen rörande de internationella brotten enligt folkrätten och ta ställning till vilka förändringar som behövs. Enligt direktiven har vi haft att särskilt uppmärksamma behovet av att införa adekvat straffrättslig lagstiftning för brott mot mänskligheten. I uppdraget har vidare ingått att ta ställning till om brottsrubriceringen folkrättsbrott är adekvat för de gärningar detta brott enligt 22 kap. 6 § BrB omfattar i dag. Vi har därvid haft att beakta att en rad konventioner och folkrättslig sedvanerätt har straffsanktionerats genom folkrättsbrottet. Vid utarbetandet av de förslag som vår översyn har kunnat ge anledning till, skall vi enligt direktiven särskilt överväga de lagtekniska lösningarna när det gäller frågor om en samlad reglering av de aktuella brotten, om indelningar i och avgränsningar av olika brott samt om införande av nya brott.

En särskild fråga som lyfts fram i våra direktiv är frågan om preskription. Vi har haft i uppdrag att överväga och ta ställning till om inte de allvarligaste av de internationella brotten enligt folkrätten bör undantas från reglerna om preskription och, i så fall, hur detta bör lösas lagtekniskt. Övervägandena i den delen skall enligt direktiven omfatta också möjligheten att undanta redan begångna, men ännu inte preskriberade brott, från framtida preskription.

När det gäller den delen av vårt uppdrag som rör svensk straffrättslig domsrätt, påpekas i våra direktiv att de nuvarande reglerna är svåröverskådliga. Vi har därför fått i uppdrag att göra en systematisk översyn av reglerna i syfte att åstadkomma en samlad, överskådlig och lättillämpad reglering. I uppdraget har dessutom ingått att se över den svenska lagstiftningen om straffrättslig domsrätt över de internationella brotten enligt folkrätten och ta ställning till vilka ändringar som kan föranledas av övervägandena med anledning av utvecklingen inom detta rättsområde. Även i övrigt har vi haft att undersöka behovet av förändringar av bestämmelserna om svensk straffrättslig domsrätt.

Direktiven i sin helhet framgår av *bilaga 1* till detta betänkande.

1.2 Utredningsarbetet

Vi påbörjade vårt arbete i november 2000 och vi har sedan dess hållit 16 utredningssammanträden med deltagande av experterna. Utredaren och sekreteraren har dessemellan haft ett antal arbetsmöten.

Utredaren – ibland med deltagande av sekreteraren – har i olika sammanhang informerat om utredningens arbete och inhämtat synpunkter på detta. Således besöktes i juni 2001 utrikesdepartementets Referensgrupp för folkrättsfrågor och i maj 2002 Totalförsvarets folkrättsråd. Vidare träffade utredaren och sekreteraren i juni 2002 företrädare för rikskriminalpolisens s.k. folkbrottsenhet, dels för att informera om vårt arbete och dels för att inhämta information om arbetet i enheten.

Eftersom vi har varit angelägna om att ha en öppen dialog med organisationer som på olika sätt kan beröras eller ha intresse av vårt arbete, bjöd vi in ett antal sådana organisationer till ett samråd den 6 november 2001. Vid samrådet deltog representanter för Rädda Barnens riksförbund, Amnesty International, Internationella juristkommissionen, Svenska Helsingforskommittén för mänskliga rättigheter, svenska avdelningen av International Law Association samt Fonden för mänskliga rättigheter. Vid ett senare tillfälle träffade utredaren och sekreteraren även representanter för svenska Röda Korset. Amnesty International har därefter genom sin juristgrupp översänt ett yttrande till utredningen.

I juni 2001 deltog utredaren och sekreteraren i ett av utrikes- och justitiedepartementen anordnat expertmöte i Stockholm rörande Internationella brottmålsdomstolen. I mötet deltog experter från Danmark, Estland, Finland, Lettland, Litauen, Norge, Polen och Sverige. Vid mötet diskuterades bl.a. vilka åtgärder som kunde vara lämpliga att vidta när det gäller förändringar i nationell straffrättslig lagstiftning. Liknande frågor diskuterades också vid det konsultationsmöte som i september 2001 anordnades i Europarådets regi i Strasbourg och i vilket sekreteraren deltog. I maj 2002 deltog utredaren i ett under det spanska ordförandeskapet i EU anordnat möte i Madrid om jurisdiktionskonflikter.

1.3 Disposition av betänkandet

Mot bakgrund av vårt tudelade uppdrag har vi valt att behandla de olika uppdragen i var sin del av betänkandet. I del A behandlar vi således frågan om svensk straffrättslig domsrätt. Såvitt gäller domsrätt för internationella brott utgår vi härvid från vårt förslag i del B om införande av en särskild strafflag för internationella brott. De brott som föreslås ingå i den lagen är sådana som enligt folkrätten omfattas av universell jurisdiktion. I överensstämmelse härmed föreslår vi att dessa brott skall omfattas av svensk domsrätt enligt principen om universalitet. I del B behandlar vi således frågan om svensk straffrättslig lagstiftning för s.k. internationella brott.

I såväl del A som del B lämnas först en redogörelse för bakgrunden till våra överväganden, inkluderande innehållet i såväl nationell som internationell rätt. Övervägandena i respektive del har sedan samlats i ett särskilt kapitel (kap. 7 och 14).

I del C av betänkandet behandlas frågor om genomförandet av våra förslag och vissa andra frågor som är gemensamma för utredningens båda delar. Där finns också kommentarerna till våra författningsförslag.

Del A

Svensk straffrättslig domsrätt

2 Folkrätt och jurisdiktion

2.1 Allmänt

Inom folkrätten brukar man ibland skilja mellan olika former av jurisdiktion. En vanlig indelning är att skilja mellan legislativ, judiciell och exekutiv jurisdiktion. Med *legislativ* jurisdiktion avses då ofta avgränsningen av den nationella lagstiftningens tillämpningsområde, med *judiciell* jurisdiktion de rättstillämpande organens tillämpning av den nationella rätten och med *exekutiv* jurisdiktion verkställigheten av beslutade åtgärder.¹

Det folkrättsliga regelsystemet anses vanligen bestå av två komponenter, nämligen dels de internationella överenskommelserna (traktaterna) och dels den internationella sedvanerätten (allmän folkrätt). Medan den allmänna folkrätten i princip är automatiskt bindande, binder de internationella överenskommelserna endast de avtalslutande parterna. Överenskommelser sluts emellertid inte sällan för att, åtminstone delvis, kodifiera sedvanerättsliga regler och de kan dessutom få betydelse för den allmänna folkrättens utveckling. Utvecklingen av folkrättens regler om jurisdiktion har skett just genom en sådan växelverkan mellan allmän folkrätt och traktatbaserad folkrätt.

Rätten till exekutiv jurisdiktion är i princip alltid territoriellt begränsad och kommer inte att behandlas vidare i detta betänkande. Vad gäller legislativ och judiciell jurisdiktion föreligger däremot en viss rätt till extraterritoriell tillämpning. Även utomlands begångna gärningar kan alltså utgöra brott enligt nationell lag och vara underkastade nationell domsrätt. I många länder – främst med anglosaxisk rättstradition – avgränsas den legislativa och judiciella jurisdiktionen på i princip samma sätt. Om det föreligger brott enligt nationell rätt så föreligger också domsrätt och vice versa. I andra

¹ Se t.ex. Oppenheim I s 456 ff, Malanzuk, *Akehurst's Modern Introduction to International Law* (7 ed.) s. 109 ff, Eek, Bring, Hjerner, *Folkrätten*, 4:e uppl. s 405 samt Europarådsrapporten *Extraterritorial criminal jurisdiction*, Strasbourg 1990 s 18.

länder – till vilka Sverige hör – är däremot domsrätten mer begränsad än det materiella brottsbegreppet.

I Sverige avgränsas jurisdiktionen således inte enbart av regleringen av vad som utgör brott enligt nationell lag utan också av regler om domsrätt eller om nationell domstols behörighet. När man i Sverige talar om jurisdiktionsregler brukas därmed också i allmänhet avses just domsrättsregler eller de regler som avgränsar domstolarnas behörighet att ta upp olika frågor till materiell prövning. I överensstämmelse härmed avser vi fortsättningsvis med jurisdiktion – om inte annat sägs – domsrätt eller avgränsningen av nationell domstols behörighet att döma över gärningar som utgör brott enligt den nationella lagen.

Påpekas bör att om svensk domstol är behörig, skall den alltid tillämpa *svensk* strafflag. Till skillnad från vad som gäller på civilrättens område, får svensk domstol på straffrättens område aldrig döma med tillämpning av utländsk lag.² Frågor om lagval aktualiseras aldrig i brottmål

Jurisdiktionsregler finns i såväl internationell som nationell rätt. Medan allmän folkrätt sätter gränserna för hur långt en stat får sträcka sin jurisdiktion, ankommer det på varje stat att i sin nationella lagstiftning bestämma hur långt man faktiskt utnyttjar denna möjlighet. Den internationella rätten har betydelse för den nationella rättens utformning också på det sättet att det i olika internationella överenskommelser finns bestämmelser om de avtalsslutande staternas rätt och skyldighet att utöva jurisdiktion.

En stat anses enligt folkrätten alltid ha rätt att utöva straffrättslig jurisdiktion över brott som förövas på det *egna territoriet*. Detta förhållande kan härledas ur den folkrättsliga principen om staternas nationella suveränitet. Straffrätten över huvud taget har traditionellt ansetts vara en påtagligt nationell angelägenhet och det har ansetts ankomma på varje stat att inom sitt territorium avgöra vad som är tillåtet respektive förbjudet. Frågan om vad som bör krävas för att ett brott skall anses begånget på statens territorium är dock inte okomplicerad. Ett klassiskt rättsfall på området är den permanenta domstolens i Haag avgörande år 1927 i det s.k. Lotusfallet. I avgörandet underströk domstolen territorialitetsprincipens grundläggande roll. Jurisdiktion får inte sträckas utöver det egna territo-

² Det är en princip som tillämpas av så gott som alla stater. Däremot är det inte ovanligt att domstol vid tillämpning av den egna lagen beaktar utländsk rätt. Detta krävs exempelvis alltid vid tillämpning av bestämmelser om dubbel straffbarhet. Ett annat exempel från svensk rätt är den speciella konstruktionen i 6 § lagen (1976:19) om internationellt samarbete rörande lagföring för brott. Jfr Jareborg, Allmän kriminalrätt s. 105 f.

riet utan att det finns stöd för detta i allmän folkrätt eller i en internationell överenskommelse. Såvitt gäller domsrätt uttalade dock majoriteten (domstolen var mycket splittrad) att brott som begåtts av en gärningsman som vid brottstillfället befann sig i en annan stat ändå var att betrakta som begånget i staten om någon av brottsföretsättningarna och då särskilt brottets effekter har inträffat i staten.³

I dag har straffrätten kommit att bli allt mer internationellt inriktad och en straffrättslig kompetens som begränsar sig till brott som har begåtts inom det egna territoriet har av olika skäl ansetts otillräcklig.⁴ Att stater utövar jurisdiktion även över brott som begås utanför det egna territoriet har blivit allt vanligare och denna utveckling har påskyndats av – och för den delen även nödvändiggjort – olika internationella överenskommelser på straffrättens område.

2.2 De nationella straffbestämmelsernas tillämpningsområde

För att frågan om nationell domstols behörighet skall aktualiseras krävs i princip att det föreligger en enligt nationell lag kriminaliserad gärning. Som nyss berörts överensstämmer i många länder behörigheten med det nationella brottsbegreppet. I andra länder – däribland Sverige – är däremot det materiella brottsbegreppet väsentligt vidare än behörigheten.

Även i förhållande till vad som utgör *brott enligt svensk lag* gäller dock en rad olika nationella begränsningar. En viss vägledning ger här straffbudens skyddsintresse. Bestämmelser som är avsedda att skydda svenska intressen är också regelmässigt nationellt begränsade. Detta gäller exempelvis straffbestämmelser som avser administrativa eller förvaltningsrättsliga regleringar. I allmänhet får sådana straffbestämmelser antas vara begränsade inte bara vad gäller skyddsintresse utan också territoriellt. Som utgångspunkt brukar också anses gälla att specialstraffrättsliga bestämmelser endast är tillämpliga på gärningar som begåtts på svenskt territorium.

För brott som inte riktar sig mot något särskilt svenskt intresse utan avser handlingar som, såsom allmänt moraliskt förkastliga, normalt är straffbelagda enligt alla länders strafflagar är däremot

³ Se angående Lotusfallet exempelvis Eek m.fl. s. 406 och 408 samt Oppenheim I s. 460, 468 och 478 f. Fallet är omdiskuterat i vissa delar.

⁴ Inte minst gäller det i fråga om de humanitärrettsliga brotten, se kapitel 8.

utgångspunkten att de är universellt tillämpliga. Detta gäller bl.a. de flesta brotten i brottsbalken. En gärning som uppfyller rekvisiten för exempelvis stöld eller misshandel är således brott enligt svensk lag oberoende av var gärningen begåtts, vem som begått den och vem den riktats mot. Det materiella brottsbegreppet kommer på detta sätt att omfatta ett stort antal gärningar för vilka det inte finns någon rätt till nationell jurisdiktion.⁵

Metoden innebär alltså ett accepterande av att kriminalisering kan sträcka sig längre än tillåten jurisdiktion. Så länge som kraven på begränsningar av jurisdiktionen istället tillgodoses genom behörighetsregler kan emellertid metoden – i den omfattning den används i Sverige – inte anses stå i strid med folkrätten. Vi kommer i betänkandet inte heller att särskilt behandla frågor om vad som utgör brott enligt svensk rätt. Det finns emellertid anledning att påpeka att folkrättens regler om jurisdiktion i vissa fall torde innebära begränsningar av rätten till kriminalisering⁶ och i vart fall vara av betydelse för bedömningen av i vad mån utom riket begångna gärningar är att anse som brott enligt svensk lag. I sammanhanget bör också erinras om att bestämmelsen i 2 kap. 7 § BrB om iakttagande av folkrättsliga begränsningar – som vi återkommer till – inte endast avser domstols behörighet utan även svensk lags tillämplighet.

2.3 Jurisdiktionsprinciper

2.3.1 Inledning

Att en gärning utgör brott enligt nationell lag innebär inte att staten också har rätt att göra jurisdiktionsanspråk gällande. Bestraffning förutsätter därutöver att det finns någon sådan form av anknytning mellan domstolsstaten och den konkreta gärningen som berättigar till lagföring och bestraffning.⁷ De olika grunder enligt vilka det kan vara folkrättsligt tillåtet att utöva jurisdiktion brukar sammanfattas i ett antal principer.

Av principerna är det endast territorialitetsprincipen som i alla länder kan anses helt och fullt accepterad. De övriga jurisdiktions-

⁵ Om tolkningen av de olika straffbestämmelsernas tillämplighet i rummet, se Thornstedt i SvJT 1966, s. 511 ff. och Falk s. 183 ff. samt även rättsfallet NJA 1997 s. 275.

⁶ Förutom straffbestämmelser som anknyter till administrativ lagstiftning kan erinras om rättsfallet NJA 1946 s. 65.

⁷ Det står troligen i strid med folkrätten om en stat utövar jurisdiktion över en gärning som inte har en "direct and substantial" anknytning till staten (Oppenheim s. 468). Reuterswärd talar om en "rättsligt relevant och internationellt godtagbar" anknytning (SvJT 1977 s. 93). Se även Jareborg/Asp 1995 s. 23.

principerna är visserligen allmänt accepterade i den meningen att de former av anknytning som principerna ger uttryck för kan grunda rätt till jurisdiktion, men uppfattningarna om i vilken omfattning varierar mycket. Särskilt i anglosaxisk doktrin och praxis har man intagit en restriktiv hållning till andra principer än territorialitetsprincipen som grund för straffrättslig jurisdiktion. Under senare tid har dock övriga jurisdiktionsprinciper, särskilt genom den traktatbaserade rätten, mött en allt vidare acceptans. Det är dock fortfarande vanligt att det riktas stark kritik mot alltför långtgående jurisdiktionskrav från olika länder även om dessa påstås stå i överensstämmelse med de folkrättsliga jurisdiktionsprinciperna.⁸

Synen på jurisdiktionsfrågorna har ett samband med de bestämmelser som staterna tillämpar för utlämning. Inom det internationella samarbetet på straffrättens område brukar principen "aut dedere, aut judicare" tillämpas. Denna innebär att en stat, inom vars område någon som misstänks för brott i en annan stat befinner sig vid begäran, antingen skall utlämna den misstänkte eller själv inleda lagföring av brottet. Med en restriktiv utlämningspraxis ökar då behovet av vida domsrättsregler medan vida utlämningsregler tillåter begränsade domsrättsregler. Av särskild betydelse är frågan om utlämning av egna medborgare. Domsrättsreglerna måste således utformas med beaktande av de begränsningar som gäller i fråga om möjligheterna att utlämna gärningsmannen till en annan stat för att lagföras där. För svensk del finns anledning att beakta bl.a. att svensk medborgare som huvudregel inte får utlämnas och att hinder mot utlämning kan föreligga på grund av risk för förföljelse och av humanitära skäl. I avsaknad av utlämningsavtal som föreskriver annat har regeringen också alltid en fri prövningsrätt i fråga om utlämning skall beviljas.

2.3.2 Territorialitetsprincipen

Enligt den grundläggande *territorialitetsprincipen* har en stat jurisdiktion⁹ över brott som begås på det egna territoriet. Anknytningen till staten grundar sig således enligt denna princip på gärningsorten.

⁸ Det här sagda avser förhållanden under de senaste århundradena. Längre tillbaka i historien, före de egentliga statsbildningarnas tid, var helt andra jurisdiktionsprinciper dominerande, se t.ex. Träskman 1977 s. 116–120 och 139–140.

⁹ När det här sägs att en stat har jurisdiktion avses, om man skall vara korrekt, att staten har jurisdiktionsrätt, dvs. den har enligt folkrätten rätt att utöva domsrätt på visst sätt. En annan sak är att en stat genom att tillträda en konvention eller annan traktat kan ha förpliktat sig att utöva domsrätt på visst sätt.

Principen brukar sägas gälla oinskränkt. Vissa begränsningar finns dock. Enligt folkrätten har varje stat i vissa fall rätt till immunitet från en annan stats territoriella jurisdiktion. Det gäller, förutom för staten själv, bl.a. för dess statsöverhuvud, diplomatiska företrädare, örlogsfartyg och väpnade styrkor.¹⁰ Vidare torde en stat vara förhindrad att påtvinga utländska medborgare som befinner sig på dess territorium vissa skyldigheter, t.ex. skyldighet att göra militärtjänst eller att – i vart fall om det är fråga om kortare besök i landet – betala skatt. Det innebär att staten i en sådan situation inte heller kan bestraffa en utländsk medborgare för att inte ha fullgjort sina skyldigheter.¹¹ Inskränkningar kan också följa på grund av överenskommelser med annan stat (jfr för svensk del t.ex. 2 kap. 7 b § BrB).

Territorialitetsprincipens tillämpning sammanhänger med hur gärningsorten bestäms, dvs. med regleringen av var ett brott skall anses begånget. Det finns olika uppfattningar om hur lokalisering av brott bör och får ske och olika stater har genom åren utvecklat olika principer för bestämmande av gärningsort.¹² I avsnitt 3.2.2 lämnar vi en redogörelse för vilka regler som i detta hänseende gäller i Sverige. De svenska lokaliseringsreglerna bygger, i likhet med övriga nordiska länders,¹³ på den s.k. *ubikvitetsprincipen*, enligt vilka det är tillräckligt att någon del av brottet begåtts i Sverige, och *effektprincipen*, enligt vilken brottet är lokaliserat till Sverige också i det fall att brottseffekten ägt rum här. Reglerna får vid en internationell jämförelse anses vidsträckta men framför allt i amerikansk praxis har man i vissa fall i än högre grad lokaliserat brott till det egna territoriet som en metod för att hävda jurisdiktion.¹⁴

2.3.3 Flaggstatsprincipen

Flaggstatsprincipen innebär att en stat har jurisdiktion över brott på fartyg eller luftfartyg som är registrerade i den staten.¹⁵ I äldre teori ansågs denna princip i viss utsträckning som ett specialfall av terri-

¹⁰ Vi återkommer till frågor om immunitet i avsnitt 3.10 och 12.5.

¹¹ Oppenheim s. 461.

¹² Se Träskman 1977 s. 48 ff och Cameron 1994 s. 52 ff.

¹³ Se Nord 1992:17 s. 27 ff.

¹⁴ Jfr Cameron 1994, s. 213 ff.

¹⁵ Enligt Oppenheim (s. 479f) är principen inte helt klar när det gäller luftfartyg; den jurisdiktion över händelser på ett luftfartyg som staten där luftfartyget är registrerat kan hävda konkurrerar ofta med jurisdiktion enligt territorialitetsprincipen och aktiva personaltetsprincipen. Det är ett av skälen till att flera konventioner som rör brott ombord på luftfartyg har ingåtts, se avsnitt 11.2.

torialitetsprincipen. Fartyg betraktades som "flytande territorium". Detta synsätt är dock numera övergivet och det råder ingen tvekan om att brott som begås på utländska fartyg när dessa befinner sig på svensk territorium är att betrakta som begångna i Sverige. Detta innebär att flaggstatsprincipen i sådan fall kan komma att konkurrera med territorialitetsprincipen. Olika uppfattningar finns om hur sådana fall av behörighetskonflikter lämpligen bör regleras.

Motiven för att ge en stat jurisdiktion över brott som begås på dess egna fartyg står att söka i vad som kan kallas "ordningsfunktionen".¹⁶ Varje stat har ett berättigat intresse av att upprätthålla och säkerställa ordningen ombord på de fartyg och luftfartyg som är registrerade i staten. Flaggstatsprincipen ger grund för jurisdiktion oberoende av var fartyget, eller luftfartyget, befinner sig och oberoende av om gärningsmannen tillhör besättningen, följer med som passagerare eller befinner sig ombord av annan anledning.

2.3.4 Aktiva personalitetsprincipen

Enligt den *aktiva personalitetsprincipen* har en stat jurisdiktion över brott som begås av dess egna medborgare. Även brott som begåtts av personer som har hemvist i staten brukar anses kunna omfattas av domsrätt med stöd av den aktiva personalitetsprincipen. Brottet har således anknytning till staten genom gärningsmannen.

Det finns olika uppfattningar om hur långt som det är tillåtet att utöva jurisdiktion med stöd av den aktiva personalitetsprincipen. I vilken utsträckning olika stater faktiskt utnyttjar den som grund för jurisdiktion varierar också mycket. Detta hänger till inte obetydlig del samman med möjligheterna i de olika nationella rättordningarna att utlämna egna medborgare för att lagföras i en annan stat. I vissa stater, t.ex. i Storbritannien, är möjligheterna att bestraffa brott som begås utanför det egna territoriet begränsade. Där tillåter, å andra sidan, lagstiftningen i rätt stor utsträckning att landets egna medborgare utlämnas. Andra stater, som inte alls eller endast i begränsad utsträckning lämnar ut sina egna medborgare och till vilka bl.a. Sverige hör, har gett sina domstolar nästan total jurisdiktion över brott som begås av dess egna medborgare eller personer som har hemvist i staten, även när brotten har begåtts utanför statens eget territorium. I vissa stater har jurisdiktionen med stöd av den aktiva personalitetsprincipen begränsats till gärningar som riktar sig mot enskilt eller allmänt intresse i jurisdik-

¹⁶ Träskman 1977 s. 135.

tionsstaten. En vanlig begränsning är också att den aktuella gärningen måste vara straffbar även enligt lagen på gärningsorten (*dubbel straffbarhet*).

Jurisdiktion med stöd av den aktiva personalitetsprincipen kommer att konkurrera med jurisdiktion som en annan stat har rätt att utöva enligt territorialitetsprincipen. Om en svensk begär en gärning i ett annat land, har ju både Sverige och den andra staten jurisdiktionsrätt. Sådana behörighetskonflikter kan lösas genom konventioner eller helt enkelt genom överenskommelse i det enskilda fallet. Ett särskilt problem kan uppstå om ett visst handlande är påbjudet i en stat men utgör en brottslig gärning i medborgarskapsstaten. Enligt folkrätten får emellertid i ett sådant fall medborgarskapsstaten inte kräva att dess medborgare följer medborgarskapsstatens lag, utan är skyldig att respektera den andra statens suveränitet.¹⁷

2.3.5 Passiva personalitetsprincipen

Jurisdiktion kan också grundas på anknytning genom brottsoffret eller angreppsobjektet. Enligt den *passiva personalitetsprincipen* kan en stat ha jurisdiktion över ett brott på den grunden att brottet riktat sig mot ett enskilt intresse i den aktuella staten. Med brott mot enskilt intresse avses vanligen brott mot personer som är medborgare eller har hemvist i den aktuella staten eller juridiska personer med hemort i staten.¹⁸

Principen är i hög grad kontroversiell¹⁹ som grund för jurisdiktion och många länder tillämpar den inte alls. Den tillämpas dock i större eller mindre utsträckning av ett avsevärt antal länder och det är numera inte ovanligt att den uttryckligen tas upp i olika konventioner som en grund för jurisdiktion.²⁰ Generellt kan sägas att skälen för att tillämpa principen gör sig allt starkare gällande ju grövre brott det är fråga om.

Det råder delade meningar om det bör uppställas krav på dubbel straffbarhet när jurisdiktion utövas med stöd av den passiva personalitetsprincipen. De som anser att så inte bör vara fallet hänvisar till att ett sådant krav skulle kunna få effekter som verkar stötande för rättskänslan i landet. Exempelvis skulle då vissa sexualbrott som

¹⁷ Oppenheim s. 464.

¹⁸ Träskman 1977 s. 141.

¹⁹ Se t.ex. Oppenheim s. 472.

²⁰ Se t.ex. nr 12-14, 17, 24, 27 och 28 av de i bilaga 5 upptagna traktaterna.

begås mot landets medborgare när dessa befinner sig i något annat land kunna förbli obesträffade. De som anser att ett krav på dubbel straffbarhet bör upprätthållas menar att motsatsen skulle innebära att man inkräktar på den suveränitet över sitt eget territorium som staten där gärningen begås har; att det helt enkelt innebär att ett land skulle lägga sig i ett annat lands inre angelägenheter.

2.3.6 Statsskyddsprincipen

Enligt *statsskyddsprincipen* har en stat jurisdiktion över brott som riktar sig mot staten själv eller annat offentligt intresse i staten. Principens förenlighet med folkrätten har – särskilt i äldre doktrin – ifrågasatts, men det är numera allmänt accepterat att den får användas i vart fall i fråga om allvarliga brott som riktar sig mot statens egen säkerhet.²¹ Om detta inte skulle accepteras skulle man riskera att domstolsstatens intressen inte skulle bli i tillräcklig grad tillgodosedda, då många brott som riktar sig mot en stats inre säkerhet inte alls eller endast bristfälligt är kriminaliserade i andra stater. Även om så skulle vara fallet kan domstolsstaten inte förlita sig på att en annan stat, t.ex. staten där gärningen har begåtts, med önskvärd kraft inleder lagföring av brottet.

Det kan dock anföras skäl för att statsskyddsprincipen skall utnyttjas med försiktighet.²² Ett skäl är att något krav på dubbel straffbarhet inte kan uppställas – brott som riktar sig mot en viss stats inre säkerhet är ju ofta inte kriminaliserade i andra stater – och att principen därför inkräktar på andra staters suveränitet över det egna territoriet. Vidare kan tillämpningen av principen få effekter som är mycket ogynnsamma för den enskilde. En gärningsman riskerar att dömas för en gärning som inte utgör brott på gärningsorten. Det kan till och med vara så att gärningsmannen – som ju inte behöver ha någon anknytning till domstolsstaten – inte känner till att gärningen är kriminaliserad. Gärningsmannen kan också riskera att bli dömd för samma gärning mer än en gång, då en tidigare utländsk dom inte brukar anses hindra nytt åtal för samma gärning i de fall då den kränkta staten utövar jurisdiktion med stöd av statsskyddsprincipen.

Vilka brott som är av sådan art att en stat enligt folkrätten har rätt att utöva domsrätt över dem med stöd av statsskyddsprincipen

²¹ Oppenheim s. 470, Träskman 1977 s. 141. Principen motiverades tidigare – och i viss mån fortfarande – med varje stats rätt till självförsvar (Cameron 1994 s. 45 f).

²² Se Cameron 1994 s. 32 ff.

är långtifrån klart och föremål för högst skiftande uppfattningar. Olika stater har utformat sina regler om jurisdiktion grundad på statsskyddsprincipen på mycket olika sätt, vilket bl.a. hänger samman med svårigheterna att precisera i vilka fall som brott kan anses vara riktade mot en stats säkerhet. Medan vissa stater – i vart fall formellt – inte har någon begränsning alls i fråga om vilka brottstyper som kan komma i fråga, har andra med varierande grad av precision sökt avgränsa principens tillämpning till endast vissa allvarligare former av brott som riktar sig mot statens kärnfunktioner.

Praxis varierar emellertid även när det gäller utpekade brottstyper. Allmänt kan sägas att principen brukar tillämpas i vart fall i förhållande till sådana brott som hotar landets militära eller politiska säkerhet. Andra brott som brukar anses omfattade av statsskyddsprincipen är penningförfalskning, människosmuggling och mera omfattande narkotikasmuggling.²³ Även brott mot och av statstjänstemän brukar anses vara omfattade av jurisdiktion på denna grund.²⁴ Till statsskyddsprinciperna kan, eller i vart fall bör, dock endast brott som riktar sig mot exklusiva statliga eller nationella intressen räknas. Stölder och andra förmögensbrott kan alltså i vart fall normalt inte anses vara omfattade av jurisdiktion med stöd av statsskyddsprincipen.

Olikheten i de olika staternas syn på statsskyddsprincipens omfattning avspeglar de olika åsikter som genom åren har hävdats i folkrättslig litteratur. Några anser att varje stat i princip har frihet att själv ta ställning till vad som skall krävas för att kunna utöva jurisdiktion med stöd av statsskyddsprincipen. De allra flesta författare hävdar dock att det finns folkrättsliga begränsningar som också har stöd i statspraxis.

2.3.7 Universalitetsprincipen

Jurisdiktion kan också grundas på brottets karaktär. Vissa brott anses vara sådana att det ligger i hela världssamfundets intresse att de bestraffas. Jurisdiktion över sådana brott kan utövas med stöd av *universalitetsprincipen*, som innebär att brotten får lagföras i en stat oberoende av vem som har begått dem eller var de har begåtts.

För att utöva jurisdiktion med stöd av universalitetsprincipen krävs att det finns stöd för detta i allmän folkrätt. Olika uppfattningar finns om hur långt detta stöd sträcker sig. Även om allmän

²³ Oppenheim s. 471.

²⁴ Cameron i NTFK 1993 s. 229.

folkrätt tillåter att jurisdiktion utövas i enlighet med universalitetsprincipen brukar det i allmänhet inte anses föreligga någon skyldighet att utöva sådan jurisdiktion.²⁵ Däremot förekommer det att stater till följd av internationella överenskommelser är förpliktigade att utöva jurisdiktion även när brottet inte har någon särskild anknytning till domslandet. Det förekommer att sådan jurisdiktion betecknas som universell. Skyldigheten att lagföra sträcker sig dock ofta inte längre än vad som följer av principen "aut dedere aut judicare." Även när det enligt traktaterna finns en längre gående skyldighet, eller rätt, att utöva jurisdiktion gäller denna också i princip enbart mellan parterna. Skyldigheten att lagföra även om det inte finns någon särskild anknytning till den egna staten är härledd från andra partens jurisdiktion enligt sedvanliga anknytningsprinciper. Någon universell jurisdiktion är det alltså inte frågan om, såvida det inte finns stöd för sådan i allmän folkrätt. Det är brott över vilka jurisdiktion får utövas med stöd av universalitetsprincipen kallas ofta internationella brott. Till dessa brott hör bl.a. grova humanitärrättsliga brott samt sjöröveri och tortyr. I vilken utsträckning andra brott är internationella i denna mening är föremål för mycket olika uppfattningar.²⁶

Som internationella brott kan räknas även sådana brott som det enligt internationella överenskommelser kan föreligga rätt eller skyldighet att lagföra även om det inte finns någon särskild anknytning till staten. Till frågan om jurisdiktion enligt traktater återkommer vi i avsnitt 2.4.

2.3.8 Principen om ställföreträdande rättsskipning

De ovan behandlade anknytningsprinciperna utmärks samtliga av att rätten till jurisdiktion grundas på omständigheter som gör att staten på något sätt kan säjas ha ett eget intresse av att utöva jurisdiktion. *Principen om ställföreträdande rättsskipning* skiljer sig från detta genom att jurisdiktionen i dessa fall inte utövas i domstatens omedelbara intresse utan i stället i en annan stats intresse såsom ett led i det internationella samarbetet mot brott. Det som ligger till grund för jurisdiktionen är traktatförpliktelser i förhållande till annan stat och/eller någon form av begäran från den stat i vilken brottet begåtts eller från en annan stat som har jurisdiktion över

²⁵ Se dock vad som i avsnitt 8.2 sägs om Genèvekonventionernas sedvanerättsliga status.

²⁶ Se exempelvis *The Princeton Principles on Universal Jurisdiction* s. 45 ff.

brottet enligt vanliga anknytningsprinciper. Behörigheten är inte självständig utan *härledd*.

Bakgrunden till principen om ställföreträdande rättsskipning är det gemensamma intresse som staterna har av att personer som gjort sig skyldiga till brott i ett land inte skall kunna undgå lagföring och straff genom att bege sig till ett annat land. Ett sätt att motverka detta är att på begäran utlämna personer som är misstänkta för brott i ett annat land. Staterna är emellertid inte alltid villiga att utlämna exempelvis egna medborgare. Detta ligger bakom den i många internationella överenskommelser uttryckta principen "aut dedere aut judicare" eller med andra ord att antingen utlämna eller lagföra.²⁷ Men lagföring i en annan stats intresse förutsätter inte traktatförpliktelse eller att en stat fått och avslagit en utlämningsbegäran. Fråga kan exempelvis också vara om en direkt begäran om överförande av lagföring.

2.4 Jurisdiktion i straffrättsliga traktater

Det internationella samarbetet på straffrättens område har under 1900-talet utvecklats och fördjupats i mycket hög grad. Denna utveckling fortsätter och antalet internationella överenskommelser på området är i stadigt stigande. Ett grundläggande inslag i samarbetet är att motverka att personer som begått grova brott skall kunna undgå straff genom att bege sig till en annan stat. Samarbetet sker i många olika former. Ett viktigt led i samarbetet är de olika multilaterala överenskommelser som syftar till en harmonisering av kriminaliseringens innehåll på olika områden. Sådana överenskommelser tar i allmänhet sikte på gärningar som det i någon mening kan sägas finnas ett gemensamt internationellt intresse av att bekämpa. I överenskommelserna finns i allmänhet också bestämmelser om jurisdiktion enligt vilka staterna skall ha möjlighet och i vissa fall skyldighet att utöva jurisdiktion. Sådana regler kan från en överenskommelse till en annan se mycket olika ut, både vad gäller omfång och tydlighet. I bilaga 5 återges jurisdiktionsbestämmelserna i ett antal olika internationella överenskommelser som Sverige tillträtt.

²⁷ I de flesta fall kommer principen om ställföreträdande straffrättsskipning i traktat till uttryck genom en förpliktelse att antingen utlämna eller lagföra (se exempelvis ett flertal exempel i bilaga 5). Principen kan dock manifesteras även i annan form. Ett exempel är den europeiska konventionen om överförande av lagföring i brottmål (SÖ 1976:21) som ligger till grund för lagen (1976:19) om internationellt samarbete rörande lagföring för brott.

I de flesta internationella överenskommelser som reglerar jurisdiktionsfrågor brukar det inledningsvis finnas en bestämmelse om skyldigheten att etablera domsrätt i överensstämmelse med de folkrättsliga anknytningsprinciperna. Normalt föreskrivs en skyldighet för de fördragsslutande staterna att se till att de i enlighet med *territorialitetsprincipen* kan utöva domsrätt över brott som omfattas av överenskommelsen och som begås på det egna territoriet. Skyldigheten brukar ofta omfatta även brott som begås ombord på en stats egna fartyg eller luftfartyg, dvs. brott över vilka domsrätt utövas med stöd av *flaggstatsprincipen*. Konventioner som inte kräver längre gående jurisdiktion än så är bl.a. Tokyokonventionen år 1963 om brott och andra handlingar begångna ombord på luftfartyg, 1972 års konvention om förbud mot biologiska vapen och ENMOD-konventionen år 1977 samt på miljörättens område 1972 års globala dumpningskonvention och MARPOL-konventionen år 1973. Det förbud som 1973 ovanligt att överenskommelserna därutöver också innehåller en uttrycklig förpliktelse om att kunna utöva domsrätt även över brott som begås av statens egna medborgare utanför dess eget territorium, dvs. enligt den *aktiva personaltetsprincipen*. Så är exempelvis fallet beträffande 1993 års konvention om förbud mot kemiska vapen, fördraget år 1996 om fullständigt förbud mot kärnsprängningar och Ottawakonventionen år 1997 om förbud mot truppminor. Detsamma gäller enligt flera av de inom EU ingångna avtalen om ekonomiska brott och annan organiserad brottslighet.²⁸ Enligt FN:s narkotikakonvention gäller att, om en stat inte utlämnar sina egna medborgare, dess domstolar måste ges jurisdiktion över brott som egna medborgare begår även utanför det egna territoriet.

Härutöver gäller enligt de flesta överenskommelserna (av särskilda skäl gäller detta inte de till EU avgränsade traktaterna) en skyldighet att säkerställa domsrätt över brotten i de fall att en misstänkt befinner sig på statens territorium och staten inte utlämnar honom till någon som har jurisdiktion på annan grund. Regleringen i dessa hänseenden bygger alltså till sin form på *principen om ställföreträdande rättsskipning*. Det bör emellertid noteras att bestämmelsernas närmare uppbyggnad och innehåll växlar mellan olika överenskommelser. En viktig fråga i det sammanhanget är om skyldigheten att kunna utöva domsrätt endast gäller i det fall att en annan stat faktiskt framställt en utlämningsbegäran som inte bifalls eller om skyldigheten gäller generellt, oberoende av om någon

²⁸ T.ex. enligt EU:s bedrägerikonvention.

framställan gjorts. Den europeiska konventionen om bekämpande av terrorism från 1977 (bil. 5 nr 9) bygger klart på det förra alternativet. De flesta av traktaterna är emellertid utformade enligt den modell som etablerades genom 1970 års Haag-konvention om bekämpande av olaga besittningstagande av luftfartyg (bil. 5 nr 5) och som torde bygga på det senare alternativet. Kravet på att etablera jurisdiktion avser enligt artikel 4.2 visserligen endast fall när den misstänkte finns inom statens territorium och inte utlämnas enligt bestämmelserna i artikel 8 (till fördragsslutande stat som har jurisdiktion enligt artikel 4.1). Det kan då också synas som en framställan om utlämning skulle vara en förutsättning för skyldigheten att etablera jurisdiktion. Emellertid framgår av artikel 6 att även om någon framställan om utlämning inte gjorts så är den stat där en misstänkt befinner sig skyldig att göra en preliminär undersökning, se till att den misstänkte är tillgänglig för lagföring eller utlämning samt underrätta berörda stater. Föreskriften i artikel 7 om skyldigheten att överlämna ett ärende till behörig myndighet för beslut i åtalsfrågan när utlämning inte sker måste läsas mot bakgrund av artikel 6. Skyldigheten enligt artikel 7 förutsätter alltså inte någon utlämningsframställan och då kan detta rimligtvis inte heller gälla för artikel 4.2.²⁹

Skyldigheterna enligt 1970 års Haag-konvention och de andra internationella överenskommelser som är uppbyggda enligt sammanmonster sträcker sig alltså klart längre än vad normalt anses ligga inom ramen för ställföreträdande straffrättsskipning. Rätten och skyldigheten att utöva jurisdiktion över misstänkta som påträffas på det egna territoriet är inte avhängig av att en stat med sedvanlig jurisdiktion genom en utlämningsframställan eller på annat sätt visat intresse för lagföring i det enskilda fallet. Jurisdiktionsrätten (och skyldigheten) närmar sig på detta sätt vad som gäller enligt universalitetsprincipen.

Samtidigt finns det skäl att stryka under att överenskommelserna endast binder i förhållandet mellan stater som tillträtt dessa. Om en misstänkt påträffas på territoriet utan att någon annan fördragspart har jurisdiktion över brottet kan således inte överenskommelsen åberopas som grund för att utöva jurisdiktion. Detta utesluter inte att fördragsparterna, eller i vart fall vissa av dem, i många av de fall där jurisdiktionsbestämmelserna utformats enligt det nu berörda mönstret torde ha varit av den uppfattningen att den brottslighet som överenskommelserna avser, eller i vart fall delar av den, är så-

²⁹ Angående traktatförpliktelser av nu berört slag kan hänvisas till Bassiouni, Wise: *Aut Dedere Aut Judicare: The Duty to Extradite or Prosecute in international Law*, 1995.

dan att det enligt allmän folkrätt är tillåtet att utöva jurisdiktion med stöd av *universalitetsprincipen* eller med andra ord att brotten, med Romstadgans ord, tillhör ”de mest allvarliga brotten som angår hela det internationella samfundet” och därför är internationella brott som ”det åligger varje stat att utöva straffrättslig jurisdiktion över”.

Detta gäller i än högre grad Genèvekonventionerna och deras tilläggsprotokoll, som inte heller till sin form bygger på principen om ställföreträdande straffrättskipning. Enligt konventionerna är de fördragsslutande parterna skyldiga att efterspana personer som anklagas för att ha begått eller givit befallning om begående av en svår överträdelse samt att oavsett nationalitet ställa sådan person inför egen domstol. Någon begränsning till att den misstänkte finns på partens område eller att denne inte utlämnas finns inte. Möjligheten till utlämning nämns i dessa fall endast som ett tillåtet alternativ.³⁰

Även folkmordskonventionen kan sägas bygga på universalitetsprincipen. Vad gäller nationell jurisdiktion nämns i konventionen visserligen endast jurisdiktion enligt territorialitetsprincipen. Som alternativ nämns emellertid jurisdiktion vid en internationell straffdomstol, om än med vissa förutsedda begränsningar. På liknande sätt kan Romstadgan sägas bygga på universalitetsprincipen även om den internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion primärt (artikel 12) är begränsad till brott för vilka någon av fördragsparterna har jurisdiktion enligt någon av de mer allmänt accepterade jurisdiktionsprinciperna, dvs. territorialitetsprincipen, flaggprincipen och den aktiva personalitetsprincipen (jfr de i art. 18.1 och 21.1.c använda uttrycken om ”normal” jurisdiktion).

Något direkt svar på frågan om ett brott är internationellt i den mening att det är underkastat universell jurisdiktion kan de internationella överenskommelserna således inte ge. I vad mån universell jurisdiktion är tillåten eller till och med påbjuden beror på allmän folkrätt. Vad som i detta hänseende gäller enligt allmän folkrätt är emellertid inte klart och uppfattningarna skiftar också i betydande utsträckning. Detta framgick bl.a. vid förhandlingarna om Romstadgan där vissa länder, utan att det gick att uppnå enighet om detta, pläderade för att bl.a. vissa narkotikabrott och internationella terroristbrott borde tas med. Oklarheterna om vilka brott som betecknas som internationella återspeglas också i artikel 10 i Romstadgan vari betonas att stadgan inte inskränker gällande folk-

³⁰ GK I art. 49, GK II art. 50, GK III art. 129, GK IV art. 146 samt TP 1 art. 85.

rättsliga regler eller föregriper sådana regler som är under utveckling.

Vid sidan av de förpliktelser i jurisdiktionshänseende som de internationella överenskommelserna ålägger parterna är det inte ovanligt att de dessutom innehåller föreskrifter om *tillåten* jurisdiktion. Det vanligaste är att detta avser jurisdiktion som grundar sig på den *passiva personalitetsprincipen* eller *statsskyddsprincipen* men även andra regleringar, såsom utvidgning av den aktiva personalitetsprincipen till utlänningar med hemvist i staten, förekommer. I de fall som en överenskommelse innehåller regler om tillåten jurisdiktion kan givetvis en stat avstå från att etablera sådan jurisdiktion. Regleringen kan ändå bli av betydelse för staten genom att en utlämningsbegäran från en stat som grundar sig på en sådan tillåten jurisdiktion kan ligga till grund för en skyldighet att utöva jurisdiktion enligt principen om ställföreträdande rättsskipning om staten inte utlämnar den misstänkte. Däremot torde inte en reglering av olika fall av tillåten jurisdiktion kunna tolkas e contrario på det sättet att staterna skulle förbinda sig att inte utöva jurisdiktion på annan grund än de som reglerats i överenskommelsen. Normalt framgår detta också uttryckligen genom att det i överenskommelsen sägs att denna inte utgör hinder för utövande av jurisdiktion som en stat har etablerat genom egen lagstiftning (vilket i sin tur naturligtvis inte utesluter att sådan jurisdiktion kan stå i strid med allmän folkrätt).

Ett viktigt syfte med de olika överenskommelser i vilka straffrättsliga jurisdiktionsfrågor behandlats har varit att motverka att personer som begått allvarliga brott skall kunna undgå straff genom att bege sig till andra länder. I första hand har detta skett genom att staterna som komplement till "normal" jurisdiktion förpliktat sig att etablera jurisdiktion enligt principen om "aut dedere aut judicare". Redan inom denna ram är utrymmet för kompetenskonflikter stort. När därutöver ytterligare jurisdiktionsgrunder accepteras och görs gällande av stater ökar naturligtvis det utrymmet. Det är mot den bakgrunden förstäligt att frågor om samråd och kompetenskonflikter tagits upp till uttrycklig reglering i flera av senare tiders överenskommelser (se t.ex. dem som nämns i punkterna 18, 21 22, 25, 27, 28 och 30 i bilaga 5 till detta betänkande). Särskilt utarbetad i detta hänseende är EU:s rambeslut om bekämpande av terrorism från 2001 som i artikel 9.2 har en lista enligt vilken det vid konkurrerande jurisdiktion skall iaktas följande ställningsordning

- den stat i vilken gärningsmannen är medborgare eller bosatt

- den stat som offren kommer ifrån
- den stat i vilket gärningsmannen påträffas

Av naturliga skäl är utrymmet för kompetenskonflikter störst vid universell jurisdiktion. Hur sådana konflikter bör lösas har bl.a. nyligen behandlats i de s.k. Princeton Principles on Universal Jurisdiction.³¹ Enligt den åttonde principen skall den stat i vilken en misstänkt befinner sig beakta ett antal olika uppräknade faktorer när den tar ställning till om den skall utlämna eller själv lagföra brottet om jurisdiktionen endast grundar sig på universalitet. Förutom traktatsförpliktelser nämns gärningsort, gärningsmannens nationalitet, offrets nationalitet och andra anknytningsfaktorer till en begärande stat men dessutom förväntad effektivitet hos rätts i den begärande staten lagföring liksom processekonomiska överväganden. Listan är inte avsedd att vara uttömmande och inte heller rangordnad även om de traditionella jurisdiktionsgrunderna (dvs. främst territorialitet och aktiv personalitet) enligt vad som uttalas i kommentaren i allmänhet har särskild tyngd.

³¹ Se materialförteckningen i bilaga 9.

3 Svensk domstols behörighet enligt brottsbalken

3.1 Allmänt

Det har sagts att man med hänsyn till var i rättssystemet jurisdiktionsreglerna placeras kan avgöra om de betraktas som processrätt eller materiell rätt. I många länder, i synnerhet länder som följer fransk modell, återfinns jurisdiktionsreglerna i den processrättsliga lagstiftningen. Regler om svensk straffrättslig jurisdiktion finns däremot företrädesvis i 2 kap. BrB, dvs. i den allmänna delen av vår strafflag.¹ På samma sätt förhåller det sig i övriga nordiska länder.

Detta skulle således tala för att de svenska straffrättsliga jurisdiktionsreglerna är att betrakta som materiell rätt. Att jurisdiktionsreglerna har ett nära samband med den materiella delen av straffrätten är också uppenbart men det utesluter inte att det ändå står klart att regleringen primärt är av processuell natur.² I de fall då bestämmelserna inte ger grund för domsrätt skall talan också avvisas och inte ogillas.

Enligt 2 kap. 1 § BrB har svensk domstol jurisdiktion över brott som begåtts i Sverige. Av 2-3 a §§ framgår emellertid att den svenska lagstiftaren valt att ge svenska domstolar en formellt mycket vidsträckt behörighet att döma också över brott som har begåtts utanför Sverige. Omfattningen av denna extraterritoriella behörighet växlar beroende på vilken anknytningsprincip som är tillämplig och är i vissa hänseende underkastad begränsningar i form av krav på dubbel straffbarhet eller viss straffskala. Ett viktigt skäl för den vida extraterritoriella behörigheten har varit att förhindra att den som gjort sig skyldig till brott utomlands skall kunna undgå straff i de fall som det inte föreligger förutsättningar för utlämning. Ett

¹ Under senare år har dock antalet sådana regler i specialstraffrättslig lagstiftning ökat. Till dessa återkommer vi i kapitel 5.

² Jareborg/Asp s. 25, Cameron i NTFK 1993 s. 221; Jareborg anser att rubriken på 2 kap. BrB "Om tillämpligheten av svensk lag" är missvisande, eftersom reglerna i kapitlet handlar om svensk domstols behörighet och är närmast processuella (Allmän Kriminalrätt s. 237).

annat viktigt skäl är att förutsättningar för lagföring i det land där brottet begåtts i allmänhet saknas i sådana fall där brottet riktat sig mot svenska intressen.

Den formellt vida behörigheten begränsas i praktiken av att det som huvudregel krävs åtalsförordnande av regeringen eller den regeringen bemyndigat därtill för att väcka åtal för brott som förövats utom riket. Behörighetsreglerna är alltså inte avsedda att tillämpas fullt ut utan endast om det, som det uttrycks i våra direktiv, "finns ett påtagligt och berättigat intresse av att åtal kommer till stånd i Sverige". Till reglerna om åtalsförordnande återkommer vi i kap. 4.

3.2 Gärningsort som anknytningsfaktum

3.2.1 Behörighetsregler

Enligt 2 kap. 1 § BrB skall, i överensstämmelse med territorialitetsprincipen, den som begått brott *här i riket* dömas vid svensk domstol. Enligt paragrafen är svensk domstol också behörig i det fallet att det är ovisst var brottet begåtts men det finns skäl att anta att det är begånget här. Med orden "här i riket" avses Sveriges landterritorium och svenskt sjöterritorium samt luftrummet ovanför land- och sjöterritoriet. Det svenska sjöterritoriets omfattning är preciserad i lagen (1966:374) om Sveriges sjöterritorium. Sjöterritoriet – inre vatten och territorialhavet – har enligt lagen i princip en bredd av 12 nautiska mil. Hur högt i luftrummet som jurisdiktionen sträcker sig är inte helt klart. Det är dock oomtvistat att jurisdiktionen omfattar åtminstone den del av luftrummet, där konventionella luftfartyg kan framföras.

Några särskilda begränsningar av behörigheten är inte förskrivna för brott som är begångna på *svenskt territorium*. Av 2 kap. 7 § framgår emellertid att begränsningar kan följa av allmänt erkända *folkrättsliga grundsatser* eller, enligt vad därom är särskilt stadgat, av *överenskommelse med främmande makt*. Bestämmelsen avser i första hand olika former av *immunitet*.³ Dessutom är i vissa fall även brott som begåtts här i riket underkastade krav på *åtalsförordnande*. Detta gäller enligt 2 kap 5 § första stycket vissa brott på ett utländskt fartyg eller luftfartyg, enligt 2 kap. 5 a § gärningar som har prövats genom en dom meddelad i en främmande stat, enligt 2 kap 7 a § vissa brott som en utlänning begått i utövningen av tjänst eller

³ Jfr lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall.

uppdrag som innefattat allmän ställning hos annan stat eller mellanfolklig organisation och enligt 2 kap. 7 b § brott som begåtts av personal som hör till en främmande stats militära styrka vid besök i Sverige inom ramen för internationellt samarbete. Dessutom krävs enligt vissa specialstraffrättsliga författningar, bl.a. 10 § lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner, åtalsförordnande för brott som begås i Sverige.⁴

I sammanhanget förtjänar också lagen (1996:517) om begränsning av tillämpningen av svensk lag vad gäller brott begångna på utländska fartyg att nämnas. I lagen – som föranletts av FN:s havsrättskonvention år 1982 – föreskrivs att för ett brott mot svensk lag om förebyggande, begränsning och kontroll av förorening av den marina miljön, som begås på ett fartyg registrerat i en främmande stat när fartyget befinner sig utanför svenskt inre vatten, får inte strängare straff än böter dömas ut. Begränsningen gäller dock inte allvarliga och uppsåtliga gärningar som avser förorening i territorialhavet.

Gärningsorten utgör anknytningsfaktum även enligt vissa andra bestämmelser. Enligt 2 kap. 3 § 1 är svensk domstol således, i överensstämmelse med flaggstatsprincipen, behörig att döma över brott som förövats på *svenskt fartyg eller luftfartyg*. Enligt föreskriften omfattar behörigheten dock inte endast brott som förövats på ett sådant fartyg eller luftfartyg utan också andra brott som befälhavaren eller någon som tillhörde besättningen på ett sådant fartyg har begått i tjänsten. I den delen är det alltså gärningsman och brott som utgör anknytningsfaktor och behörigheten grundas inte på flaggstatsprincipen utan närmast på en kombination av den aktiva personalitetsprincipen och på statskyddsprincipen.

Inte heller i förhållande till brott som förövats på svenskt fartyg eller luftfartyg gäller några särskilda begränsningar. Även i övrigt är situationen likartad med den som gäller för brott på svenskt territorium. Begränsningar av domförheten kan således följa av 2 kap. 7 § och krav på åtalsprövning av ovan nämnda bestämmelser med undantag av 2 kap 5 § första stycket och 2 kap. 7 b §.

Enligt 2 kap. 3 § 2 kan svensk domstol också vara behörig att döma över brott som begåtts på *ett område där en avdelning av Försvarsmakten befann sig*. Om avdelningen befann sig där för annat ändamål än övning är behörigheten generell medan behörigheten i annat fall är begränsad till brott som begåtts av någon som tillhör Försvarsmakten. Även denna föreskrift synes närmast grunda sig

⁴ Se vidare Kap. 5.

på en kombination av den aktiva personalitetsprincipen och på statsskyddsprincipen.

Inte heller i förhållande till denna bestämmelse gäller några särskilda begränsningar. Enligt 2 kap. 5 § andra stycket 2 krävs som huvudregel inte heller något åtalsförordnande i det fall att brottet begåtts av någon som tillhör Försvarsmakten. Normalt torde inte något krav på åtalsförordnande kunna aktualiseras av övriga bestämmelser i kapitlet. Vad gäller brott som begåtts av andra gäller däremot, vid sidan av begränsningen att avdelningen befann sig på området för annat ändamål än övning, ett generellt krav på åtalsförordnande enligt 2 kap. 5 § andra stycket.

Även enligt 2 kap. 3 § 5 är gärningsorten av betydelse för svensk domstols behörighet. Föreskriften innebär att svensk domstol, i överensstämmelse med den passiva personalitetsprincipen, är behörig att döma över brott som förövats mot svensk medborgare, svensk sammanslutning eller enskild inrättning eller mot utlänning med hemvist i Sverige. Behörigheten är emellertid begränsad till brott som begåtts inom *ett område som inte tillhör någon stat* (dvs. främst det internationella havsområdet utanför staternas territorialvatten och luftrummet däröver). Gärningsorten utgör alltså i detta fall inte någon självständig anknytningsfaktor utan avgränsar i stället tillämpningsområdet för en annan. Begränsningen har motiverats med att det skulle saknas anledning att göra undantag från kravet på dubbel straffbarhet för brott som begåtts på främmande stats territorium och som riktat sig mot svensk medborgare eller svenskt företag utomlands eftersom sådana brott i allmänhet torde vara straffbara även på gärningsorten. En följd av regleringen är emellertid att i det fall att brottet begåtts på en annan stats territorium är den omständigheten att brottet riktat sig mot ett svenskt enskilt intresse inte i sig behörighetsgrundande även om det föreligger dubbel straffbarhet.

En liknande betydelse har gärningsorten i förhållande till de begränsningar av domsrätten som följer av föreskrifterna i 2 kap. 2 § andra stycket om krav på dubbel straffbarhet eller viss straffskala för brott som begåtts på *främmande stats territorium* eller inom *ett område som inte tillhör någon stat*.

I sammanhanget bör också erinras om bestämmelsen i 15 § lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon enligt vilken svensk lag skall tillämpas på en *konstgjord ö, anläggning eller en annan inrättning* som tillkommit med stöd av lagen. I motsats till 17 § i lagen innefattar bestämmelsen inte någon uttrycklig straffrättslig doms-

rättsregel. I lagens förarbeten⁵ uttalades emellertid att brott som begåtts på inrättningar av det angivna slaget skulle vara underkastade svensk domsrätt till följd av regeln. En liknande bestämmelse finns också i 10 § lagen (1966:314) om kontinentalsockeln enligt vilken svensk lag, med visst undantag, skall tillämpas inom *anläggning och säkerhetszon utanför territorialgränsen*. Även i den lagens förarbeten⁶ uttalades att straffrättslig domsrätt "torde" följa av den nya bestämmelsen i kombination med vanliga regler. Nämnas kan att anläggningar och inrättningar av det aktuella slaget enligt jurisdiktionsbestämmelserna i den norska straffeloven (1 kap. 12 § 1) i domsrättshänseende jämföras med norskt territorium.

3.2.2 Lokalisering av brott

Av stor betydelse för tillämpningen av domsrättsregler som anknyter till gärningsorten är självfallet regleringen av var ett brott skall anses vara begånget. En bestämmelse om detta finns i 2 kap. 4 § BrB.

Enligt bestämmelsen anses ett brott för det första vara begånget där den brottsliga handlingen företogs. Härvid är varje plats där någon del av den brottsliga handlingen har företagits att anse som gärningsort (den s.k. *ubikvitetsprincipen*). Ett rattfylleri där gärningsmannen kör över den svensk-norska gränsen är således att anse som begånget både i Sverige och Norge och brottet är under sådana förhållanden i sin helhet underkastat svensk domsrätt.⁷

Vidare föreskrivs att ett brott anses begånget där det fullbordades. Föreskriften tar sikte på fall där den brottsliga handlingen företogs i ett land men effekterna av handlingen inträder i ett annat (den s.k. *effektprincipen*). Om exempelvis någon med uppsåt att döda skickar en brevbomb till Sverige från ett annat land och bomben exploderar och dödar mottagaren i Sverige är mordet således att anse som begånget i Sverige trots att den brottsliga handlingen företogs utom landet. Det råder viss tveksamhet om hur bestämmelsen skall tolkas. I straffrättslig mening är t.ex. ett mord inte fullbordat förrän den angripne avlider. Enligt förarbetsuttalanden skulle det avgörande dock inte vara den slutliga effekt som karakteriserar brottet utan den omedelbara följden av den brottsliga handlingen. Med användandet av exemplet med brevbomben skulle såle-

⁵ Prop. 1992/93:54 s. 56.

⁶ NJA II 1966 s. 403.

⁷ Holmqvist m.fl. s. 2:38. Se även rättsfallen NJA 1993 s. 292 och RH 2000:84.

des mord inte anses vara begånget i Sverige om bomben exploderat och skadat offret utomlands även om offret senare avlider i Sverige till följd av skadorna. Om offret avlider utomlands till följd av skador som han tillfogats i Sverige skulle däremot mord anses vara begånget i Sverige.

Enighet synes råda om att bestämmelsen skall tolkas så att brott skall anses begånget där den omedelbara effekten av den brottsliga handlingen uppkommer. Från många håll har det emellertid gjorts gällande att bestämmelsen måste anses innebära att ett brott är begånget även där det fullbordats i straffrättslig mening.⁸ Även om ordalydelsen talar för detta framstår det som osäkert vad som är att anse som den rätta tolkningen.⁹ Det kan i sammanhanget finnas anledning att framhålla att principerna för lokalisering av brott varit föremål för omfattande diskussioner i folkrättslig litteratur som torde kunna vara av betydelse även för tolkningen av svensk rätt (jfr 2 kap. 7 § BrB). I litteraturen har bl.a. framhållits att en extensiv användning av regler för lokalisering av brott innebär risker för att territorialitetsprincipen i praktiken i viss utsträckning kommer att fungera som en princip för extraterritoriell kompetens.¹⁰

Det finns inte någon uttrycklig bestämmelse om var underlåtenhetsbrott skall anses vara begångna. Att ett sådant brott skall anses begånget på den plats där den underlåtna handlingen skulle ha företagits får anses vara klart. I många fall finns emellertid ingen bestämd plats där den underlåtna handlingen skulle ha företagits. Brottet torde då i allmänhet få anses vara begånget på den plats där gärningsmannen befinner sig vid den tidpunkt då han skulle ha handlat. Om en effekt är anknuten till brottet torde brottet vara att anse som begånget där effekten inträder. Passivt skattebrott – underlåtenhet att lämna uppgifter till svensk skattemyndighet – anses t.ex. begånget i Sverige även om gärningsmannen befann sig utomlands vid den tidpunkten då uppgiften skulle ha lämnats.

Särskilda bestämmelser om vad som gäller för medverkan till brott finns inte. Av detta – och det faktum att medverkansansvaret i svensk rätt är självständigt – får emellertid anses följa att varje medverkandes brott skall anses begånget såväl där medverkanshandlingens företogs som där det brott till vilket han medverkat blev fullbordat. Den som i ett annat land anstiftar någon att begå ett brott i Sverige skall således, om brottet fullbordas här, anses ha begått ett brott även i Sverige. Brott i Sverige skall anses ha begåtts

⁸ Jfr t.ex. Jareborg, Allmän kriminalrätt, s. 244.

⁹ Jfr Holmqvist m.fl. s. 2:38 ff.

¹⁰ Jfr t.ex. Cameron 1994 s 57 ff.

även i det omvända fallet, dvs. då någon i Sverige anstiftar någon att begå ett brott i ett annat land.

När det gäller försök till brott anges uttryckligen i 2 kap. 4 § BrB att detta skall anses begånget såväl där den brottsliga handlingen företogs som där det tillämnade brottet skulle ha fullbordats. Förberedelse och stämpling till brott kan emellertid inte lokaliseras till annan plats än där den brottsliga handlingen företogs. Den som i ett annat land vidtar förberedelser till ett brott i Sverige, har därför inte begått något brott i Sverige så länge något försök till brott inte har påbörjats.

Av det föregående framgår att ett brott kan lokaliseras till flera gärningsorter. Frågan kan då uppkomma hur behörighetsfrågan skall bedömas om det gäller särskilda begränsningar i förhållande till någon av gärningsorterna. Ett brott kan exempelvis vara begånget såväl i som utanför Sverige. I sådant fall är det klart att de begränsningar som gäller för utomlands begångna gärningar inte är tillämpliga. Något krav på dubbel straffbarhet föreligger således inte och åtalsförordnade krävs inte i andra fall än de som anges i 5 § första stycket. Motsvarande gäller för de olika behörighetsregler som avser brott som förövats utom riket. Om det föreligger behörighet enligt någon av bestämmelserna i 3 § innebär det också att det inte finns något krav på dubbel straffbarhet.¹¹

Bestämmelsen i 4 § om lokalisering av brott är i första hand av betydelse för bedömningen av om ett brott är att anse som begånget i Sverige. Formellt är emellertid inte bestämmelsen begränsad till den frågan. När det gäller tillämpning av kravet på dubbel straffbarhet torde det dock vara uteslutet att tillämpa vidare lokaliseringsregler än de som gäller i det land i vilket gärningen skulle kunna anses vara begånget. Skäl kan däremot anföras för att inte beakta bestämmelser som sträcker sig längre än vad som är möjligt enligt svensk rätt.

I anslutning till frågan om brotts lokalisering kan nämnas den under senare år allt mer uppmärksammade frågan om lokalisering av brott som har begåtts på eller med utnyttjande av Internet.¹² Vad gäller sedvanliga brott torde lokaliseringsfrågan normalt kunna hanteras enligt vanliga regler men i fråga om vissa typer av brott gör sig flera viktiga principiella frågor gällande. Det gäller bl.a. sådana brott som innefattar missbruk av yttrandefriheten. En person

¹¹ Jareborg/Asp s. 34.

¹² Se t.ex. Bogdan: *Gränsöverskridande förtal i Cyberspace* SvJT 1998 s. 1, Cornils: *Om lokalisering av brott på Internet* NTfK 1999 s. 194, Jareborg, Allmän kriminalrätt s. 245 samt Träskman: *Internet and Crime* i Hohloch (hrsg.): *Recht und Internet* (2001).

som befinner sig i ett land med mycket långtgående regler om yttrandefrihet kan t.ex. på en s.k. elektronisk anslagstavla lägga ut ett meddelande som enligt lagen i det land där han befinner sig inte är straffbart men som enligt lagen i flera andra länder, där man kan ta del av meddelandet, är kriminaliserat. Vi har emellertid inte ansett att det ligger inom ramen för vårt uppdrag att ta upp denna problematik särskilt. Det får dessutom anses tveksamt om det är en fråga som kan lösas på nationell nivå.

3.3 Gärningsman som anknytningsfaktum

De centrala bestämmelserna om domsrätt på grundval av gärningsmannens anknytning till Sverige finns i 2 kap. 2 § första stycket BrB. Bestämmelserna framstår vid en internationell jämförelse som osedvanligt vida.

Enligt första punkten föreligger svensk domsrätt för brott som *svensk medborgare* begått utom riket. Bestämmelsen anknyter till sin utformning till den aktiva personalitetsprincipen. Avsikten har emellertid inte varit att ge underlag för domsrätt så snart som en svensk begått ett brott utomlands. Bestämmelsens vida omfattning har i stället motiverats främst av att Sverige som huvudregel inte utlämnar egna medborgare (2-3 §§ lagen [1957:668] om utlämning för brott). Från den synpunkten är bestämmelsen närmast att se som ett uttryck för principen om ställföreträdande rättsskipning. Detta gäller i än högre grad i förhållande till *utlämning med hemvist i Sverige* som enligt punkten i domförhållande är att jämställa med svensk medborgare.

Enligt andra punkten föreligger domsrätt även i förhållande till utlämning utan hemvist i Sverige men som *efter brottet blivit svensk medborgare eller tagit hemvist här*. Domsrätten kan i sådana fall inte grundas på den aktiva personalitetsprincipen och inte heller i övrigt synes det föreligga någon annan grund för att hävda domsrätt än principen om ställföreträdande rättsskipning. Detsamma gäller den generella domsrätt som svensk domstol enligt punkten har i förhållande till brott som begåtts av någon som är *dansk, finsk, isländsk eller norsk medborgare och som finns här*. Bestämmelsen har sin bakgrund i det nordiska samarbetet med överförande av lagföring. Den har också motiverats med att Sverige som princip inte skulle utlämna nordiska medborgare till andra länder, vilket dock har förekommit i flera fall.

Enligt punkt tre föreligger domsrätt också i förhållande till brott som begåtts av *annan utlännning som finns här i riket* om det enligt svensk lag kan följa fängelse i mer än sex månader. Även i detta fall är syftet med regeln att lämna utrymme för lagföring enligt principen om ställföreträdande rättsskipning i fall då utlämning inte beviljas av humanitära skäl eller eljest. Som ett skäl för regeln har också nämnts att den öppnar utrymme för åtal för brott som riktat sig mot svenskt enskilt intresse, dvs. enligt passiva personalitetsprincipen, i fall då gärningsmannen begivit sig till Sverige.¹³

I samtliga nu berörda fall begränsas domförheten enligt andra stycket av ett krav på dubbel straffbarhet eller, för det fall att brottet begåtts inom ett område som inte tillhör någon stat, av att det enligt svensk lag kan följa svårare straff än böter på brottet. Domstolen får vidare enligt tredje stycket inte döma till påföljd som är att anse som strängare än det svåraste straff som är stadgat för brottet enligt lagen på gärningsorten (den s.k. lex mitior-grundsatsen eller den lindrigaste lagens princip).¹⁴ Av 2 kap. 5 § andra stycket framgår att det som huvudregel krävs åtalsförordnande för brott som har begåtts utanför Sverige.

Även enligt 2 kap. 3 § är det i vissa fall av betydelse för domsrätten vem som har begått brottet. Enligt punkt 1 är svensk domstol behörig att döma för brott som begåtts *i tjänsten av befälhavaren eller annan som tillhör besättningen på ett svenskt fartyg eller luftfartyg*. Bestämmelsen anknyter till men sträcker sig längre än vad som följer av flaggstatsprincipen. Av de folkrättsliga anknytningsprinciperna är det närmast statsskyddsprincipen som kan åberopas som grund för behörigheten. Gärningsmannens nationalitet saknar betydelse för tillämpningen och i likhet med vad som gäller enligt övriga behörighetsbestämmelser i 3 § finns inte något krav på dubbel straffbarhet. Av 5 § andra stycket 1 framgår dessutom att det inte krävs något åtalsförordnande.

Enligt punkt 2 är svensk domstol behörig att döma för brott som begåtts av *någon som tillhör Försvarsmakten på ett område där en avdelning av Försvarsmakten befann sig* och enligt punkt 3 för brott som begåtts av *någon som är anställd i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten eller som tillhör Polisens utlandsstyrka vid tjänstgöring utom riket*. Bestämmelserna är motiverade av intresset att upprätthålla ordning och disciplin inom militära och polisiära styrkor som tjänstgör utomlands och sammanhänger också med att sådana styrkor enligt överenskommelser ofta inte är underkastade annan

¹³ Jfr vad som sagts ovan i avsnitt 3.2 i anslutning till 2 kap. 3 § 5.

¹⁴ I avsnitt 3.7 redogörs något för bakgrunden till kravet på dubbel straffbarhet.

domsrätt än sitt hemlands (jfr den särskilda regeln i 2 kap. 7 b § om krav på åtalsförordnande för brott som begåtts på svenskt territorium av personal som tillhör en främmande stats militära styrkor). Bestämmelserna kan anses grundas på hänsyn som kan hänföras till såväl den aktiva personalitetsprincipen och statsskyddsprincipen som principen om ställföreträdande straffrättskipning. Behörigheten omfattar alla brott och något krav på dubbel straffbarhet föreligger inte. Enligt 5 § andra stycket 2 och 3 krävs inte heller något åtalsförordnande.

Bestämmelsen i punkt 3 a har en liknande bakgrund. Enligt denna föreligger behörighet för brott som har begåtts i tjänsten utom riket av en polisman, tulltjänsteman eller tjänsteman vid Kustbevakningen, som utför gränsöverskridande arbetsuppgifter enligt en internationell överenskommelse som Sverige har tillträtt. Behörigheten är dock i detta fall begränsad till brott i tjänsten och grundas närmast på statsskyddsprincipen. Något krav på dubbel straffbarhet föreligger inte och enligt 5 § andra stycket 4 krävs inte heller något åtalsförordnande.

3.4 Skyddsintresse som anknytningsfaktum

I 2 kap. 3 § BrB finns flera anknytningsfaktorer som kan anses avse det intresse som ett brott riktat sig mot. I två fall, punkt 4 och 5, grundas behörigheten uttryckligen på mot vad eller vem som brottet riktas. Punkt 4 bygger på statsskyddsprincipen och punkt 5 på den passiva personalitetsprincipen. Som berörts ovan kan emellertid även punkterna 1 – 3 a anses vara i vart fall delvis grundade på statsskyddsprincipen.

Enligt punkt 4 är svensk domstol behörig att döma för brott som har förövats *mot Sverige, svensk kommun eller annan menighet eller svensk allmän inrättning*. Vilka brottstyper som faller under bestämmelsen har varit föremål för mycken diskussion.¹⁵

Allmänt kan sägas att vad som i första hand avses är brott mot svenska statens yttre eller inre säkerhet eller dess offentliga myndigheter. En omtvistad fråga har varit huruvida bestämmelsen endast omfattar brott mot särskilda statliga intressen eller även brott mot andra intressen, t.ex. förmögenhetsbrott, som riktar sig mot staten.¹⁶

¹⁵ En omfattande genomgång av förarbeten, doktrin och praxis görs i Cameron 1994 s. 128–163. Se också Falk s. 225 ff.

¹⁶ Se hänvisningar till doktrinen i Jareborg/Asp s. 56 f.

Förutom brott mot Sverige omfattas också brott mot svensk kommun eller annan menighet eller svensk allmän inrättning. Med annan menighet förstås landsting, församlingar och andra kommunala bildningar.¹⁷ Av betydelse för bedömningen om en inrättning är allmän, är om den utövar en offentlig funktion eller tjänar ett allmännyttigt ändamål. Krav på dubbel straffbarhet föreligger inte medan däremot åtalsförordnande krävs som huvudregel. Enligt 5 § andra stycket 6 gäller det dock inte brott som begåtts av svensk, dansk, finsk, isländsk eller norsk medborgare.

Enligt punkten 5 får svensk domstol i vissa fall döma för brott som förövats *mot svensk medborgare, svensk sammanslutning eller enskild inrättning eller mot utlänning med hemvist i Sverige*. Bestämmelsen bygger på den passiva personalitetsprincipen. Domsrätten är emellertid begränsad till brott som har begåtts inom område som inte tillhör någon stat.¹⁸ Dubbel straffbarhet krävs av naturliga skäl inte men däremot krävs åtalsförordnande. För att kunna väcka åtal för brott som begåtts mot svenskt enskilt intresse på en annan stats territorium krävs att det föreligger stöd enligt någon annan behörighetsregel. Om gärningsmannen är utlänning är bestämmelsen i 2 § första stycket 3 den som normalt torde ligga närmast tillhands. Denna förutsätter dock att gärningsmannen finns i Sverige och kan inte läggas till grund för en utlämningsbegäran. Vid allvarliga brott kan behörighet också föreligga enligt 3 § 7 (brott för vilka det lindrigaste straffet är fängelse i fyra år eller mer). Det svenska häktningsbeslutet och utlämningsbegäran i fallet Dagmar Hagelin tillkom med stöd av den behörighetsregeln.

3.5 Brottet som anknytningsfaktum

Enligt 2 kap. 3 § 6 BrB är svensk domstol behörig att döma för *brotten kapning, sjö- eller luftfartssabotage, flygplatsabotage, penningförfalskning, försök till sådana brott, folkrättsbrott, olovlig befattning med kemiska vapen, olovlig befattning med minor eller osann eller ovarsam utsaga inför en internationell domstol*. Bestämmelsen grundar sig på universalitetsprincipen. Något krav på dubbel straffbarhet föreligger inte. Däremot krävs åtalsförordnande som huvudregel.

¹⁷ Holmqvist m.fl. s. 2:32.

¹⁸ Därmed avses främst det internationella havsområdet utanför staternas territorialvatten och luftrummet däröver.

Enligt 3 § 7 är svensk domstol vidare behörig att döma för utomlands begångna brott om *det lindrigaste straff som i svensk lag är stadgat för brottet är fängelse i fyra år eller däröver*. Bestämmelsen tillkom år 1972 i samband med införandet av den i 2 § upptagna regeln om dubbel straffbarhet som förutsättning för domsrätt. Motivet bakom införandet av denna punkt var närmast att undanröja risken för att i ett enskilt fall frånvaron av svensk jurisdiktion skulle kunna framstå som stötande.¹⁹ Bestämmelsen grundas alltså inte på universalitetsprincipen utan är ett slags reservstadgande, främst i förhållande till de aktiva och passiva personalitetsprinciperna som lämnar utrymme för domsrätt vid allvarigare brottslighet även om dubbel straffbarhet inte föreligger. Enligt 5 § andra stycket krävs som huvudregel åtalsförordnande.

Här skall också nämnas att bestämmelser om svensk domsrätt för särskilda brott finns på en rad håll i lagstiftningen utanför BrB. Sådana bestämmelser är oftast föranledda av konventionsåtaganden som Sverige har gjort. I kapitel 5 i detta betänkande lämnas en redogörelse för vilka författningar som innehåller sådana bestämmelser.

3.6 Härledd jurisdiktion

Som framgår av avsnitt 3.3 bygger behörighetsreglerna i 2 kap. 2 § BrB till stor del på intresset att kunna tillgodose ett behov av ställföreträdande rättsskipning. Om en främmande stat framställer en begäran om lagföring i Sverige föreligger det inte heller något hinder mot att tillgodose denna om den gärning som begäran hänför sig till utgör brott enligt svensk lag och, eventuellt efter åtalsförordnande, omfattas av svensk domsrätt.

Enligt lagen (1976:19) om internationellt samarbete rörande lagföring för brott har emellertid svensk domstol behörighet även i vissa fall som inte omfattas av behörighetsbestämmelserna i 2 kap. 1 – 3 §§ BrB. I 2 kap. 3 a § BrB finns en erinran om detta. Den grundläggande behörighetsregeln finns i lagföringslagen 6 § första stycket jämförd med 2 §. Av 6 § andra stycket och 13 § andra stycket framgår att lagen även ger visst utrymme att döma "såsom för brott enligt svensk lag". Enligt 13 § första stycket krävs inte något särskilt åtalsförordnande enligt 2 kap. 5 § eller 5 a § BrB om en framställning om överförande har bifallits.

¹⁹ Prop. 1972:98 s. 98, 101.

3.7 Särskilt om dubbel straffbarhet

Som framgått gäller numera som huvudregel att svensk domstol inte är behörig att döma över brott som har begåtts utanför Sverige, om gärningen är fri från ansvar enligt lagen på gärningsorten (2 kap. 2 § andra stycket BrB). Denna huvudregel infördes år 1972 och förblev av att Sverige hade tillträtt den Europeiska konventionen 1970 om brottmålsdoms internationella rättsverkningar. Enligt artikel 53 i konventionen får åtal inte väckas på nytt för gärning vilken redan prövats i en konventionsstat. Det gäller även om den tilltalade frikänns på grund av att hans gärning inte utgjort brott enligt den statens lag. Det ansågs mot den bakgrunden orimligt om en person i en sådan situation skulle kunna åtalas i Sverige endast av det skäl att hans gärning ännu inte hade prövats i den andra staten.

Den ordning som gällde före reformen byggde på utgångspunkten att svenska medborgare borde lyda svensk lag även vid utlandsvistelser.²⁰ Förutom med sociala skäl motiverades denna ståndpunkt av praktiska överväganden; det var helt enkelt svårt för domstolen att skaffa sig kännedom om innehållet i utländsk rätt. Som skäl för att ett krav på dubbel straffbarhet skall finnas brukar anföras att det står i överensstämmelse med den folkrättsliga non-interventionsprincipen; stater skall inte lägga sig i varandras inre angelägenheter. Vidare tillfredsställer det krav på rätts säkerhet och visar respekt för individens frihet och grundläggande mänskliga rättigheter. En individ bör enligt detta synsätt kunna nyttja de friheter som ges på det territorium där han befinner sig. Det har också ifrågasatts om det kan anses stå i överensstämmelse med den straffrättsliga legalitetsprincipen att bestraffa en gärning som är straffri enligt lagen på gärningsorten.

Ett krav på dubbel straffbarhet kan gälla antingen in abstracto eller in concreto. Den förstnämnda regeln kräver endast att gärningen i fråga hör till en viss typ av gärning som är kriminaliserad också i den stat där den begås. Den senare regeln kräver att den konkreta gärningen som sådan är straffbar i den stat där den begås. Enligt svensk rätt räcker det inte att gärningen är straffbar in abstracto. I 1972 års lagstiftningärende uttalades att även gärningsortens preskriptionsregler måste beaktas samt att den utländska lagen är av relevans såsom den ser ut ända fram till domen.²¹ Utgångspunkten är, vilket framgår av lagtexten, att det är den ut-

²⁰ För utlänningar hade ett krav på dubbel straffbarhet gällt sedan år 1957.

²¹ Prop. 1972:98 s. 100, 213, 215.

ländska lagen sådan den ser ut då åtal väcks som är relevant. Skulle det vara mer gynnsamt för den tilltalade skall dock den svenska domstolen beakta även lagen vid gärningstillfället eller vid varje tidpunkt före slutlig dom meddelas.

3.8 Beaktande av utländsk brottmålsdom (ne bis in idem)

När en dom i brottmål har vunnit laga kraft, får enligt 30 kap. 9 § RB frågan om den tilltalades ansvar för gärning som har prövats genom domen inte på nytt tas upp till prövning. Denna regel avspeglar den i processrätten allmänt antagna orubblighetsprincipen som uttrycks i den latinska sentensen "ne bis in idem" (ej två gånger i samma sak).

Regeln i 30 kap. 9 § RB gäller emellertid endast verkan av en tidigare *svensk* brottmålsdom. Grundinställningen var länge att domstolsavgöranden i en stat varken positivt eller negativt binder en domstol i en annan stat.²² För straffprocessens vidkommande skulle det innebära att en dom i brottmål som har meddelats av en domstol i en annan stat inte utgör hinder mot att inleda lagföring i Sverige av samma gärning.

Numera gäller emellertid orubblighetsprincipen i stor utsträckning även utländska domstolars avgöranden. I samband med Sveriges tillträde till 1970 års europeiska konvention om brottmålsdoms internationella rättsverkningar (brottmålsdomskonventionen)²³ infördes en bestämmelse i 2 kap. 5 a § BrB som innebär att en utländsk brottmålsdom i många fall utgör hinder för att här i landet lagföra den dömde för samma gärning som har prövats genom den utländska domen. Paragrafen har därefter ändrats vid flera tillfällen i samband med tillträdandet av ytterligare konventioner om straffrättsliga frågor.

Enligt paragrafens första stycke får en person inte lagföras i Sverige för en gärning som har prövats genom en lagakraftvunnen dom som har meddelats i en annan stat om domen har meddelats i den stat gärningen begåtts eller i en stat som har tillträtt någon av de

²² Träskman 1977 s. 331. I FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, art. 14.7, finns ett generellt förbud mot lagföring två gånger i samma stat. Sverige har dock, utan att hänvisa till utländska domar (jfr prop. 1971:125 s. 36), gjort ett förbehåll mot denna punkt. Ne bis in idem-principen har också kommit till uttryck i art. 4 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna. Principen är dock där begränsad till ett förbud mot lagföring två gånger i samma stat.

²³ SÖ 1973:55.

internationella överenskommelser som räkna upp i paragrafens fjärde stycke. Detta gäller om den tilltalade har frikänts från ansvar, om han förklarats skyldig till brottet utan att påföljd har ådömts, om ådömd påföljd har verkställts i sin helhet eller verkställighet pågår, eller om ådömd påföljd har bortfallit enligt lagen i en främmande staten.

I paragrafens andra stycke anges vissa undantag från första stycket. Undantagen gäller inte om lagföringen i den främmande staten har skett på begäran av svensk myndighet eller sedan den tilltalade har utlämnats från Sverige för lagföring. Med den begränsningen omfattar undantagen brott som avses i 2 kap. 1 eller 3 § punkterna 4, 6 eller 7.

En utländsk dom har således inte res judicata-verkan, om brottet har begåtts i Sverige (1 §). Detsamma gäller brott som har begåtts utomlands mot svenskt intresse (3 § p 4). Dessa båda undantag har uttryckligt stöd i brottmålsdomskonventionen (art. 53). Undantaget gällande brott som har begåtts i Sverige inskränks dock genom bestämmelsen i paragrafens femte stycke. Där anges att i fråga om brott, som har begåtts delvis i Sverige och delvis också inom en medlemsstat i EU där den tidigare domen har meddelats, skall första stycket tillämpas – dvs. res judicata-verkan skall inträda – om gärningen omfattas av vissa i fjärde stycket angivna överenskommelser²⁴ eller om domen har meddelats av en stat som har tillträtt Schengenkonventionen eller Europeiska konventionen om förbud mot dubbel lagföring.

Vad beträffar de brott som omfattas av 3 § p 6 (internationella brott) kan Sverige enligt internationella överenskommelser vara förpliktigt att straffa sådana brott oberoende av var och av vem de har begåtts. Detta har ansetts innebära att Sverige inte heller kan godta en utländsk dom varigenom någon har frikänts därför att en sådan gärning är straffri enligt lagen i den stat där domen meddelats.²⁵

Möjligheten att med bortseende från en tidigare utländsk dom döma för brott som har begåtts utom riket och för vilka det lägsta straffet är fängelse i fyra år eller mer (3 § p 7) har inget stöd i brottmålsdomskonventionen och Sverige gjorde därför vid tillträddandet förbehåll mot konventionen i detta hänseende. Som skäl för undantaget anfördes i förarbetena²⁶ att det många gånger skulle vara di-

²⁴ 1995 års EU-konvention och 1996 års protokoll om skydd för gemenskaperna finansiella intressen samt 1997 års korruptionskonvention.

²⁵ Prop. 1972:98 s. 98.

²⁶ D:o.

rekt stötande att behöva godta en utländsk dom, varigenom t.ex. en svensk medborgare har frikänts för ett mycket grovt brott, exempelvis mord, eller har ådömts en enligt svensk uppfattning orimligt lindrig påföljd, om detta skett på grund av sådana ovidkommande hänsyn som offrets ras eller liknande omständigheter.

Enligt tredje stycket i 2 kap. 5 a § krävs åtalsförordnande i de fall lagföring utomlands inte hindrar lagföring i Sverige. Vi återkommer till den frågan i kapitel 4.

Bestämmelser om en tidigare utländsk dom som processhinder finns även i lagstiftning utanför BrB. Enligt 13 § *lagen (1994:569) om Sveriges samarbete med de internationella tribunalerna för brott mot internationell humanitär rätt* får åtal inte väckas i Sverige för en viss gärning, om ansvar för denna gärning redan har prövats vid någon av de båda FN-tribunalerna. En bestämmelse med motsvarande innehåll finns i 16 § *lagen (2002:329) om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen*.

Verkställighet av påföljd som ådömts någon av en utländsk domstol kan enligt särskild lagstiftning föras över till Sverige. Om så sker får åtal inte väckas i Sverige för den gärning som avses med påföljden. Sådana bestämmelser finns i 29 § *lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m.*, 38 § *lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom* och 28 § *lagen (1978:801) om internationellt samarbete rörande kriminalvård i frihet*.

3.9 Beaktande av utländsk påföljd

I de fall en utländsk dom inte utgör något hinder mot lagföring här i landet, skall den utländska domen vid lagföringen ändå beaktas på det sättet att hänsyn skall tas till vad den tilltalade till följd av en sådan dom redan har undergått. I 2 kap. 6 § BrB anges sålunda att om någon här i riket döms till ansvar för en gärning för vilken han utom riket har ådömts påföljd, skall vid bestämmande av påföljd skälig hänsyn tas till vad han undergått utom riket.

Även denna bestämmelse fick sin nuvarande utformning i samband med Sveriges tillträde till den europeiska brottmålsdomskonventionen. Enligt artikel 54 i konventionen skall, om ny rättegång inleds mot någon som har dömts för samma gärning i annan fördragsslutande stat, tiden för varje frihetsberövande, som har verkställts på grund av sådan dom, avräknas från påföljd som kan kom-

ma att åläggas. I 2 kap. 6 § BrB har därför också införts en obligatorisk avräkningsregel, enligt vilken utomlands undergånget frihetsberövande till fullo skall avräknas vid påföljdens bestämmande. Det gäller i de fall den svenska domstolen finner att böter eller fängelse bör ådömas. Innebörden av detta kan vara att ett fängelsestraff förkortas genom att avräkning sker dag för dag eller att avräkning sker enligt reglerna om förvandling av böter. Innebörden av bestämmelsen kan emellertid också bli att en icke frihetsberövande påföljd väljs, just av det skälet att den tilltalade till följd av den utländska domen redan har varit frihetsberövad.

Av paragrafens andra stycke framgår att domstolen, i fall då en utländsk dom skall beaktas, får döma till ett lindrigare straff än som är stadgat för brottet eller helt efterge påföljd. För de fall då avräkning skall ske schematiskt – dag för dag – utgör bestämmelsen närmast en påminnelse om att föreskrivet straffminimum kan behöva underskridas. I övrigt ger regeln domstolen möjlighet att göra en skälighetsbedömning. Den kan också användas för att efterge den påföljd som skulle kvarstå sedan en schematisk avräkning har skett, om det återstående straffet är så obetydligt att det inte är meningsfullt att utkräva någon påföljd.

3.10 Folkrättsliga begränsningar

Varje stat har sin egen nationella straffrätt. Varje stat har också sin egen internationella straffrätt. I sin internationella straffrätt måste dock staterna beakta folkrätten i flera hänseenden. Folkrätten avgör hur långt varje stat får sträcka sin domsrätt. Den innehåller också regler om immunitet. Folkrätten har dessutom betydelse på det sättet att många viktiga frågor har reglerats genom konventioner.

För att markera folkrättens betydelse för rättstillämpningen på straffrättens område infördes 2 kap. 7 § BrB. I paragrafen anges att, i fråga om svensk lags tillämplighet och svensk domstols behörighet skall, utöver vad som annars gäller enligt 2 kap. BrB, de begränsningar iakttas som följer av allmänt erkända folkrättsliga grundsatser eller, enligt vad som är särskilt stadgat, av överenskommelse med främmande makt. Begränsningar som följer av allmän folkrätt skall alltså alltid iakttas medan begränsningar som följer av internationella överenskommelser som Sverige tillträtt – i enlighet med ett dualistiskt synsätt – förutsätter att begränsningen kommit till uttryck i svensk lag.

Folkrätten innehåller ett flertal regler om immunitet. Med immunitet brukar man mena ungefär "oätkomlighet för maktutövning". Immunitet kan sägas utgöra ett undantag från den rätt till maktutövning inom det egna territoriet som varje stat anses ha. Immunitet medför begränsningar i staternas rätt att utöva domsrätt eller använda sig av tvång inom det egna territoriet. Begränsningarna kan hänföra sig till främmande stater som sådana eller vissa personer eller föremål eller till särskilda områden inom statens territorium.

När vi i det följande talar om immunitet, avser vi i första hand straffrättslig immunitet. Eftersom endast fysiska personer kan dömas för brott i Sverige är sådan immunitet alltid något som tillkommer en viss person. Immunitet i straffrättsligt hänseende innebär att domstol inte är behörig att pröva frågan om straffrättsligt ansvar. Domstolen skall därför *avvisa* ett åtal som väcks mot en person som åtnjuter immunitet.²⁷

Den straffrättsliga immuniteten är regelmässigt förbunden med en självständig straffprocessuell immunitet. Det kan därför vara omöjligt, eller i vart fall olämpligt, att hänskjuta oklara immunitetsfrågor till prövning av domstol. Redan genom att vidta förberedande åtgärder och att väcka åtal, kan en kränkning av folkrätten ha skett.

Regler om immunitet finns både i den allmänna folkrätten och i traktater. Främmande länders statschefer och deras familjer har enligt allmän folkrätt traditionellt ansetts immuna mot varje form av straffrättsligt ingripande, vare sig det gäller handlingar som de företar i tjänsten eller som privatpersoner. Immunitet tillkommer även en stats sändebud, t.ex. ministrar i en regering och diplomatiska företrädare. Regler om immunitet för den senare personkategorin finns i Wienkonventionen år 1961 om diplomatiska förbindelser. Konventionen utgör i stor utsträckning en kodifiering av allmän folkrätt och får därför anses binda alla stater. Wienkonventionen av år 1963 om konsulära förbindelser binder däremot huvudsakligen endast stater som ratificerat konventionen. Konsuler anses dock även enligt allmän folkrätt åtnjuta viss immunitet.

Det har, särskilt under senare år, satts i fråga om, och i så fall i vilken utsträckning, regler om immunitet för statschefer, sändebud och andra gäller i fråga om lagföring av allvarliga humanitärrettsliga brott. Vi återkommer till detta i avsnitt 12.5.

²⁷ Ds Ju 1984:6 s. 58, 76.

En stats militära styrkor, som med tillåtelse befinner sig i en annan stat, anses av de flesta stater enligt allmän folkrätt åtnjuta viss immunitet. Hur långt denna immunitet sträcker sig är dock omtvistat. I många fall har därför frågor om immunitet för militär personal reglerats genom avtal.

I svensk lagstiftning finns bestämmelser om immunitet framför allt i lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall. Där finns regler om immunitet bl.a. för diplomater och konsulter. Vidare finns regler om immunitet för främmande staters observatörer och annan personal som arbetar inom ramen för olika internationella avtal. I en bilaga till lagen finns en förteckning över internationella organ och personer som tillhör sådana organ som åtnjuter immunitet i olika avseenden. Utanför lagen om immunitet och privilegier i vissa fall finns bestämmelser om immunitet i bl.a. lagen (1974:752) om nordisk vittnesplikt, lagen (1985:988) om immunitet för vissa vittnen m.fl. och lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål. Dessa bestämmelser avser inskränkningar i svensk behörighet att lagföra personer som reser hit bl.a. för att vittna i rättegång. Vidare följer av 1 § lagen om immunitet och privilegier i vissa fall och av lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen att de regler om immunitet och privilegier som finns i fördrag och andra instrument inom EU skall gälla trots bestämmelser i andra författningar.²⁸

Även vid sidan av immunitet kan folkrätten vara av betydelse för den nationella rättens tillämpning. Ett exempel är NJA 1946 s. 65 där HD frikände en utländsk medborgare – von Herder – som i fullgörande av tjänst vid sitt hemlands krigsmakt förövat spioneri mot Sverige från det av Tyskland ockuperade Norge. HD skrev i sin mycket kortfattade motivering: "Enligt folkrättsliga grunder, vilka jämväl efter svensk rätt skola vinna tillämpning, är vad sålunda lagts von Herder till last icke av beskaffenhet att för honom medföra ansvar."

²⁸ Beträffande den närmare innebörden av detta se prop. 1994/95:46.

4 Krav på åtalsförordnande

4.1 Allmänt

De grundläggande behörighetsreglerna i 2 kap. BrB ger svenska domstolar en formellt mycket vidsträckt behörighet att döma över brott som har begåtts utanför Sverige. För att väcka åtal för utomlands begångna brott bör det dock – som det uttrycks i våra direktiv – finnas ett påtagligt och berättigat intresse av lagföring i Sverige. Som huvudregel gäller därför att åtal endast får väckas efter förordnande av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Frågan om åtalsförordnande avgörs genom en diskretionär lämplighetsavvägning, varvid olika omständigheter i det enskilda fallet kan beaktas. Faktorer som kan vara av betydelse är bl.a. gärningens allvar, anknytningen till Sverige och gärningslandets intresse. Även mer rättsliga överväganden – som en lagförings förenlighet med de folkrättsliga jurisdiktionsprinciperna – är självfallet av betydelse. Någon lagreglering som styr vad som skall beaktas vid prövningen finns inte.

I de fall då ett åtalsförordnande krävs får åtal inte väckas utan att ett förordnande först har lämnats. Om åtal ändå väcks skall det avisas.

Här kan nämnas att det finns vissa andra förbud mot åtal. Enligt 3 § lagen (1976:19) om internationellt samarbete rörande lagföring för brott utgör en framställning om överförande av lagföring från Sverige till en annan stat hinder för väckande av åtal i Sverige. Om en annan stat har gjort en framställning om utlämning av en person från Sverige, får enligt 25 § lagen (1957:688) om utlämning för brott åtal för det uppgivna brottet inte väckas i Sverige, såvida inte framställningen har avslagits. Likaså får enligt 13 § lagen (1994:569) om Sveriges samarbete med de internationella tribunalerna för brott mot internationell humanitär rätt åtal inte väckas för ett brott, om någon av de båda FN-tribunalerna har begärt att lag-

föringen av brottet skall överförs till tribunalen. Motsvarande regel finns i 16 § lagen (2002:329) om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen. Även i dessa fall skall ett åtal som väckts i strid mot förbuden avvisas.

Vi återkommer till frågan om åtalsförordnande för brott som har begåtts utanför Sverige i avsnitt 4.3 efter att först ha redovisat de bestämmelser som finns om krav på åtalsförordnande för brott som har begåtts i Sverige.

4.2 Brott i Sverige

Enligt 2 kap. 5 § första stycket BrB krävs åtalsförordnande för brott, som har begåtts på svenskt territorium men ombord på ett utländsk fartyg eller luftfartyg, om gärningsmannen är en utlänning som var befälhavare, tillhörde besättningen på fartyget eller annars medföljde detta och brottet har riktats mot en sådan utlänning eller mot ett utländsk intresse. Bestämmelsen har sin bakgrund i att flaggstaten regelmässigt har rätt till och utövar jurisdiktion i de aktuella fallen (jfr för svensk del 2 kap. 3 § 1). Det saknas då också i allmänhet anledning för Sverige att göra jurisdiktionsanspråk gällande, särskilt om gärningen rör rent disciplinära förhållanden ombord eller annars är av mindre allvarlig art eller om fartyget eller luftfartyget endast är på genomfart inom eller över svenskt område.

År 1994 anslöt sig Sverige till initiativet partnerskap för fred (PFF). I samband därmed infördes i BrB en ny paragraf, 7 b §, som uppställer krav på åtalsförordnande av regeringen för brott som begåtts av personal som tillhör en främmande stats militära styrka under styrkans besök i Sverige inom ramen för internationellt samarbete. Även den bestämmelsen har sin bakgrund i att stater regelmässigt gör anspråk på och utövar jurisdiktion över sina militära styrkor även när de befinner sig utom landet (jfr för svensk del 2 kap. 3 § 2). Ofta föreligger också avtal enligt vilka jurisdiktion är förbehållen den stat som den militära styrkan tillhör.

Åtalsförordnande av regeringen krävs också enligt 2 kap. 7 a § BrB för brott som en utlänning har begått i utövning av tjänst eller uppdrag som innefattar allmän ställning hos annan stat eller mellanfolklig organisation. Detta gäller dock inte om gärningsmannen genom vilseledande uppgifter, förklädnad eller på annat sätt har försökt dölja i vilken egenskap han har handlat. Bestämmelsen tillkom i efterdyningarna av incidenten med en sovjetisk ubåt (U 137) i Karlskrona skärgård i oktober 1981. Den är inte begränsad till brott som begås i Sverige, men torde ändå

brott som begås i Sverige, men torde ändå främst ha betydelse vid händelser som utspelar sig här.

Syftet med bestämmelsen var främst att reglera kompetensfördelningen mellan olika svenska myndigheter i fall som kräver särskilda folkrättsliga eller utrikespolitiska överväganden. Ett viktigt skäl till att regeringen har ansetts böra pröva åtalsfrågan i de aktuella fallen är att folkrättsligt skydd mot straffansvar är nära förbundet med skydd också mot åtal och andra straffprocessuella åtgärder.¹ Redan genom att åtal väcks mot en person som åtnjuter straffrättslig immunitet, har en kränkning av folkrätten skett.

4.3 Brott utanför Sverige

Brott som har begåtts *utanför* Sverige får enligt 2 kap. 5 § andra stycket BrB som huvudregel åtalas endast om regeringen eller den regeringen bemyndigat meddelat särskilt förordnande därom. Bestämmelsen gäller även i förhållande till brott som är underkastade svensk domsrätt enligt lagstiftning utanför BrB och som inte innehåller egna regler om åtalsprövning.

Från huvudregeln finns ett antal undantag. Enligt andra stycket punkt 5 krävs inte åtalsförordnande för brott som har begåtts i Danmark, Finland, Island eller Norge eller på fartyg i reguljär trafik mellan orter belägna i Sverige eller någon av dessa stater. Behörigheten att meddela åtalsförordnande var i dessa fall tidigare delegerad till RÅ. Kravet på förordnande togs bort 1971 då det visat sig att de framställningar som gjordes regelmässigt bifölls.

Utöver detta generella undantag gäller att åtalsförordnande inte krävs om brottet är osann eller ovarsam utsaga vid internationell domstol. Bestämmelsen föranleddes av EES-avtalet och sedermera Sveriges medlemskap i EU. Den som bryter mot en ed vid EFTA-domstolen eller EG-domstolen² skall behandlas på samma sätt som om brottet hade begåtts vid svensk domstol. Brottet har därför ansetts böra undantas från krav på åtalsförordnande.

Enligt andra stycket punkt 1 krävs inget åtalsförordnande om brottet har begåtts på ett svenskt fartyg eller luftfartyg eller i tjänsten av befälhavaren eller någon som tillhörde besättningen på ett sådant fartyg.

Av andra stycket punkt 2 framgår att åtalsförordnande inte erfordras om brottet har begåtts av någon som tillhör Försvarsmak-

¹ Prop. 1984/85:156 s. 7.

² inklusive förstainstansrätten.

ten på ett område där en avdelning av Försvarsmakten befinner sig. Att svensk domstol har behörighet att döma över sådana brott framgår av 2 kap. 3 § punkten 2. Enligt den bestämmelsen är svensk domstol behörig att döma även för andra brott som begås på ett område där en avdelning av Försvarsmakten befann sig om avdelningen befann sig där för annat ändamål än övning. I dessa fall krävs dock alltid åtalsförordnande.

I punkterna 3 och 4 görs undantag från kravet på åtalsförordnande avseende sådana brott som svensk domstol har behörighet att döma över med stöd av 2 kap. 3 § punkterna 3 och 3 a. Det gäller således brott som har begåtts vid tjänstgöring utom riket av någon som är anställd i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten eller som tillhör Polisens utlandsstyrka samt brott som har begåtts i tjänsten utom riket av en polisman, tulltjänsteman eller tjänsteman vid Kustbevakningen som utför gränsöverskridande arbetsuppgifter enligt en internationell överenskommelse som Sverige har tillträtt.

Enligt punkt 6 gäller slutligen att åtalsprövning inte krävs om brottet har begåtts av en svensk, dansk, finsk, isländsk eller norsk medborgare mot svenskt intresse. Med svenskt intresse menas det samma som i 2 kap. 3 § punkterna 4–5 och det omfattar såväl enskilt som allmänt intresse.

4.4 Särskilda regler om åtalsförordnande

Regler om åtalsförordnande finns också i lagstiftning utanför BrB. Det gäller vissa av de lagar med särskilda domsrättsregler som har nämnts i avsnitt 3.5 och som kommer att redovisas närmare i kapitel 5. I avsaknad av särskilda regler om åtalsförordnande är de allmänna bestämmelserna i 2 kap. 5 § andra stycket BrB tillämpliga.

I 2 kap. 5 a § BrB finns, som vi tidigare har redovisat, bestämmelser om en tidigare utländsk doms rättsverkan. I de fall den utländska domen inte utgör hinder för en ny lagföring i Sverige får åtal väckas endast efter förordnande av regeringen eller den som regeringen bemyndigat.

Här kan också nämnas att åtalsförordnande av regeringen krävs enligt 18 kap. 8 § och 19 kap. 16 § BrB för vissa typer av högmålsbrott respektive brott mot rikets säkerhet.

4.5 Delegation

Frågan om åtalsförordnande skall meddelas ankommer enligt samtliga regler som vi nu berört i första hand på regeringen. Enligt bestämmelserna i 2 kap. 5 a §§ får emellertid regeringen delegera prövningen till annan.

Detta har skett genom bestämmelserna i förordningen (1993:1467) med bemyndigande för Riksåklagaren att förordna om väckande av åtal i vissa fall. Riksåklagaren (RÅ) har dock enligt förordningen möjlighet att, om det finns anledning till det, överlämna ett ärende om förordnande till regeringen.

RÅ får enligt förordningen meddela åtalsförordnande för sådana brott på ett utländskt fartyg som avses i 2 kap. 5 § första stycket BrB. Vidare får RÅ förordna om åtal för brott som har begåtts utomlands av en svensk medborgare eller av en utlänning med hemvist i Sverige (jfr 2 kap. 2 § första stycket 1 BrB). Detsamma gäller beträffande en gärning som har begåtts av en svensk medborgare eller en utlänning med hemvist i Sverige om frågan om ansvar för samma gärning har prövats genom dom meddelad i en främmande stat (jfr 2 kap 5 a § BrB).

5 Behörighet enligt specialstraffrätten

5.1 Inledning

Regler om svensk straffrättslig domsrätt finns inte bara i BrB. Under åren har allt fler sådana regler förts in i specialstraffrättslig lagstiftning. Det gör, som också påpekas i våra direktiv, att reglerna i dag är ganska svåröverskådliga.

I det följande lämnas en redogörelse för de särskilda jurisdiktionsregler som finns på olika håll i lagstiftningen utanför BrB. I avsnitt 5.2 behandlas lagen om Sveriges ekonomiska zon och några anknytande författningar. Övrig specialstraffrättslig lagstiftning av intresse redovisas i avsnitt 5.3.

Av betydelse i sammanhanget är också den redan i avsnitt 3.2.1 omnämnda lagen (1996:517) om begränsning av tillämpningen av svensk lag vad gäller brott begångna på utländska fartyg. I den lagen – som föranletts av FN:s havsrättskonvention av år 1982 – föreskrivs att för ett brott mot svensk lag om förebyggande, begränsning och kontroll av förorening av den marina miljön, som begås på ett fartyg registrerat i en främmande stat när fartyget befinner sig utanför svenskt inre vatten, får inte strängare straff än böter dömas ut. Begränsningen gäller dock inte allvarliga och uppsåtliga gärningar som avser förorening i territorialhavet.

5.2 Lagen om Sveriges ekonomiska zon och anknytande författningar

5.2.1 Lagen om Sveriges ekonomiska zon

FN:s havsrättskonvention av år 1982¹ ger de enskilda staterna rätt att inrätta en ekonomisk zon. Inom den ekonomiska zonen, som får ha en bredd av högst 200 nautiska mil räknat från de s.k.

¹ SÖ 2000:1

baslinjerna, har kuststaten ensamrätten till utforskning och utvinning av alla ekonomiska tillgångar. Kuststaten ges också rätten att använda sin lagstiftningsmakt till att skydda och bevara den marina miljön i zonen.

Genom lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon har regeringen bemyndigats att inrätta en svensk ekonomisk zon. En sådan har också inrättats genom förordningen (1992:1226) om Sveriges ekonomiska zon. I lagens 4 § fastslås först att fiskelagen skall gälla i fråga om fiske i den ekonomiska zonen och att kontinentalsockel-lagen skall gälla i fråga om rätten att i zonen utforska kontinentalsockeln och utvinna dess naturtillgångar. Därefter anges i 5 § att det, med avseende på andra naturtillgångar än de som avses i 4 §, krävs tillstånd av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer för utforskning, utvinning och annat utnyttjande av sådana naturtillgångar samt för uppförande och användning av konstgjorda öar, anläggningar och andra inrättningar. Ett tillstånd får förses med villkor.

I havsrättskonventionen regleras kuststatens rättigheter, jurisdiktion och skyldigheter i den ekonomiska zonen på åtskilliga ställen, vilket gör regelsystemet svåröverskådligt. Art. 56 kan emellertid sägas vara den grundläggande bestämmelsen. I den anges att kuststaten har jurisdiktion i den ekonomiska zonen med avseende på i) uppförande och användning av konstgjorda öar, anläggningar och konstruktioner, ii) marinvetenskaplig forskning och iii) skydd och bevarande av den marina miljön. Enligt art. 60.2 har kuststaten exklusiv jurisdiktion över sådana konstgjorda öar, anläggningar och andra inrättningar som i enlighet med konventionen har uppförts i den ekonomiska zonen, inbegripet jurisdiktion i fråga om lagar och andra författningar rörande tullar, skatter, hälsovård, säkerhet och invandring.

I 15 § i den svenska lagen anges, mot bakgrund av innehållet i art. 60.2 i konventionen, att svensk lag skall tillämpas på sådana inrättningar på samma sätt som om inrättningen varit belägen inom riket. Inrättningen skall därvid anses vara belägen inom närmaste del av Sveriges sjöterritorium. Bestämmelsen omfattar inte – som är fallet enligt kontinentalsockelkonventionen² – de säkerhetszoner som enligt lagen och art. 60.4 i havsrättskonventionen får inrättas kring inrättningar av det nämnda slaget. Skälet till det är att stöd för sådan jurisdiktion ansetts saknas i havsrättskonventionen.³

² Se följande avsnitt.

³ Prop. 1992/93:54 s. 55. Enligt art. 60.4 i konventionen får kuststaten upprätta säkerhetszoner omkring konstgjorda öar, anläggningar och konstruktioner, inom vilka de kan vidta

Den som utan tillstånd bedriver verksamhet som omfattas av lagen om Sveriges ekonomiska zon eller som begår brott mot föreskrifter som meddelats med stöd av lagen, kan enligt 16 § dömas till böter för detta. Begås brottet på en konstgjord ö, anläggning eller annan inrättning inom den ekonomiska zonen är svensk lag tillämplig och det har i lagens förarbeten ansetts att svensk domstol i sådana fall också har domsrätt med stöd av den nyss nämnda jurisdiktionsbestämmelsen i 15 §.⁴ I 17 § finns en kompletterande bestämmelse som anger att det för brott som avses i 16 § döms vid svensk domstol, även om 2 kap. 2 eller 3 § BrB inte är tillämplig. Den ansågs nödvändig, eftersom 15 § inte ger svensk domsrätt i alla nödvändiga fall.

5.2.2 Lagen om kontinentalsockeln

Med kontinentalsockeln avses den långsamt sluttande del av havsbotten som är belägen mellan stranden och den branta slutningen ned mot de stora havsdjupen.⁵ Genom 1958 års konvention om kontinentalsockeln⁶ tillerkändes strandstaterna suveräna rättigheter över den utanför territorialgränsen belägna delen av sockeln med avseende på dennas utforskande och tillgodogörande av dess naturtillgångar (art. 2.1). Motsvarande gäller numera enligt art. 77 i FN:s havsrättskonvention av år 1982. Efter Sveriges anslutning till kontinentalsockelkonventionen infördes lagen (1966:314) om kontinentalsockeln, i vilken anges villkoren för eftersökande och utvinning av naturtillgångar inom den svenska delen av sockeln.

Rätten att utforska kontinentalsockeln och utvinna dess naturtillgångar tillkommer enligt 2 § kontinentalsockellagen staten. Regeringen eller en myndighet som regeringen bestämmer kan dock ge annan tillstånd att utforska sockeln och utvinna naturtillgångar från denna (3 §). I lagens 11 § anges att den som utan lov utforskar kontinentalsockeln eller utvinna naturtillgångar från denna eller vidtager åtgärder för sådan utforskning eller utvinning döms till böter eller fängelse i högst sex månader. Till samma straff kan även

lämpliga åtgärder för att trygga säkerheten såväl för sjöfarten som för de konstgjorda öarna, anläggningarna och konstruktionerna. Säkerhetszonerna får inte sträcka sig längre än 500 m från dessa. Alla fartyg måste enligt art. 60.6 respektera säkerhetszonerna och skall följa allmänt godtagna internationella normer i fråga om sjöfart i närheten av konstgjorda öar, anläggningar, konstruktioner och säkerhetszoner.

⁴ a. prop. s 56.

⁵ Prop. 1966:114 s. 1.

⁶ SÖ 1966:24.

den dömas som bryter mot vissa andra i lagen angivna bestämmelser.

Av art. 80, som hänvisar till art. 60, i FN:s havsrättskonvention följer att strandstaten har rätt att på kontinentalsockeln uppföra konstgjorda öar, anläggningar och konstruktioner i syfte att bl.a. utforska och utnyttja, bevara och förvalta naturtillgångar.⁷ Kuststaten har enligt bestämmelserna också exklusiv jurisdiktion över sådana inrättningar.⁸

Eftersom den svenska delen av kontinentalsockeln delvis är belägen utanför Sveriges territorium och alla anläggningar för dess utforskande och utvinnande i enlighet med de nyss angivna reglerna generellt ligger under svensk jurisdiktion, gäller enligt 10 § att svensk lag – med vissa undantag – skall tillämpas på anläggningar och säkerhetszoner kring dessa som ligger utanför territorialgränsen. Det har i förarbetena ansetts omfatta även bestämmelserna i 2 kap. BrB om svensk domstols behörighet.⁹ I syfte att täcka in vissa brott, som trots bestämmelsen i 10 § inte skulle höra under svensk straffrättslig jurisdiktion, ansågs därutöver en kompletterande bestämmelse vara nödvändig. Vad som avsågs var enligt förarbetena främst brott av utlänning mot säkerhetsföreskrifter, vilket inte riktar sig mot Sverige eller svensk subjekt och som begås utanför anläggning eller säkerhetszon. Enligt nuvarande lydelse (14 § första stycket) gäller att den, som utom riket har begått brott som avses i 11 § och som finns i Sverige, skall dömas efter kontinentalsockellagen och brottsbalken samt vid svensk domstol även om 2 kap. 2 eller 3 § BrB inte är tillämplig.

För väckande av åtal enligt kontinentalsockellagen krävs förordnande av regeringen eller den myndighet regeringen bemyndigar (14 § tredje stycket). Sådant förordnande krävs dock inte med avseende på vissa brott, i princip sådana som endast innebär att av tillståndsmyndigheten uppställda villkor eller föreskrifter inte har följts. Som skäl för att åtalsförordnande bör krävas, anfördes i förarbetena att det kan vara svårt att skilja mellan vad som är en straffbar undersökning enligt 11 § och vad som är en enligt folk-rätten tillåten passage.¹⁰

I samband med Sveriges tillträde till den europeiska brottmålsdomskonventionen gjordes ett tillägg till 14 §, där det angavs att bestämmelsen skulle tillämpas utan hinder av den samtidigt införda

⁷ Motsvarande gäller enligt art. 5.2 i 1958 års konvention.

⁸ Jr art. 5.4 i 1958 års konvention.

⁹ Prop. 1966:114 s. 77.

¹⁰ a. prop. s. 74.

2 kap. 5 a § BrB avseende beaktande av tidigare utländsk dom. Som skäl angavs i propositionen¹¹ att kontinentalsockelkonventionen torde medföra förpliktelse ”att inte godta utländsk dom varigenom någon frikänts på grund av att sådan gärning var straffri i den dömande staten”. Tillägget togs emellertid bort i samband med inrättandet av den svenska ekonomiska zonen.¹² Då anfördes, efter påpekande från lagrådet, att någon förpliktelse av det nämnda slaget knappast följde av konventionen och att 14 § borde bringas i närmare överensstämmelse med motsvarande bestämmelse i lagen om Sveriges ekonomiska zon.¹³

I samband med att en särskild bestämmelse i kontinentalsockel-lagen om straff för brott mot tystnadsplikt avskaffades och ersattes av 20 kap. 3 § BrB, tillades lokutionen i 14 § om att det skall dömas ”efter denna lag *och brottsbalken*”.¹⁴

5.2.3 Lagen om åtgärder mot förorening från fartyg

I 2 kap. lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg finns bestämmelser om förbud mot förorening från fartyg, av vilka vissa gäller även utanför svenskt territorium (främst i svensk ekonomisk zon). Den som bryter mot dessa bestämmelser kan dömas till ansvar enligt bestämmelser i lagens 10 kap.

Enligt 10 kap. 10 § i lagen är svensk domstol behörig att döma över vissa av dessa brott när de har begåtts på ett utländskt fartyg i Sveriges ekonomiska zon, även om 2 kap. 2 eller 3 § BrB inte är tillämplig. Detsamma gäller enligt bestämmelsen om gärningen kan föranleda ansvar enligt brottsbalken eller miljöbalken.

Åtal för sådana brott som avses i 10 kap. 10 § får väckas endast om brottet avser ett förbjudet utsläpp och detta har medfört betydande skador på den svenska kusten eller därmed sammanhängande intressen eller på tillgångar i Sveriges sjöterritorium eller ekonomiska zon eller om vissa andra förutsättningar är uppfyllda. Åtalsprövning skall ske enligt vanliga regler i 2 kap. 5 § BrB.

¹¹ Prop. 1972:98 s. 149.

¹² Prop. 1992/93:54, se avsnitt 5.2.1.

¹³ a. prop. s. 63.

¹⁴ Prop. 1975:78.

5.2.4 Jaktlagen

Jaktlagen (1987:259) gäller viltvården, rätten till jakt och jaktens bedrivande inom svenskt territorium samt frågor som har samband därmed (1 §). Lagen gäller också, i de fall som anges särskilt, bl.a. inom Sveriges ekonomiska zon (1 § andra stycket 1). Enligt 51 a § döms den som har begått brott enligt jaktlagen inom Sveriges ekonomiska zon vid svensk domstol, även om 2 kap. 2 eller 3 § BrB inte är tillämplig. Åtal för brott i sådana fall får väckas vid den tingsrätt vars domkrets är närmast den plats där brottet förövades (51 b §).

Bestämmelsen i 51 a § infördes – tillsammans med utvidgningen i 1 § – i syfte att uppfylla ett fredningsåtagande i 1992 års avtal till skydd för småvalar i Östersjön och Nordsjön.¹⁵ Vad som avses torde vara dels art. 2.2 i avtalet, som anger att parterna inom gränserna för sin jurisdiktion och i enlighet med sina internationella åtaganden skall vidta åtgärder bl.a. för att skydda småvalen, dels punkten 4 i bilagan till avtalet, enligt vilken parterna skall söka införa förbud i nationell lagstiftning mot avsiktlig tillfångatagande och avlivande av småvalar.

Genom författningsändringarna skulle enligt propositionen lagföring kunna ske vid svensk domstol och efter svensk lag i enlighet med bestämmelserna i 2 kap. BrB.¹⁶ Bestämmelsen tar sikte på de fall då utlänning som inte är bosatt i Sverige begår brott mot jaktlagen inom den svenska ekonomiska zonen.¹⁷

5.2.5 Fiskelagen

Fiskelagen (1993:787) gäller enligt dess 1 § rätten till fiske samt fisket inom Sveriges sjöterritorium och inom Sveriges ekonomiska zon. I de fall som anges särskilt gäller lagen även svenskt havsfiske utanför den ekonomiska zonen.

Regeringen eller den myndighet om regeringen bestämmer får enligt 19–23 §§ meddela föreskrifter bl.a. för fiskevård, hänsyn till naturvårdsintressen och om användning av fiskeredskap. Enligt 24 § tillämpas föreskrifter som har meddelats med stöd av 19–23 §§ även vid svenskt havsfiske utanför Sveriges ekonomiska zon i internationellt vatten och i andra vatten där fisket bedrivs med stöd av

¹⁵ Småvalsavtalet, SÖ 1995:21.

¹⁶ Prop. 1994/95:117 s. 49 f.

¹⁷ a. prop. s. 71.

internationella överenskommelser. Vid svenskt havsfiske utanför Sveriges sjöterritorium får enligt 33 § efterlevnaden av vissa internationella överenskommelser kontrolleras av utländska myndigheter. Där anges också att en sådan utländsk myndighet skall lämnas tillträde till svenska fiskefartyg och att befälhavaren är skyldig att underlätta genomförandet av kontrollåtgärder.

I 37–44 §§ finns bestämmelser om straffansvar för bl.a. den som utan lov fiskar på annans vatten eller på annat vatten då tillstånd till fiske krävs och för den som bryter mot de i föregående stycke nämnda bestämmelserna. Straffet är böter eller fängelse i högst sex månader. Enligt 41 § får dock endast dömas till böter om brottet har begåtts i Sveriges ekonomiska zon. Den bestämmelsen infördes i samband med Sveriges ratifikation av FN:s havsrättskonvention och är en följd av att konventionens artikel 73 inte tillåter fängelse för gärningar begångna i den ekonomiska zonen.¹⁸

Den som har begått brott enligt fiskelagen skall enligt 49 § dömas vid svensk domstol, även om 2 kap. 2 eller 3 § BrB inte är tillämplig. Bestämmelsen tar enligt förarbetena sikte på de fall då utländska fiskande som inte är bosatta i Sverige begår brott i den svenska ekonomiska zonen.¹⁹

5.2.6 Miljöbalken

Den 1 januari 1999 trädde Miljöbalken (MB) i kraft. I MB samlades bestämmelser som tidigare funnits i flera olika miljö- och resurslagar. Därigenom kunde de äldre lagarna, bl.a. lagen (1971:1154) om förbud mot dumpning av avfall i vatten (dumpningslagen), upphävas.

Bestämmelser om straff och förverkande har samlats i 29 kap. MB. I 29 kap. 8 § punkten 24 anges att den, som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot förbud mot dumpning eller förbränning av avfall enligt 15 kap. 31 § MB, döms till böter eller fängelse i högst två år. Enligt 15 kap. 31 § får avfall inte dumpas eller förbrännas inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon. Avfall får inte heller dumpas eller förbrännas från svenska fartyg eller luftfartyg i det fria havet.

¹⁸ Prop. 1995/96:140 s. 192. I konventionens art. 73.3 anges att kuststatens straffpåföljder för överträdelser av lagar och andra författningar rörande fisket i den ekonomiska zonen, i avsaknad av överenskommelser mellan berörda stater om motsatsen, inte får omfatta fängelsestraff eller annan form av kroppsstraff.

¹⁹ Prop. 1992/93:232 s. 77.

I fråga om brott enligt den nyss nämnda bestämmelsen gäller en särskild jurisdiktionsregel. Den som har begått sådant brott döms enligt 29 kap. 13 § vid svensk domstol, även om 2 kap. 2 eller 3 § BrB inte är tillämplig. Den bestämmelsen motsvarar den äldre 10 § i dumpningslagen, vilken infördes i samband med att Sveriges ekonomiska zon inrättades. Beträffande motiven för bestämmelsen, hänvisades i förarbetena till motiven för införandet av motsvarande bestämmelse i lagen om Sveriges ekonomiska zon.²⁰

Den numera upphävda dumpningslagen infördes i samband med tillträdet till 1972 års s.k. globala dumpningskonvention,²¹ i vilken parterna förbinder sig att förbjuda och bestraffa dumpning av avfall eller andra ämnen oberoende av form eller tillstånd (art. IV och VII p. 2). Parterna skall enligt art. VII punkt 1 vidta åtgärder för att tillämpa konventionen på a) alla egna fartyg och luftfartyg, b) fartyg eller luftfartyg som på landets territorium eller territorialvatten tar ombord ämnen som skall dumpas samt c) fartyg, luftfartyg och fasta eller flytande plattformar under landets jurisdiktion vilka antas utföra dumpning.²²

I FN:s havsrättskonvention finns en bestämmelse, art. 210, där det bl.a. anges att staterna skall anta lagar och andra författningar för att förhindra, begränsa och kontrollera föroreningar av den marina miljön genom dumpning. Vidare anges där att dumpning i territorialhavet och den ekonomiska zonen eller på kontinentalsockeln inte får ske utan kuststatens uttryckliga förhandsgodkännande.

I samband med godkännandet av 1992 års konvention om skydd av Östersjöområdets marina miljö samt konventionen år 1992 för skydd av den marina miljön i Nordostatlanten utvidgades den svenska dumpningslagen till att omfatta även förbränning av avfall.²³ Enligt art. 10 i den förra konventionen skall de fördragsslutande parterna förbjuda förbränning i Östersjöområdet och säkerställa att detta förbud iakttas av egna fartyg, fartyg som inom landets territorium eller territorialhav lastar ämnen avsedda att förbrännas samt fartyg som kan antas utföra förbränning inom landets inre vatten och territorialhav. Motsvarande bestämmelser finns i den senare konventionens art. 4 samt i art. 10 i bilaga II till konventionen. Den skillnaden finns dock att det i denna senare konvention anges att

²⁰ Prop. 1992/93:54 s. 58, se ovan under avsnitt 5.2.1.

²¹ SÖ 1974:8.

²² Konventionen har i sakligt hänseende genomgått stora ändringar genom 1996 års protokoll till konventionen. Skyldigheten att införa domsrätt är dock densamma som enligt själva konventionen.

²³ SÖ 1996:22 respektive 1994:25, se även prop. 1992/93:237.

parterna förbinder sig att se till att konventionen följs även av fartyg som kan antas dumpa eller bränna i den del av havet som ligger bortom eller gränsar till det territorialhav som enligt folkrättsliga principer faller under kuststatens jurisdiktion (bilaga II art. 10.1 c).

5.3 Andra författningar

5.3.1 Luftfartslagen

I luftfartslagen (1957:297) finns bestämmelser om på vilka villkor luftfart får äga rum i Sverige. I lagens 13 kap. finns särskilda bestämmelser om ansvar för vissa gärningar som begås i samband med luftfart. De är huvudsakligen av ordningskaraktär.

Ansvarsbestämmelserna i luftfartslagen är subsidiära till bestämmelserna i BrB. Det framgår av 13 kap. 5 §, där det anges att det för gärning som är belagd med straff enligt BrB inte skall dömas till ansvar enligt luftfartslagen. I paragrafens andra stycke finns en särskild jurisdiktionsbestämmelse, som gäller gärningar som är belagda med straff enligt luftfartslagen och som begås utomlands på ett utländskt luftfartyg som är inhyrt av en svensk brukare. Om en person, som har begått en sådan gärning, befinner sig i Sverige skall han dömas enligt svensk lag och vid svensk domstol, även om 2 kap. 2 eller 3 § BrB inte är tillämplig. Vidare anges att åtal får väckas utan förordnande enligt 2 kap. 5 § andra stycket BrB.

Bakgrunden till införandet av den särskilda jurisdiktionsregeln i luftfartslagen var ett år 1980 antaget tillägg (art. 83 bis.) till 1944 års Chicagokonvention angående civil luftfart,²⁴ som innebär att vissa förpliktelser enligt konventionen vid uthyrning av luftfartyg kan överföras från registreringsstaten till brukarens stat. Det gäller bl.a. förpliktelser enligt art. 12, där varje fördragsslutande stat förbinder sig att "vidtaga åtgärder för att säkerställa att varje luftfartyg, som flyger över dess territorium eller manövrerar där, och varje luftfartyg, som för dess nationalitetsmärke, varhelst sådant fartyg än må befinna sig, iakttaga gällande bestämmelser beträffande flygning och fartygs manövrering." Vidare anges att bestämmelser som har utfärdats i enlighet med konventionen skall gälla över de öppna haven och att envar fördragsslutande stat förbinder sig att låta åtala dem som bryter mot tillämpliga bestämmelser.

Bestämmelsen i luftfartslagen infördes således för att Sverige skulle kunna ta ansvar för tillsynen av luftvärdigheten och för andra

²⁴ SÖ 1946:2, tillägget i SÖ 1987:80.

förpliktelser som avsågs i det aktuella konventionstillägget.²⁵ I propositionen uttalades att den brottslighet det gäller i de allra flesta fall begås av svenska medborgare, i allt fall om besättningen är svensk, och att i sådan fall befintliga regler i BrB om svensk domsrätt är tillräckliga.²⁶ Vidare konstaterades att, om brottet kunde anses vara begånget mot Sverige, svensk domsrätt skulle föreligga med stöd av 2 kap. 3 § BrB. Man ansåg emellertid att de aktuella gärningarna inte generellt kunde anses vara sådana brott och att en möjlighet därför måste skapas för lagföring enligt svensk lag och vid svensk domstol i dessa fall.²⁷

Utländska luftfartyg som hyrts in av en svensk brukare skulle, såvitt gäller brott mot luftfartsförfattningarna, i straffrättsligt hänseende betraktas som svenska. Någon åtalsprövning ansågs därför inte nödvändig.²⁸

Lufträttsutredningen föreslog i sitt slutbetänkande Ny Luftfartslag (SOU 1999:42) bl.a. att brott som har begåtts ombord på ett luftfartyg som används av någon med ett svenskt drifttillstånd generellt skall falla under svensk jurisdiktion. Förslaget innebar att ett tillägg med denna innebörd skulle göras i 2 kap. 3 § 1 BrB. Förslaget är ännu under beredning i Näringsdepartementet.

Här kan också nämnas de konventioner om flygkapning och allvarliga brott mot den civila luftfartssäkerheten som ingåtts i Haag år 1970 och Montreal år 1971.²⁹ Till dessa återkommer vi i kapitel 11.

5.3.2 Lagen om förbud mot könsstympning av kvinnor

Könsstympning av flickor är förbjuden och straffbar i Sverige enligt särskild lagstiftning sedan år 1982. I lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor anges i 1 § att ingrepp i de kvinnliga yttre könsorganen i syfte att stympa eller åstadkomma andra bestående förändringar av dem inte får utföras. Förbudet gäller oavsett om samtycke till ingreppet har lämnats eller inte.

Den som bryter mot förbudet mot könsstympning kan enligt lagens 2 § dömas till fängelse i högst fyra år eller, om brottet är

²⁵ Prop. 1984/85:212 s. 83.

²⁶ a.prop. s. 84.

²⁷ I propositionen (s. 83) avvisades den bakomliggande utredningens förslag om införande av en generell bestämmelse i luftfartslagen, som innebar att utländska luftfartyg som inhyrs av en svensk brukare skulle likställas med svenskt luftfartyg vid tillämpning av 2 kap. BrB.

²⁸ a.prop. s. 85.

²⁹ SÖ 1971:17 och 1973:48.

grovt, fängelse i lägst två och högst tio år. Även försök, förberedelse och stämpling till brott, liksom underlåtelse att avslöja könsstympling som är å färd är straffbara.

Genom lagstiftning år 1999 infördes i lagen en tredje paragraf.³⁰ I den anges att den som har begått brott enligt lagen döms vid svensk domstol även om 2 kap. 2 eller 3 § BrB inte är tillämplig. Vidare erinras om att det i 2 kap. 5 § BrB finns bestämmelser om krav på tillstånd att väcka åtal.

Syftet med lagstiftningsåtgärden var att kravet på dubbel straffbarhet för brott mot lagen som begås utomlands skulle tas bort. Regeringen motiverade³¹ slopandet av kravet på dubbel straffbarhet särskilt med hänvisning till behovet av effektivitet. Man ansåg det otillfredsställande, bl.a. mot bakgrund av Sveriges åtaganden enligt FN:s barnkonvention, att kriminaliseringen av könsstympling kunde kringgås genom att vederbörande utför eller låter utföra ingreppet i en stat som tillåter kvinnlig könsstympling.

Bedömningen av vilka fall av könsstympling utomlands som bör leda till åtal görs i samband med prövningen av frågan om åtalsförordnande (2 kap. 5 § BrB). Det skall enligt förarbetena föreligga ett påtagligt svenskt intresse av att lagföring kommer till stånd i Sverige.³² Regeringen menade att tillstånd bör beviljas i princip endast i sådana fall där flickor och unga kvinnor som finns i Sverige förs utomlands för att där få könsstympande ingrepp utförda. Svensk lag bör alltså inte tillämpas och svensk domstol bör inte döma för brott som helt saknar anknytning till Sverige och där det således inte finns något svenskt berättigat intresse av en utvidgad domsrätt. Den anknytning till Sverige som bör krävas för att lagföring skall ske i Sverige bör enligt regeringen såsom huvudregel föreligga redan vid tidpunkten för brottet.

5.3.3 Lagen om rymdverksamhet

Sverige ratificerade den 25 maj 1967 det s.k. rymdfördraget (SÖ 1967:7). I fördraget finns bestämmelser om staters uppträdande och ansvar vid utforskande av yttre rymden. I fråga om icke-statlig rymdverksamhet gäller enligt art. 6 i fördraget att sådan inte får bedrivas utan tillstånd.

³⁰ SFS 1999:267, prop. 1998/99:70, bet. 1998/99:SoU12, rskr. 1998/99:200.

³¹ Prop. 1998/99:70 s. 9 f.

³² a. prop. s. 10 f.

Vid tiden för Sveriges tillträde till rymdfördraget, ansågs några lagstiftningsåtgärder inte vara erforderliga. Sedan utvecklingen på rymdområdet tagit fart, antogs emellertid sedermera lagen (1982:963) om rymdverksamhet. Enligt 2 § i lagen får rymdverksamhet inte utan tillstånd bedrivas från svenskt territorium av någon annan än svenska staten. Svensk fysisk eller juridisk person får inte heller bedriva rymdverksamhet någon annanstans utan tillstånd. Tillstånd meddelas av regeringen.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bedriver rymdverksamhet utan att ha erforderligt tillstånd, döms enligt 5 § första stycket till böter eller fängelse i högst ett år. Detsamma gäller den som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter villkor som har uppställts som förutsättning för tillstånd. Enligt andra stycket döms den, som utom riket har begått brott som avses i första stycket, efter lagen om rymdverksamhet och brottsbalken samt vid svensk domstol, även om 2 kap. 2 eller 3 § BrB inte är tillämplig och utan hinder av 2 kap. 5 a § första och andra styckena BrB. Åtal för brott som avses i första stycket får väckas endast efter regeringens medgivande.

När det gäller frågan om domsrätt anfördes i propositionen³³ att det var angeläget att den som har begått ett sådant brott som avses i 5 § alltid kan dömas efter svensk lag och vid svensk domstol. Därför ansågs att man – i likhet med vad som skett i fråga om brott mot lagen (1966:78) om förbud i vissa fall mot rundradiosändningar på öppna havet och brott mot tillståndsplikten enligt lagen (1966:314) om kontinentalsockeln – borde göra ett uttryckligt undantag från den allmänna regeln i BrB.³⁴

Kravet på åtalsmedgivande från regeringen motiverades med de avvägningsfrågor som kan komma in vid bedömningen av om tillstånd fordras för viss verksamhet och, när det gäller åsidosättande av uppställda villkor för en viss verksamhet, att det vanligen torde komma att uppdagas genom den kontroll som utövas genom regeringens försorg.³⁵

³³ Prop. 1981/82:226 s. 26.

³⁴ Någon förpliktelse att införa en sådan bestämmelse finns dock inte i fördraget.

³⁵ a. prop. s. 12.

5.3.4 Lagen om Antarktis

Sverige anslöt sig år 1984 till 1959 års Antarktisdördrag.³⁶ I samband med antagandet av ett miljöskyddsprotokoll till fördraget, antogs i Sverige lagen (1993:1614) om Antarktis. I den finns bestämmelser till skydd för miljön i Antarktis och för de ekosystem som beror av eller sammanhänger med Antarktis ekosystem (1 §).

Redan i lagens inledande paragraf finns en särskild tillämpningsbestämmelse, där det anges att lagen gäller för svensk medborgares och svensk juridisk persons vistelse eller verksamhet i Antarktis (1 § andra stycket). Med svensk medborgare jämställs enligt bestämmelsen utländsk medborgare med hemvist i Sverige samt annan utländsk medborgare som deltar i en expedition eller någon annan verksamhet som omfattas av tillstånd enligt lagen. Dessutom gäller enligt paragrafens tredje stycke vissa bestämmelser i lagen även utanför Antarktis. Det är 5 § andra stycket som anger att, om det finns skäl att anta att mineraltillgångar har åtkommit i strid med lagens föreskrifter, även annan befattning med tillgångarna är förbjudna. Vidare är även 7 § andra stycket, som innehåller en motsvarande bestämmelse om insamlade växter och djur, tillämplig utanför Antarktis.

Den som vistas eller bedriver verksamhet i Antarktis skall enligt 16 § ha tillstånd därtill. Det gäller enligt bestämmelsen dock inte utövning av sådan rätt till fri sjöfart som följer av allmänna folk-rättsliga grundsatsar. Lagen innehåller därutöver fler olika bestämmelser om tillstånd för olika former av verksamhet och om hur verksamheten skall bedrivas. I 25 § finns en straffbestämmelse som anger att den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot ett antal särskilt angivna bestämmelser i lagen kan dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

I Antarktisdördraget art. VIII finns vissa bestämmelser om jurisdiktion över observatörer och vetenskapsmän som utväxlas enligt fördraget samt personal som följer med sådana personer.³⁷ Dessa skall enligt bestämmelsen vara underkastade endast den fördragsslutande parts jurisdiktion, vars medborgare de är, i vad avser alla handlingar eller försummelser, som inträffar medan de är i Antarktis i syfte att fullgöra sina uppdrag. I förarbetena till den svenska lagen gjordes mot den bakgrunden bedömningen att det inte behövdes någon svensk lagstiftning om strafflagens tillämplighet i rummet på grund av det förevarande lagstiftning-

³⁶ SÖ 1984:5.

³⁷ Andra jurisdiktionsfrågor berörs inte i fördraget.

särendet, om straffskalan skulle innehålla strängare straff än böter.³⁸ Vad som åsyftades var att bestämmelserna i 2 kap. 2 § BrB i sådant fall var tillräckliga för att lagföring av brott mot lagen skulle kunna ske. Av det skälet bestämdes att det i straffskalan skulle ingå även fängelse.

5.3.5 Estonialagen

Efter katastrofen på Östersjön den 28 september 1994, som ledde till förlisningen av passagerarfartyget Estonia, ingick Estland, Finland och Sverige en överenskommelse om rättsligt skydd för gravfriden vid vraket efter fartyget. I samband därmed antogs i Sverige lagen (1995:732) om skydd för gravfriden vid passagerarfartyget Estonia. Överenskommelsen kompletterades därefter med ett protokoll, som gör det möjligt för andra stater att tillträda överenskommelsen.³⁹

Dykning och annan undervattensverksamhet är enligt 2 § i lagen – med vissa undantag – förbjuden i och kring vraket efter Estonia. Den som uppsåtligen bryter mot detta förbud döms enligt 3 § till böter eller fängelse i högst två år.

I 5 § anges att det för brott mot Estonialagen döms vid svensk domstol, även om 2 kap. 2 eller 3 § BrB inte är tillämplig. Den bestämmelsen infördes mot bakgrund av att Estonia förde estnisk flagg och ligger på finländsk kontinentalsockel och i finländsk fiskezon, dvs. utanför Sveriges territorium. På detta område konstaterade man i propositionen till lagen,⁴⁰ har Finland jurisdiktion när det gäller utvinning av naturtillgångar från havsbotten och dess underlag liksom när det gäller de levande resurserna i vattenpelaren. I övrigt tillhör området emellertid inte någon stat, utan där gäller de s.k. fria-havs rättigheterna.

Regeringen ville genom lagstiftningen slå fast att svensk domstol, med hänsyn till intresset av att skydda gravfriden vid Estonia, bör vara behörig att döma vem som helst som stör gravfriden.⁴¹ Därefter konstaterade man att det i vissa situationer inte är möjligt att utöva straffrättslig kontroll över utländska fartyg, eftersom det i folkrätten finns ett principiellt förbud för en stat att utöva makt mot andra staters fartyg på det fria havet. I praktiken, säger man,

³⁸ Prop. 1992/93:140 s. 39.

³⁹ Överenskommelsen har på detta sätt tillträtts av Danmark, Lettland, Litauen, Polen, Ryssland och Storbritannien.

⁴⁰ Prop. 1994/95:190.

⁴¹ a. prop. s. 6.

kan det därför i vissa fall bli svårt att få till stånd ett rättsligt förfarande i Sverige, om inte fartyget angör svensk hamn eller annars kommer in på svenskt inre vatten.⁴²

5.3.6 Lagen om vissa internationella sanktioner

För att möjliggöra genomförandet av internationella sanktioner som har beslutats eller rekommenderats av FN:s säkerhetsråd, får regeringen enligt 3 § lagen (1996:96) om vissa internationella sanktioner förordna att i lagen närmare angivna sanktioner skall införas. Lagen får dessutom tillämpas när Sverige skall genomföra sådana internationella sanktioner som har beslutats i överensstämmelse med bestämmelserna om en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik i EU-fördraget och som syftar till att upprätthålla internationell fred och säkerhet.

För att genomföra sanktioner får regeringen enligt 4 § meddela föreskrifter om förbud i förhållande till en blockerad stat i fråga om utlänningars vistelse i Sverige, in- eller utförsel av varor, pengar eller andra tillgångar, näringsverksamhet, m.m. Den som uppsåtligt bryter mot förbud som har meddelats enligt 4 § döms till böter eller till fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, till fängelse i högst fyra år (8 §). Den som har begått gärningen av grov oaktsamhet döms till böter eller till fängelse i högst sex månader. Även den som bryter mot vissa EG-förordningar om sanktioner mot tredje land kan dömas till ansvar.

I en särskild jurisdiktionsbestämmelse (9 §) anges att en svensk medborgare som utomlands har begått brott som avses i 8 § skall dömas till ansvar enligt lagen och vid svensk domstol. Det gäller enligt bestämmelsen även om 2 kap. 2 eller 3 § BrB inte är tillämplig och trots 2 kap. 5 a § första och andra styckens BrB. Åtal för brott enligt 8 § får väckas bara efter förordnande av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer (10 §).

Jurisdiktionsbestämmelsen i 9 § motiveras av att det krav på dubbel straffbarhet för brott som begås utomlands, som annars gäller enligt 2 kap. 2 § BrB, innebär en begränsning av svensk straffrättslig behörighet som inte stämmer överens med vad som krävs för genomförande av sanktioner som har beslutats av FN:s säkerhets-

⁴² För en diskussion om lagens förenlighet med folkrätten, se Marie Jacobsson och Jan Kladders: *Rest in Peace? New Developments Concerning the Wreck of the M/S Estonia*. NJIL 69: 317–332 2000.

råd eller inom EU.⁴³ Under beredningen av lagförslaget ifrågasattes om inte undantaget från kravet på dubbel straffbarhet också borde gälla utlänningar med hemvist i Sverige. Regeringen ansåg emellertid inte detta, eftersom det inte krävdes i säkerhetsrådets resolutioner och för att en sådan regel skulle kunna leda till för den enskilde orimliga konsekvenser.⁴⁴ En utlänning skulle med en sådan regel, sades det, kunna straffas för en gärning som han kan ha varit skyldig att utföra enligt lagen på gärningsorten.

F.n. gäller tre förordningar om sanktioner mot Irak, "Förbundsrepubliken Jugoslavien" (Serbien-Montenegro) respektive Angola (SFS 1994: 1666, 1668 och 1669) som utfärdats med stöd av den tidigare lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner.⁴⁵ I dessa finns likalydande jurisdiktionsbestämmelser som innebär att en svensk medborgare som utomlands utför en handling som är förbjuden enligt respektive förordning döms enligt lagen om vissa internationella sanktioner och vid svensk domstol, även om 2 kap. 2 eller 3 § BrB inte är tillämplig och trots 2 kap. 5 a § första och andra stycket BrB.

5.3.7 Radio- och TV-lagen

I Radio- och TV-lagen (1996:844) finns föreskrifter om sändning av ljudradio- och TV-program som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel. Lagen gäller såväl tillståndspliktig verksamhet som verksamhet som inte kräver tillstånd.

Bestämmelser om straff och vite m.m. finns i lagens 10 kap. Där finns bl.a. en bestämmelse enligt vilken den, som uppsåtligt eller av oaktsamhet sänder från en radioanläggning på öppna havet eller i luftrummet över det eller som upprättar eller innehar en sådan anläggning, under vissa förutsättningar kan dömas till ansvar för detta (10 kap. 2 §). I paragrafens andra stycke anges att den som utomlands begår ett sådant brott döms, om han eller hon finns här, efter lagen och vid svensk domstol, även om 2 kap. 2 eller 3 § BrB inte är tillämplig och trots 2 kap. 5 a § första och andra styckena BrB.

Regeln i 10 kap. 2 § infördes ursprungligen i den äldre lagen (1966:78) om förbud i vissa fall mot rundradiosändningar på öppna

⁴³ Prop. 1995/96:35 s. 20.

⁴⁴ a. prop. s. 21.

⁴⁵ I den nya lagens ikraftträdandebestämmelser anges att den äldre lagen fortfarande gäller i fråga om före ikraftträdandet meddelade förordnanden och föreskrifter som har meddelats dessförinnan.

havet för att uppfylla kraven enligt den samtidigt tillträdde europeiska överenskommelsen till förhindrande av rundradiosändningar från stationer utanför nationella territorier.⁴⁶ Den avser enligt förarbetena fall där det är tveksamt om gärningen kan anses begången mot Sverige och om gärningsmannen omfattas av den svenska kompetensen enligt BrB:s bestämmelser men det är rimligt att han skall kunna dömas här, om han finns i landet.⁴⁷ Ett sådant fall som angavs skulle kunna vara att en utlänning upprättar eller innehar radioanläggningar av ifrågavarande slag i land där sådan gärning inte är straffbar och avser att använda anläggningen för konventionsstridig sändning. Någon förpliktelse att införa en så vidsträckt jurisdiktion finns dock inte i överenskommelsen. Art. 3 lyder nämligen:

Varje fördragsslutande part förbinder sig att, i överensstämmelse med sin nationella lagstiftning, bringa i tillämpning reglerna i denna överenskommelse i fråga om

- a) den fördragsslutande partens medborgare som ha företagit någon av de handlingar som avses i artikel 2 antingen på den fördragsslutande partens territorium, eller på något av dess fartyg eller luftfartyg eller utanför nationella territorier på fartyg, luftfartyg eller varje annat flytande eller luftburet föremål;
- b) personer som icke äro den fördragsslutande partens medborgare och som ha företagit någon av dessa handlingar på den fördragsslutande partens territorium eller på fartyg, luftfartyg eller varje annat flytande eller luftburet föremål som står under dess jurisdiktion.

I den svenska bestämmelsen finns också en särskild regel om åtalsprövning. Enligt den får åtal väckas endast efter förordnande av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer mot svenska medborgare för brott som rör sändningar som inte är avsedda att tas emot eller kan tas emot i Sverige och inte heller orsakar att radioanvändningar blir skadligt påverkade här. Detsamma gäller i fråga om åtal mot utlänningar även i andra fall än som anges i 2 kap. 5 § BrB. Några andra skäl för dessa regler, än att det är lämpligt att kräva åtalsförordnande i de angivna fallen, angavs inte i propositionen.

⁴⁶ SÖ 1966:54.

⁴⁷ Prop. 1966:37 s. 27.

5.3.8 Lagen om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m.

Den 1 juli 2002 trädde lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i kraft. Enligt 3 § i den lagen döms den till ansvar som samlar in, tillhandahåller eller tar emot pengar eller andra tillgångar i syfte att dessa skall användas eller med vetskap om att de är avsedda att användas för att begå särskilt allvarlig brottslighet. Vad som avses med särskilt allvarligt brottslighet preciseras i lagens 2 §. För försök till brott döms enligt 4 § till ansvar enligt bestämmelserna i 23 kap. 1 § BrB.

I 6 § finns en bestämmelse om svensk domstols behörighet att döma för brott enligt 3 eller 4 §. Enligt bestämmelsen skall svensk medborgare eller utlänning som befinner sig här i riket och som har begått sådant brott dömas vid svensk domstol även om domsrätt enligt 2 kap. 2 eller 3 § BrB inte föreligger.

Bestämmelsen i 6 § motiveras av att det enligt den bakomliggande FN-konventionen år 1999 om bekämpande av finansiering av terrorism torde krävas att svenska domstolar skall vara behöriga att döma över brott som omfattas av konventionen och som begåtts utom riket av svenska medborgare eller av utlänningar som befinner sig här i riket oavsett om brottet är straffbart på gärningsorten.⁴⁸ Avsikten har alltså, i likhet med exempelvis bestämmelsen i lagen om förbud mot könsstympning, varit att göra ett undantag från kravet på dubbel straffbarhet.

⁴⁸ Prop. 2001/02:149 s. 48 f.

6 Straffrättslig domsrätt i några andra länder

6.1 Danmark

Regler om straffrättslig domsrätt finns i 2 kap. straffeloven. Kapitel bär rubriken "Almindelige betingelser for strafferetlige bestemmelser anvendelse". Förutom domsrättsregler innehåller kapitlet bestämmelser om strafflags tillämplighet i tiden.

I 6 § regleras behörigheten att döma över *brott begångna i Danmark och på danska fartyg*. Vid en jämförelse med motsvarande svenska bestämmelser är behörigheten att döma över brott som begås på ett danskt fartyg när detta befinner sig på annan stats område ("fremmed folkeretligt anerkendt område") begränsad. Domsrätten är i dessa fall begränsad till brott som begås av personer som hör till fartyget eller som följer med fartyget som passagerare.

Behörigheten att döma enligt den *aktiva personalitetsprincipen*, dvs. för brott som begås utanför Danmark av landets egna medborgare eller av personer som är fast bosatta i Danmark, har enligt 7 § samma omfattning som i Sverige och liksom här gäller som huvudregel ett krav på dubbel straffbarhet och att hänsyn skall tas till lagen på gärningsorten när påföljd bestäms (10 § 2 st). Även enligt danska regler jämställs medborgare i övriga nordiska länder som befinner sig i Danmark med danska medborgare. Har brottet begåtts inom område som inte tillhör någon stat är dansk domstol behörig endast om det på brottet kan följa högre straff än fängelse i fyra månader.

Även regleringen av den *passiva personalitetsprincipen* liknar den svenska. Enligt 8 § 3 får dansk domstol döma över en gärning som begås inom område som inte tillhör någon stat och som kränker någon som är dansk medborgare eller är bosatt i Danmark, förutsatt att det för sådana gärning kan följa högre straff än fängelse i fyra månader.

Behörigheten för danska domstolar att döma för brott som riktar sig mot Danmark, dvs. enligt *statskyddsprincipen*, har också i

stort sett samma omfattning som i Sverige. Reglerna (8 § 1–2) är dock något mera preciserade och gäller generellt bara handlingar "hvis retsbeskyttelse i den danske stat forudsætter en saerlig tilknytning til denne". Förfaranden som omnämns särskilt är handlingar som kränker den danska statens självständighet, säkerhet, författning eller offentliga myndigheter eller en ämbetsplikt mot staten. Dessutom gäller (8 § 2) att domstolarna är behöriga att döma över handlingar som kränker en förpliktelse, som gärningsmannen enligt lag är skyldig att iaktta i utlandet eller en tjänsteplikt som åvilar honom på ("over for") danskt fartyg.

Universalitetsprincipen kommer i den danska lagstiftningen till uttryck dels genom en särskild bestämmelse (8 § 4) som innebär att dansk domstol alltid är behörig att, oberoende av gärningsmannens medborgarskap, döma över flygkapningsbrott samt vissa grövre våldsbrott som har samband med flygkapning, dels genom en allmän bestämmelse (8 § 5) som anger att dansk domstol alltid är behörig att döma över brott som "er omfattet av mellemfolkelig overenskomst, ifølge hvilken Danmark er forpligtet til at foretage retsforfølgning".

Principen om ställföreträdande rättsskipning kommer till uttryck i 8 § 6. Enligt bestämmelsen får dansk domstol döma för brott som har begåtts utanför Danmark om en begäran om utlämning avslågs och gärningen är straffbar enligt lagen på gärningsorten och högre straff än fängelse i ett år kan följa enligt dansk lag.

En *tidigare utländsk dom* utgör hinder för ny rättegång i Danmark avseende samma gärning i huvudsak i samma omfattning som i Sverige (10 a §). Dom avseende brott på danskt fartyg hindrar – liksom är fallet avseende brott i Danmark – dock ej ny rättegång. Inte heller görs, som i Sverige, undantag från regeln om den tidigare domens negativa rättskraft när det är fråga om särskilt grova brott eller internationella brott. Om en person i en annan stat har dömts till påföljd för en viss gärning, och hinder mot ny rättegång avseende samma gärning inte föreligger, skall dansk domstol på samma sätt som i Sverige vid sin påföljdsbestämning beakta den tidigare påföljden (10 b §).

Även i den danska lagstiftningen finns en bestämmelse om folkrättsliga begränsningar av domsrätt: i 12 § anges att tillämpningen av 6–8 §§ begränsas av folkrättsligt erkända undantag.

Tidigare fanns i 6 och 8 §§ särskilda regler om *åtalsprövning*. I samband med en omorganisation av det danska åklagarväsendet togs dessa regler bort genom lagstiftning år 1992. Regler om åtalsprövning finns nu på annat håll. De motsvarar i sak ungefär de svenska

bestämmelserna. För att väcka åtal för brott som begås av en gärningsman som är dansk medborgare eller fast bosatt i Danmark krävs dock inget förordnande. Prövningen skall i de flesta fall ske av Rigsadvokaten men i vissa fall, t.ex. om det är fråga om ett internationellt brott, skall prövningen ske av justitieministern.

6.2 Finland

I den finska strafflagens första kapitel finns bestämmelser om tillämpningsområdet för finsk straffrätt. Kapitlet reviderades år 1996, vilket generellt sett medförde en inskränkning av vad som bedömdes vara ett onödigt omfattande tillämpningsområde för den finska straffrätten.¹ För att finsk domstol skall vara behörig att döma i brottmål uppställs enligt de nya bestämmelserna bl.a. krav på dubbel straffbarhet i betydligt fler fall än tidigare och dessutom gäller för många fall ett krav på att mer än sex månaders fängelse skall kunna följa på brottet. De nya reglerna ansågs stå i bättre överensstämmelse med folkrätten. Det var också ett syfte att göra reglerna klarare, bl. a. på det sättet att anknytningsprinciperna skulle framgå tydligare. Bestämmelserna är utformade på det sättet att de anger i vilka situationer finsk lag skall tillämpas. De är således inte uttryckligen utformade som behörighetsregler, men avser naturligtvis att även reglera frågan om finsk domstols behörighet att döma över brott.

Behörigheten att döma över *brott som begås i Finland* regleras i kapitlets 1 §. Reglerna om rätt att döma över brott ombord på *finskt fartyg* har samma utformning som i Danmark (2 §). Det finns dessutom en särskild bestämmelse (2 § 3 st) som anger att finsk lag skall tillämpas på brott som befälhavaren för eller en medlem av besättningen ombord på ett finskt fartyg eller luftfartyg förövat utanför Finland, om gärningsmannen genom sin gärning brutit mot en särskild förpliktelse som åvilar honom i egenskap av befälhavare eller medlem av besättningen.

Finska domstolar är – på motsvarande sätt som i Sverige – behöriga att döma över brott som landets *egna medborgare eller i landet bosatta personer* begår utanför Finland (6 §). Som finsk medborgare anses den som vid gärningstidpunkten eller när rättegången inleds är finsk medborgare. Med finska medborgare jämföras också personer som påträffas i Finland och som när rättegången inleds är *medborgare eller varaktigt bosatt i något av de andra nordiska län-*

¹ RP 1/1996 rd s. 12.

derna. Som huvudregel krävs att gärningen är straffbar också enligt lagen på gärningsorten och att även en domstol i den främmande staten kunde ha utdömt straff för gärningen (11 §). Har brottet begåtts inom område som inte tillhör någon stat är det en förutsättning för straffbarhet att på brottet enligt finsk lag kan följa fängelse i över sex månader.

Bestämmelserna om behörighet att döma över brott som begås utanför Finland och som riktar mot Finland – enligt *statsskyddsprincipen* – är mera preciserade än i Sverige och begränsade till allvarliga kränkningar av finska rättigheter eller intressen. Enligt 3 § skall ett brott anses rikta sig mot Finland om det är ett lands- eller högförräderibrott eller om gärningen på något annat sätt allvarligt kränkt eller äventyrat Finlands statliga, militära eller ekonomiska rättigheter eller intressen. Dessutom omfattas brott som riktar sig mot en finsk myndighet. Enligt förarbetena² avses med brott mot ekonomiska rättigheter eller intressen bl.a. fiskebrott och miljöbrott. Vidare anges där att brott kan anses riktat mot Finland bara då brottsobjektet är en sådan rättighet eller förmån som endast kan innehas av staten. Om brottet riktar sig mot ett intresse som även kan innehas av annan än staten, skall gärningen inte bedömas enligt 3 § utan i skenet av andra tillämpningsstadganden. I 4 § finns en särskild bestämmelse om behörighet att döma över i utlandet begångna tjänstebrott och militära brott (jfr. 2 kap. 3 § 2–3a BrB).

Finska domstolar har generell behörighet att döma över brott som begås utanför Finland och som *riktar sig mot finska medborgare eller personer som är varaktigt bosatta i Finland*.³ Som huvudregel gäller dock ett krav på dubbel straffbarhet (11 §) och bestämmelsen gäller bara brott på vilka kan följa fängelse i mer än sex månader.

Finska domstolar har, i enlighet med *universalitetsprincipen*, behörighet att döma över internationella brott, dvs. brott som oberoende av lagen på gärningsorten grundar sig på en internationell överenskommelse som är förpliktande för Finland eller på någon annan författning eller bestämmelse som är internationellt förpliktande för Finland (7 §). Vilka dessa är har preciserats närmare i förordning.

Den finska bestämmelsen om *ställföreträdande rättsskipning* (8 §) har samma utformning som den danska, med den skillnaden att det för behörighet krävs att det på brottet enligt finsk lag kan följa fängelse i över sex månader (i Danmark fängelse i över ett år).

² a. prop. s 18.

³ 5 §; bestämmelsen omfattar dessutom brott mot finskt samfund, finsk stiftelse eller annan finsk juridisk person.

Bestämmelserna om *tidigare utländsk doms* rättsverkan samt beaktande av tidigare ådömd påföljd har samma utformning som i Sverige (13 §). Även i fråga om krav på *åtalsförordnande* (12 §) är de finska och svenska reglerna lika. I Finland är det enligt huvudregeln Riksåklagaren som bestämmer om väckande av åtal. I vissa särskilt angivna fall är det dock republikens president eller riksdagen som skal fatta sådant beslut.

I 15 § finns en bestämmelse om beaktande av *folkrättsliga begränsningar* motsvarande den som återfinns i 2 kap. 7 § BrB.

6.3 Island

I den isländska strafflagen (*Almenn hegningarlög*) finns bestämmelser om isländsk domstols behörighet i lagens 4–11 §§. Bestämmelserna är utformade så att de anger i vilka fall isländsk lag skall tillämpas.

Bestämmelserna om isländsk domstols behörighet att döma över brott som begås på *isländskt territorium* och på *isländskt fartyg* motsvarar dem som finns i den danska straffeloven (4 §). Isländsk domstol är behörig att döma över brott som en *isländsk medborgare eller en på Island bosatt person* har begått på annan stats område, förutsatt att gärningen är straffbar såväl enligt isländsk lag som enligt lagen på gärningsorten (5 §). Behörighet att döma föreligger även över brott som har begåtts utanför Island av en person som är *medborgare eller fast bosatt i någon av de nordiska staterna* och som är tillfälligt bosatt, eller åtminstone påträffas, på Island (5 § 2). Enligt 8 § andra stycket får isländsk domstol inte döma ut straff som överstiger det strängaste straff som straffbudet i gärningsstaten skulle ha tillåtit för ifrågavarande brott.

De bestämmelser om behörighet att döma över *brott som riktar sig mot den isländska staten* (6 § 1) är i huvudsak identiska med motsvarande danska bestämmelser. Brott som kränker en ämbetsplikt mot staten behandlas på samma sätt (6 § 2). Isländsk domstol är vidare behörig att döma över *brott mot en isländsk medborgare eller en person som är bosatt på Island*, om brottet begås på ett område som inte tillhör någon stat (6 § 3).

I 6 § i den isländska strafflagen räknas också upp ett antal brott över vilka isländsk domstol enligt *universalitetsprincipen* är behörig att döma utan hänsyn till gärningsort eller medborgarskap hos gärningsman eller brottsoffer. Det gäller bl.a. kapning och vissa våldsbrott som har samband därmed. I samband med att Island år 1995

ratificerade FN:s tortyrkonvention infördes i paragrafen vidare en bestämmelse enligt vilken isländsk domstol på detta sätt är behörig att döma över gärningar som omfattas av konventionen.

6.4 Norge⁴

Även enligt norsk rätt är det en grundläggande regel att norska domstolar är behöriga att döma över brott som begås inom landets *eget territorium*. Det framgår av 12 § 1 straffeloven, där det dessutom anges att anläggningar på den norska delen av kontinentalsockeln och säkerhetszoner kring dessa skall anses som del av Norge. På samma sätt betraktas norska *fartyg* på öppna havet och norska luftfartyg som befinner sig inom område som inte hör till någon stat. Bestämmelsen ingår som en del av strafflovens kap. 1, vilket har rubriken "Den norske strafferets virkekreds". Bestämmelserna är, liksom i Finland, utformade på det sättet att de anger på vilka gärningar norsk strafflag skall tillämpas.

När det gäller brott som begås på norska fartyg som befinner sig på annan stats område är norska domstolars behörighet att döma begränsad på samma sätt som danska och finska domstolars. Behörigheten i sådan fall omfattar brott som begås av någon i fartygets besättning eller av andra som följer med fartyget (12 § 2). Som fartyg räknas enligt den bestämmelsen även borrhullplattform eller liknande flyttbar inrättning.

Enligt 12 § 3 kan *norska medborgare eller personer som är bosatta i Norge* dömas efter norsk strafflag för vissa utomlands begångna brott.⁵ Vilka dessa brott är framgår genom hänvisning till olika straffbud i lagens särskilda del. Behörigheten omfattar därutöver gärningar som riktar sig *mot den norska staten eller dess myndigheter* och alla gärningar som är straffbara även enligt lagen på gärningsorten.

Statsskyddsprincipen kommer till uttryck dels genom nyss nämnda bestämmelse, dels genom 12 § 4 där det anges att utlänning kan dömas för vissa särskilt angivna brott (bl.a. vissa brott mot Norge) begångna utanför Norge.

⁴ Redogörelsen här utgår från nu gällande rätt. Det skall dock påpekas att Straffelovkommissionen i mars 2002 har lagt fram ett förslag till ny straffelov (NOU 2002:4). Såvitt kan bedömas innehåller förslaget inte några större sakliga förändringar av reglerna om norsk domstols behörighet i brottmål.

⁵ Det finns ingen uttrycklig bestämmelse om att medborgare i övriga nordiska länder skall jämföras med norska medborgare (jfr lagstiftningen i övriga nordiska länder). Att så ändå kan ske följer av innehållet i 12 § 4 b, som redovisas i det följande.

Någon uttrycklig möjlighet för norsk domstol att döma med stöd av den *passiva personalitetsprincipen* finns inte men enligt 12 § 4 b) kan en utlänning som uppehåller sig i Norge dömas för brott som begåtts utomlands om det är straffbart även enligt lagen på gärningsorten (jfr BrB 2:2 p 3). Ett sådant brott kan ju ha riktat sig mot norsk medborgare eller annat norskt enskilt intresse.

Möjlighet att döma enligt *universalitetsprincipen* finns bl.a. vid vissa i internationella konventioner reglerade brott, bl.a. kapning och penningförfalskning. Dessa brott är således straffbara i Norge även då de begåtts av utlänning utanför Norge och utan att något krav på dubbel straffbarhet uppställs. Detsamma gäller emellertid även beträffande ett rätt stort antal grövre brott som inte är internationellt reglerade (jfr den svenska fyraårsregeln i 2 kap. 3 § 7 BrB).

De norska bestämmelserna om *utländsk doms* negativa rättskraft (12a §) har ungefär samma omfattning som i Sverige. En tidigare ådömd påföljd skall, om hinder mot ny rättegång inte föreligger, beaktas "såvitt möjligt" (13 § 4 st).

Regler om *åtalsprövning* finns i 13 §. Enligt den bestämmelsen krävs för åtals väckande regelmässigt tillstånd av "Kongen" när det är fråga om brott av utlänning i utlandet. Något tillstånd för att väcka åtal mot norsk medborgare eller person som är bosatt i Norge krävs emellertid inte i något fall.

Redan i straffelovens första paragraf finns en bestämmelse om beaktande av *folkrättsliga* regler. Där anges att strafflagstiftningen gäller med de begränsningar som följer av överenskommelse med främmande stat eller av folkrätten i övrigt. Bestämmelsen är således utformad så att den tar sikte på hela den straffrättsliga lagstiftningen och inte bara, som är fallet i övriga nordiska länders lagstiftning, gränserna för den nationella lagens tillämpning eller domstolarnas behörighet.

6.5 Tyskland

Bestämmelser om den tyska strafflagens (Strafgesetzbuch) tillämpningsområde finns i dess 3–7 §§. Utgångspunkten är *territorialitetsprincipen*: lagen tillämpas på brott som förövats i Tyskland (3 §).

Flaggstatsprincipen gäller liksom i Sverige utan begränsningar. Tysk lag tillämpas på alla brott som begåtts ombord på tyska fartyg eller luftfartyg, alltså även gärningar som begåtts på en annan stats

territorialvatten och oberoende av om gärningsmannen är tysk eller utlänning eller om han följt med på resan eller ej (4 §).

Tyska domstolar är, oberoende av lagen på gärningsorten, behöriga att döma över vissa utom landet begångna brott som särskilt räknas upp i 5 §. Det gäller brott som riktar sig *mot den tyska staten*, såsom lands- och högförräderibrott, osann utsaga och brott mot tjänstemän i tjänsteutövning. Det gäller också brott som tyska tjänstemän begår utomlands. Därutöver omfattas ett antal brott, bl.a. vissa sexualbrott, med det tillägget att det i fråga om dessa brott krävs att gärningsmannen – och i vissa fall även brottsoffret – är tysk medborgare eller bosatt i Tyskland. I bestämmelsen förenas sålunda den *aktiva och passiva personlighetsprincipen*.

Med stöd av *universalitetsprincipen* har tyska domstolar generell behörighet att döma över ett antal uppräknade brott som baserar sig på internationella konventioner (6 § 1–8). Därutöver anges genom en generalklausul att tysk strafflag tillämpas på alla brott för vilka Tyskland genom mellanstatliga överenskommelser har förbundit sig att utdöma straff (6 § 9).

Tysk straffrätt tillämpas enligt 7 § också på brott som har begåtts utomlands *mot en tysk medborgare eller av en tysk medborgare*,⁶ om gärningen är straffbar också enligt lagen på gärningsorten eller den har begåtts på ett område där ingen stats lag gäller. Under samma förutsättningar tillämpas tysk lag på fall där en främmande stats *utlämningsbegäran inte har bifallits*.

6.6 Storbritannien

Brittiska domstolars domsrätt är enligt huvudregeln begränsad till brott som begås i det egna landet, dvs. den baseras på *territorialitetsprincipen*. Behörighet grundad på *flaggstatsprincipen* finns också. Sålunda är engelska⁷ domstolar behöriga att döma över alla brott som en medlem av besättningen på ett brittiskt fartyg begår utomlands. Har brottet begåtts ombord på ett brittiskt fartyg på öppna havet föreligger behörighet att döma även över brott som begås av dem som följer med fartyget.

Behörighet grundad på *statsskyddsprincipen* förekommer i begränsad omfattning, nämligen på det sättet att engelska domstolar

⁶ Utlänningar som är bosatta i Tyskland omfattas således inte av dessa bestämmelser.

⁷ Därmed avses domstolar i England och Wales. Särskilda regler finns för domstolar i övriga länder i Storbritannien, som dock i sakligt hänseende motsvarar dem som gäller för engelska domstolar.

är behöriga att döma över brott som en statstjänsteman begår i tjänsten utomlands.

Vissa allvarliga brott, såsom mord och dråp, faller under engelska domstolars behörighet även när de har begåtts utanför det egna territoriet. Det gäller dock endast om gärningsmannen är brittisk medborgare eller, i vissa fall, bosatt i Storbritannien. Behörigheten grundas således i dessa fall på *aktiva personalitetsprincipen*.

Möjlighet för brittiska domstolar att döma med stöd av *universa- litetsprincipen* finns när detta uttryckligen krävs i någon internationell konvention som har tillträtts. Exempel på det finns i de författningar, varigenom Genèvekonventionerna och FN:s tortyrkonvention har inkorporerats i respektive lands rätt. Även kapning och sjöröveri omfattas av behörighet oavsett var gärningen har begåtts och av vem den har begåtts.

7 Överväganden

7.1 Något om det svenska regelsystemets utveckling

I 1734 års lag fanns endast ett fåtal regler om jurisdiktion. Enligt 10 kap. 21 § rättegångsbalken skulle "brott och missgjerningsmål, svärare och mindre, dömes ther gjerningen giord är". Jurisdiktionsfrågan avgjordes alltså som huvudregel i överensstämmelse med territorialitetsprincipen. Enligt 22 § var emellertid domstol där gärningsmannen fångades i vissa fall behörig att "efter svensk rätt" döma även för en utomlands begången gärning. Behörigheten enligt bestämmelsen omfattade endast dråp eller annan svår gärning som svensk man utrikes riktat mot en annan svensk man (en kombination av den aktiva och passiva personalitetsprincipen). Dessutom förutsattes att gärningsmannen inte blivit gripen för brottet på gärningsorten. Härutöver fanns i paragrafen beträffande sjömän en hänvisning till sjölagen (flaggstatsprincipen).

År 1864 infördes bestämmelser "Om dem, som svensk straffrätt underkastade äro" i den nya strafflagen. De grundläggande jurisdiktionsreglerna fanns i de två första paragraferna. Systematiken byggde på den aktiva personalitetsprincipen och 1 § avsåg brott som begåtts av "inländsk man". För sådana brott skulle dömas "efter Sveriges lag och vid svensk domstol" om det fanns ytterligare anknytning till Sverige genom att brottet begåtts inom riket (territorialitetsprincipen) eller på svenskt fartyg (flaggstatsprincipen) eller utom riket mot Sverige (skyddsprincipen) eller svensk man (passiva personalitetsprincipen). Även om det inte fanns någon annan anknytning till Sverige än gärningsmannens nationalitet förelåg jurisdiktion om Kungen förordnade att åtal fick väckas här. Denna formellt vida jurisdiktion motiverades främst med att svenska medborgare inte utlämnades.

I den andra paragrafen fanns bestämmelser om brott som begåtts av "utländsk man". I likhet med enligt första paragrafen förelåg jurisdiktion ifråga om brott som begåtts inom riket (territorialitets-

principen) eller på svenskt fartyg (flaggstatsprincipen). Även för brott som riktats mot Sverige (skyddsprincipen) eller svensk man (passiva personaltetsprincipen) förelåg jurisdiktion under förutsättning att Kungen förordnade att åtal fick väckas här.

I 3 § fanns bestämmelser om utomlands undergått straff som hinder mot ny rättegång och i 4 § en erinran om att det beträffande främmande makts beskikning gällde "vad som allmänt vedertaget är eller genom fördrag stadgat blivit".

År 1923 lade strafflagkommissionen fram förslag till en ny reglering av den allmänna delen i strafflagen (SOU 1923:9). I förslaget 1 kap. gavs bestämmelser "Om strafflags giltighet". Huvuddelen av dessa bestämmelser rörde jurisdiktionsfrågor eller under vilka förutsättningar det skulle dömas "efter svensk lag och vid svensk domstol". Förslaget innebar bl.a. den förändringen att systematiken i stället för på den aktiva personaltetsprincipen skulle bygga på territorialitetsprincipen. Förslaget ledde emellertid inte till lagstiftning.

Den första större ändringen i strafflagens regler om svensk domstols behörighet genomfördes i stället först år 1948 i samband med ny lagstiftning om brott mot staten och allmänheten och ny strafflagstiftning för krigsmakten. I 1914 års strafflag för krigsmakten fanns omfattande särskilda bestämmelser om vilka som var "underkastade straff enligt denna lag". En skillnad gjordes därvid mellan dem som löd under lagen (krigsmän och vissa andra kategorier) och dem på vilka den ändå i vissa fall skulle tillämpas. I samband med att den särskilda strafflagen avskaffades och delvis inarbetades i den allmänna strafflagen infördes en ny paragraf (3 a §) i 1 kap. strafflagen. Enligt paragrafen skulle, utan något krav på åtalsförordnande, en svensk krigsman (vilket även utlänning kunde vara) dömas "efter Sveriges lag och vid svensk domstol" för brott som han begått på område där en avdelning av krigsmakten befann sig. Dessutom förelåg, med krav på åtalsförordnande, jurisdiktion för brott som en utlänning begått på område där en avdelning av krigsmakten befann sig för annat ändamål än övning. I förarbetena framhölls att det i allmänhet naturligtvis inte fanns anledning för svensk rätt att ingripa mot utländsk mans utom riket förövade brott som inte riktats mot Sverige eller svensk man. I det fall då en avdelning av krigsmakten under krig eller annars för ändamål som inte avsåg övning befann sig på utländskt område ansågs det dock finnas skäl till ett annat bedömande. Någon formell begränsning i

fråga om brott eller andra omständigheter ansågs inte erforderlig med hänsyn till kravet på åtalsförordnande.¹

Frågan om den svenska jurisdiktionen togs på nytt upp i straffrättskommitténs slutbetänkande med förslag till brottsbalk (SOU 1953:14). Ett par av kommitténs förslag ledde till lagändring år 1957 (prop 1957:170). Jurisdiktionen utsträcktes då till att omfatta inte endast brott som begåtts på svenskt fartyg utan även på svenskt luftfartyg. Dessutom utsträcktes jurisdiktionen till att omfatta brott som en utlänning begått utom riket även i de fall då brottet inte riktat sig mot Sverige eller svensk man under förutsättning att straffarbete kunde följa på gärningen enligt svensk lag och att den inte var fri från straff enligt lagen på gärningsorten. Utvidgningen motiverades med att hinder mot utlämning kunde föreligga i vissa fall av det aktuella slaget och att det "stundom skulle framstå som mycket grovt stötande ... att ett grovt brott icke bleve beivrat".

Nästa större ändring genomfördes i samband med att *BrB* ersatte den gamla strafflagen. Bestämmelserna om jurisdiktion (eller enligt den nya rubriken; tillämpligheten av svensk lag) samlades nu i 2 kap. i den nya balken. En ambition med de nya reglerna var att "göra de tämligen komplicerade reglerna mera överskådliga". Vad som avsågs torde i första hand vara att reglerna, i överensstämmelse med kommitténs förslag, utformades med territorialitetsprincipen som utgångspunkt. Enligt 1 § skulle således "dömas efter svensk lag och vid svensk domstol" för brott som begåtts här i riket.

I 2 och 3 §§ togs därefter bestämmelser upp om jurisdiktion för brott som begåtts utom riket. Bestämmelserna i 2 § anknöt primärt till den aktiva personalitetsprincipen. Enligt första stycket förelåg således jurisdiktion för brott som begåtts utom riket av svensk medborgare eller av utlänning med hemvist i Sverige. Enligt andra stycket förelåg vidare, under förutsättning av dubbel straffbarhet, jurisdiktion för brott som utom riket begåtts av annan utlänning som a) efter brottet blivit svensk medborgare eller tagit hemvist här, b) är dansk, finsk, isländsk eller norsk medborgare och finns här eller c) finns här och det på brottet enligt svensk lag kan följa fängelse i mer än sex månader. Regleringen syftade främst till att ge möjlighet till lagföring med stöd av principen om ställföreträdande straffrättsskipning.

I 3 § följde fyra "mera speciella särregler" enligt vilka en utlämning som begått brott utom riket "även i annat fall än i 2 § sägs"

¹ Jfr SOU 1946:83 s. 58 ff och NJA II 1948 s. 166 ff.

skulle dömas enligt svensk lag och vid svensk domstol. Fallen var a) brott på svenskt fartyg eller luftfartyg (flaggstatsprincipen), b) brott på område där krigsmakten befann sig, c) brott mot Sverige (skyddsprincipen) eller mot svensk medborgare m.m. (passiva personalitetsprincipen) samt d) folkrättsbrott (universalitetsprincipen).

I de följande paragraferna fanns bestämmelser om var ett brott anse begånget (4 §), krav på åtalsförordnande (5 §), betydelsen av straff eller annan ansvarspåföljd som någon undergått utom riket (6 §), folkrättsliga begränsningar (7 §) och utlämning (8 §).

BrB:s kapitel om tillämpligheten av svensk lag har efter att det trädde i kraft ändrats vid ett mycket stort antal tillfällen. Den principiellt viktigaste ändringarna gjordes 1972 i samband med att Sverige tillträdde 1970 års europeiska konvention om brottmålsdoms internationella rättsverkningar. Som en följd av konventionen infördes en ny paragraf (5 a §) om utländsk brottmålsdoms negativa rättskraft (*ne bis in idem*). Samtidigt ändrades förhållandet mellan de grundläggande bestämmelserna om jurisdiktion för utom riket begångna brott i 2 och 3 §§ på så sätt att frågan om dubbel straffbarhet gjordes avgörande för till vilken paragraf olika jurisdiktionsgrunder skulle föras.

För de i 2 § upptagna jurisdiktionsgrunderna infördes således som huvudregel ett krav på dubbel straffbarhet. Paragrafen fick dock omfatta även fall där gärningen begåtts inom ett område som inte tillhör någon stat. För dessa fall uppställdes inte något krav på dubbel straffbarhet utan istället ett krav på att svårare straff än böter enligt svensk lag skulle kunna följa på gärningen.

I 3 § samlades jurisdiktionsgrunder vid vilka enligt förarbetena något krav på dubbel straffbarhet över huvud taget inte skulle upprätthållas. Som en kompensation för den betydande begränsning av jurisdiktion i enlighet med den aktiva personalitetsprincipen som kravet på dubbel straffbarhet i 2 § innebar gjordes jurisdiktionsgrunderna i 3 § tillämpliga även i förhållande till svenska medborgare. Dessutom infördes som en ny jurisdiktionsgrund att fängelse i fyra år eller däröver var det lindrigaste straff som var stadgat för brottet i svensk lag. Även den regeln, som motsvarades av ett undantag i 5 a § från den negativa rättskraften, var uppenbarligen avsedd att kompensera för den minskade jurisdiktionen enligt den aktiva personalitetsprincipen som kravet på dubbel straffbarhet i 2 § innebar. I förarbetena hänvisas till det stötande i att en svensk medborgare genom en utländsk dom som enligt svensk uppfattning är orimlig skulle kunna undgå domstolsprövning här. Med den ut-

formning som regeln gavs innebar den dock inte endast ett undantag från kravet på dubbel straffbarhet utan lämnar, på samma sätt som universalitetsprincipen, utrymme för jurisdiktion helt oberoende av om brottet i övrigt har någon anknytning till Sverige. Där emot ansågs något undantag från kravet på dubbel straffbarhet inte motiverat i förhållande till den passiva personalitetsprincipen. Jurisdiktion enligt den principen begränsades därför till brott som begåtts inom område som inte tillhörde någon stat.

Även efter 1972 års ändringar har 2 kap. i BrB ändrats vid ett stort antal tillfällen. Särskilda jurisdiktionsregler har också förts in i olika specialstraffrättsliga lagar. I allt väsentligt kvarstår dock den grundläggande systematiken.

7.2 Utgångspunkter för en reform

Vår bedömning:

- Bestämmelserna om svensk domstols behörighet samlas i 2 kap BrB
- Bestämmelserna utformas med utgångspunkt i de folkrättsliga anknytningsprinciperna
- Restriktiv användning av extraterritoriell behörighet
- Den formella behörigheten begränsas i förhållande till gällande rätt
- Bestämmelser om grunderna för åtalsförordnande införs
- För att öka överskådligheten används avsnitts- och kapitelrubriker samt, för den extraterritoriella behörighetens grunder, tabelluppställning

Våra direktiv är relativt kortfattade när det gäller frågan om den straffrättsliga jurisdiktionen eller domsrätten för svenska domstolar. Vad som anges som vår huvuduppgift är att se över den svenska lagstiftningen om straffrättslig *domsrätt i fråga om de internationella brotten* enligt folkrätten och ta ställning till vilka ändringar som kan föranledas av våra överväganden med anledning av utvecklingen på detta område.

Någon allmänt accepterad definition av begreppet internationella brott finns inte. Hur jurisdiktionsfrågorna bör lösas beror på vilken definition som man utgår från. Vi återkommer till vår bedömning av den frågan i avsnitt 8.1. Som framgår där har vi valt att utgå från en definition enligt vilken just rätten att enligt folkrätt utöva uni-

versell jurisdiktion utgör kännetecknet för de internationella brotten. I den mån Sverige har straffbelagt sådana brott bör de också vara underkastade universell jurisdiktion. En annan sak, som vi också återkommer till, är att det kan finnas olika uppfattningar såväl om i vilken utsträckning allmän folkrätt tillåter universell jurisdiktion som i vilken utsträckning möjligheterna bör utnyttjas.

Att ett brott är underkastat universell jurisdiktion innebär att staterna också måste acceptera att även om en gärning har särskild anknytning till en viss stat så kan den i princip bli föremål för prövning av domstol i vilken annan stat som helst. Vi får därigenom en situation med konkurrerande jurisdiktion i extremt stor omfattning. Vi återkommer något till hur sådana fall av konkurrerande jurisdiktion bör lösas i avsnitt 7.11.

Förutom frågan om domsrätt för de internationella brotten skall vi enligt direktiven undersöka behovet av andra förändringar av bestämmelserna om den svenska straffrättsliga domsrätten och göra en systematisk översyn av dem i syfte att åstadkomma en samlad, överskådlig och lättillämpad reglering. Frågan om åtalstillstånd eller åtalsförordnande för utomlands begångna gärningar nämns som en av de frågor som det finns anledning att uppmärksamma i sammanhanget.

Vi har i denna del sett uppgiften att åstadkomma *en mer samlad, överskådlig och lättillämpad reglering* som vår huvuduppgift. Att även bestämmelsernas sakliga innehåll måste övervägas i det sammanhanget är självklart. Några mer långtgående förändringar av systemets principiella uppbyggnad eller dess allmänna innehåll kan dock direktiven knappast anses ge utrymme för utan vi har i dessa delar utformat våra förslag med utgångspunkt från det nuvarande regelsystemet. Inom den ramen har vi emellertid ansett oss ha en betydande frihet att föreslå ändringar i sak när vi funnit att det finns tillräckligt starka skäl för sådana ändringar.

Varje land väljer själv hur det vill utforma sina jurisdiktionsregler. Visserligen sätter allmän folkrätt och internationella överenskommelser vissa gränser för och styr i viss mån uppläggningsen av de nationella jurisdiktionsreglerna. Inom den ramen har dock staterna en betydande frihet. Olika länder har också valt olika utgångspunkter för sin reglering. I vissa länder – främst sådana med anglosaxisk rättstradition – betraktas jurisdiktionen i princip som en del av det materiella brottsbegreppet. Utan jurisdiktion föreligger inte heller något brott enligt nationell lag. I Sverige – liksom i åtskilliga andra länder – görs däremot en skillnad mellan det materiella brottsbegreppets omfattning och frågan om jurisdiktion eller

domstols behörighet som i princip uppfattas som en formell eller processuell begränsning. Jurisdiktionsfrågan aktualiseras alltså först i förhållande till gärningar som utgör brott enligt svensk lag.

I allmänhet föreligger också brott enligt svensk lag helt oavsett var gärningen begåtts eller vem som har begått den eller mot vem som den har riktats.² Detta gäller främst sådana gärningar som regelmässigt är föremål för straffansvar också enligt andra länders strafflagstiftning som mord, misshandel, stöld och bedrägeri. De för jurisdiktion nödvändiga kraven på anknytning till domsstaten tillgodoses inte inom ramen för brottsbegreppet utan genom begränsningar av de nationella domstolarnas rätt att pröva frågan om straffansvar. Ett i strid mot jurisdiktionsbestämmelserna väckt åtal skall avvisas och inte ogillas.

Att även gärningar som helt saknar anknytning till Sverige är att beteckna som brott enligt svensk lag kan möjligen framstå som mindre väl förenligt med de folkrättsliga kraven på att inte lagstifta om förhållanden som saknar anknytning till den egna staten (s.k. legislativ jurisdiktion; se avsnitt 2.1.). Så länge som kravet på nationell anknytning i stället iakttas genom lagstiftning om och praktisk tillämpning av den nationella domsrätten, eller med andra ord genom begränsning av den judiciella jurisdiktionen, finns dock uppenbarligen ett betydande utrymme för ett mer vidsträckt brottsbegrepp.

Detta utesluter inte att folkrätten i vissa fall torde ställa krav på begränsningar även när det gäller vad som får betecknas som brott enligt nationell lag. Det är också klart att jurisdiktionshänsyn bör beaktas vid såväl utformningen som tolkningen av nationella straffbestämmelser. Av många straffbestämmelser – särskilt inom specialstraffrätten men också i BrB – framgår direkt att de är nationellt begränsade till sitt tillämpningsområde. På motsvarande sätt som för domsreglerna kan begränsningarna gälla exempelvis gärningsort, gärningsman eller skyddsintresse. I andra fall framgår de nationella begränsningarna inte av lagtexten men det står ändå klart att straffbestämmelserna skall tillämpas med iakttagande av sådana begränsningar. Detta gäller exempelvis straffbestämmelser som är anknutna till lagar av huvudsakligen administrativ eller förvaltningsrättslig karaktär eller som annars främst avser ordningsförhållanden. När det gäller sådan lagstiftning har staterna inte rätt att sträcka ut tillämpningsområdet utanför det egna territoriet. Av

² Se avsnitt 3.2.2.

detta följer då också straffbestämmelserna är territoriellt begränsade.

Folkrätten kan alltså ställa krav på nationella begränsningar av inte bara domsrätten utan också av den materiella straffbarheten. Sådana begränsningar sträcker sig i många fall också enligt svensk rätt väsentligt längre än vad som skulle följa av i vart fall en formell tolkning av de svenska domsrätsreglerna. För en mer allmän bedömning av hur svensk rätt tillgodoser folkrättsliga krav på jurisdiktionsbegränsningar måste därför även avgränsningen av den materiella straffbarheten beaktas. Vårt uppdrag omfattar emellertid endast domförhetsreglerna och det kan inte anses ligga inom ramen för våra direktiv att överväga några förändringar av det materiella brottsbegreppet eller enskilda brotts tillämpningsområde. Vi kommer därför *inte att vidare behandla frågan om nationella begränsningar av det materiella brottsbegreppet*. Vi vill emellertid stryka under att frågan är av väsentlig betydelse och att den nuvarande bestämmelsen i 2 kap. 7 § BrB innebär att en domstol skall iaktta folkrättsliga begränsningar inte bara när det gäller domsrätsfrågor utan också vid tillämpningen av materiella straffbestämmelser. I den delen föreslår vi, som vi återkommer till, inte heller någon ändring.

Att bestämmelserna i 2 kap. BrB avser frågan om domsrätt eller svensk domstols behörighet att döma för brott och är av processuell natur är således i princip oomtvistat. Den rubrik som kapitlet nu har, "om tillämpligheten av svensk lag", framstår från den synpunkten som vilseledande. Rubriken ger närmast intrycket av att bestämmelserna i kapitlet främst skulle avse de materiella straffbestämmelsernas tillämpningsområde. Som framgått ovan är detta inte korrekt. Det kan emellertid noteras att det i de centrala behörighetsbestämmelserna i kapitlet inte endast talas om dömande "vid svensk domstol" utan också "efter svensk lag". Då det senare uttrycket inte syftar på det materiella straffbegreppet skulle det kunna uppfattas som en s.k. lagvalsbestämmelse enligt vilken svensk domstol i brottmål alltid skall tillämpa svensk lag. Så skall också ske (även om utländsk rätt ibland skall beaktas och det finns vissa särskilda bestämmelser av något egenartad karaktär som exempelvis 13 § andra stycket lagföringslagen [1976:193]). Detta följer emellertid redan av 1 kap. 1 § BrB (jfr även 2 kap. 10 § första stycket regeringsformen). Vi förordar därför att det inte sägs något särskilt om att det skall dömas "efter svensk lag" i kapitlets bestämmelser och att rubriken får den om kapitlets innehåll mer upplysande formuleringen "Om svensk domstols behörighet".

Den sakligt sett missvisande rubriken är bara ett av de problem som gör det svårt att tillgodogöra sig innehållet i kapitlets bestämmelser. Av större betydelse är att dispositionen av kapitlet är oklar och att reglerna till sin utformning dåligt återspeglar de grundläggande principer som varit vägledande för systemets uppbyggnad. Problemen hänför sig främst till bestämmelserna om extraterritoriell jurisdiktion i 2 kap. 2–3 a §§ BrB.

Av förarbetena framgår att tanken varit att i 2 § samla de behörighetsbestämmelser vid vilka ett krav på dubbel straffbarhet gäller medan undantagen från kravet på dubbel straffbarhet behandlas i 3 §. Tanken är dock inte konsekvent genomförd då även brott som begåtts inom ett område som inte tillhör någon stat behandlas i 2 § trots att något krav på dubbel straffbarhet inte gäller i dessa fall. Den särskilda regeln i 3 a § har inte heller gått att passa in i den valda systematiken. Att som grundläggande kategoriklyvning utgå från kravet på dubbel straffbarhet förefaller inte heller välbetänkt och leder till ett antal egendomligheter i regeluppbyggnaden.

Som exempel kan nämnas bestämmelsen i 3 § 5. Denna är den enda bestämmelse i vilken den passiva personalitetsprincipen kommer till direkt uttryck. Bestämmelsen är emellertid begränsad till brott som begåtts inom ett område som inte tillhör någon stat. Den utgör därför inte ett undantag från kravet på dubbel straffbarhet utan endast från kravet i 2 § att svårare straff än böter skall kunna följa på gärningen. Bestämmelsen tar alltså i princip endast sikte på bötesbrott som utan att ha begåtts på ett svenskt fartyg eller luftfartyg har begåtts på fria havet eller i luftrummet ovanför detta. Det praktiska behovet av en sådan regel är inte lätt att se.

Att passiva personalitetsprincipen inte återspeglas mer än i denna bestämmelse kan framstå som förvånande. Av förarbetena framgår emellertid att principen, förutom genom 2 § första stycket 1 och 2, är avsedd att kunna tillgodoses genom 2 § första stycket 3 enligt vilken domsrätt föreligger för brott som begåtts av en utlänning om han befinner sig i Sverige och mer än sex månaders fängelse kan följa på brottet. Mellan den behörighetsregeln och bestämmelsen i 3 § 5 finns den skillnaden att 3 § 5 lämnar utrymme för att begära utlämning medan detta inte är möjligt enligt 2 § första stycket 3. Det är svårt att tro att bestämmelsernas utformning i nu berört hänseende bygger på någon genomtänkt uppfattning om behoven av sakliga distinktioner. Under alla förhållanden framstår regleringen som mer förvirrande än klagörande.

Ett annat exempel är bestämmelsen i 3 § 7 enligt vilken svensk domstol är behörig att döma för brott för vilka det lindrigaste

straffet enligt svensk lag är fängelse i fyra år eller däröver. Avsikten med bestämmelsen torde endast ha varit att göra ett undantag från kravet på dubbel straffbarhet i 2 §. Genom att bestämmelsen brutits ut som en egen behörighetsregel har emellertid regleringen fått den formella innebörden att Sverige, i klar strid mot folkrättsliga jurisdiktionsprinciper, i de aktuella fallen alltid skulle kunna göra universell jurisdiktion gällande (jfr dock 2 kap. 7 §). Lagstiftaren synes ha förbisett att någon form av anknytning som tillåter utövande av jurisdiktion måste finnas även i de fall där kravet på dubbel straffbarhet inte upprätthålls. Enbart det förhållandet att ett strängt straff är föreskrivet för brottet enligt svensk lag är uppenbarligen inte tillräckligt för att Sverige skall ha rätt att utöva jurisdiktion.

Även i övrigt framstår det som förvånande i vilken begränsad grad som den svenske lagstiftaren har anknutit till de allmänt erkända folkrättsliga jurisdiktionsprinciperna vid uppbyggnaden av det svenska regelsystemet. Formellt sett skulle alla bestämmelserna i 2 § kunna uppfattas som ett uttryck för den aktiva personalitetsprincipen eftersom behörigheten är beroende av vem som är gärningsman. Klart är dock att reglerna sträcker sig långt utöver vad som går att motivera med stöd av den principen, som tar sikte på egna medborgare men möjligen också tillåter domsrätt med stöd av hemvist. Som vi nyss berört har också exempelvis bestämmelsen i 2 § första stycket 3 om domsrätt över utlänningar som finns i Sverige i stället motiverats med att bestämmelsen lämnar utrymme för domsrätt med stöd av den passiva personalitetsprincipen. Bestämmelsens viktigaste syfte har dock uppenbarligen varit att lämna utrymme för ställföreträdande straffrättsskipning enligt principen "aut dedere aut judicare". Bestämmelsen är också användbar som grund för jurisdiktion (med begränsning i kravet på dubbel straffbarhet) om, som torde vara fallet med tortyr som är att bedöma som grov misshandel, det är folkrättsligt tillåtet att utöva universell jurisdiktion men vare sig 3 § 6 eller 7 ger utrymme för hävdande av svensk jurisdiktion. Motsvarande gäller i huvudsak även 2 § första stycket 2 och i viss utsträckning även 2 § första stycket 1. För den som endast tar del av lagtexten torde det dock vara svårt, för att inte säga omöjligt, att ana bestämmelsernas syfte och tänkta tillämpningsområde.

Flera exempel skulle kunna ges men redan de som nu lämnats torde vara tillräckliga för att illustrera behovet av en förändrad och tydligare systematisk uppbyggnad av bestämmelserna. Vi har övervägt flera olika alternativ för att tillgodose detta behov. Något helt

optimalt sätt att systematisera reglerna torde inte finnas utan skäl kan anföras för och emot olika lösningar. Vi begränsar oss dock här till att redovisa den lösning som vi slutligen stannat för och de grunder som varit vägledande för oss vid dess utarbetande.

Som redan sagts har det för oss varit en övergripande målsättning att åstadkomma en, som det sägs i direktiven, överskådlig och lättillämpad reglering.

Det väsentligaste i det sammanhanget är naturligtvis de olika bestämmelsernas sakliga innehåll och sambandet mellan dessa. Av stor betydelse för möjligheterna att skaffa sig överblick över och förståelse för ett regelsystems uppbyggnad och innehåll är emellertid också *reglernas formella uppställning och indelning*. I modernare lagstiftning är det vanligt att lagar och kapitel i lagar indelas i olika avdelningar genom mellanrubriker och att också enskilda paragrafer får rubriker som hjälper läsaren att snabbt orientera sig i lagtexten. I BrB har denna metod endast kommit till begränsad användning (36 kap.). Metoden har emellertid enligt vår uppfattning såklara fördelar att vi ändå förordar att den används i ett reviderat 2 kap.

En annan metod för att underlätta överblick och tillgänglighet, som bl.a. kommit till användning i trafik- och skatteförfattningar, är tabellariska uppställningar. Metoden lämpar sig bl.a. för paragrafer i vilka ett större antal definitioner har samlats men kan med fördel också användas för andra ändamål. Som vi berört är ett av problemen med att tillgodogöra sig innehållet i 2 kap. BrB att det är svårt att skaffa sig en överblick över de olika anknytningsfaktorer som kan grunda behörighet och den närmare avgränsning som gäller i förhållande till dessa. Som vi återkommer till har vi när det gäller den extraterritoriella behörigheten funnit att en uppställning av detta slag har sådana pedagogiska fördelar att vi förordar en sådan trots att tekniken inte tidigare kommit till användning i central strafflagstiftning.

Vad därefter gäller *regleringens uppbyggnad och utformning i sakligt hänseende* anser vi att den naturliga utgångspunkten är de folkrättsliga anknytningsprinciperna för jurisdiktion som vi tidigare presenterat under avsnitt 2.3.

Bland anknytningsprinciperna intar *territorialitetsprincipen* en särställning som grundläggande och allmänt accepterad jurisdiktionsgrund. Vi föreslår därför att svensk domstols behörighet att döma för brott som har begåtts i Sverige behandlas i ett inledande avsnitt i kapitlet.

Att svensk domstol i princip skall ha generell behörighet att döma för brott som har begåtts i Sverige är självklart. Under vilka omständigheter som ett brott bör anses vara begånget i Sverige kan däremot vara föremål för olika uppfattningar. När det gäller *lokalisering av brott* tillämpar staterna olika principer. De svenska bestämmelser som finns om detta är i dag upptagna i 5 §. Vi menar att dessa bestämmelser har ett sådant samband med territorialitetsprincipen att de också bör tas upp i samband med regleringen av denna. Bestämmelserna bör då också formellt begränsas till frågan om under vilka förutsättningar ett brott skall anses vara begånget i Sverige. Detta utesluter inte att bestämmelserna kan vara vägledande även när det gäller andra lokaliseringsfrågor. Vid bedömningen av om ett brott skall anses vara begånget på en främmande stats område, en bedömning som kan behöva göras för att avgöra om det föreligger krav på dubbel straffbarhet, bör exempelvis inte mer långtgående lokaliseringsregler än de svenska läggas till grund för prövningen. Om en stat har mindre långtgående lokaliseringsregler än de svenska bör dock dessa, och inte de svenska, läggas till grund för prövningen.

Även jurisdiktion enligt territorialitetsprincipen är enligt gällande rätt i vissa fall begränsad genom *krav på åtalsförordnande*. Bestämmelser om åtalsförordnande i sådana fall finns, förutom i 5 a § tredje stycket (beaktande av utländsk dom), i 5 § första stycket och 7 b §. Även 7 a § tar framförallt sikte på brott i Sverige. Vi har ansett det naturligt att dessa bestämmelser om åtalsförordnande (med undantag för 5 a §) samlas i anslutning till de grundläggande bestämmelserna om behörighet enligt territorialitetsprincipen. Då, som redan berörts, flera olika stater kan göra anspråk på jurisdiktion med stöd av territorialitetsprincipen överväger vi i det sammanhanget också behovet av styrning av de grunder enligt vilket prövningen skall ske.

Efter avsnittet om behörighet med stöd av territorialitetsprincipen föreslår vi ett samlat avsnitt med regler om *extraterritoriell jurisdiktion* eller behörighet att döma för brott som begåtts utanför Sverige. Avsnittet inleds med en paragraf i vilken i princip samtliga anknytningsgrunder för extraterritoriell behörighet anges. Vi förordar alltså att den nuvarande systematiken, med en indelning som bygger på i vad mån dubbel straffbarhet är en förutsättning för domförlhet, ersätts med en reglering med de folkrättsliga anknytningsprinciperna som grund.

Vi har övervägt om de svenska behörighetsreglerna kan inordnas på ett sådant naturligt sätt under anknytningsprinciperna att dessa i

klargörande syfte skulle kunna användas också i lagtexten som beteckning på de olika reglerna. Det är emellertid långtifrån klart under vilken princip olika regler lämpligen bör hänföras. Anknypningsprinciperna är inte formulerade regler för jurisdiktion utan endast en angivelse av olika intressen som kan vara tillräckliga för att tillåta nationell domsrätt. Som vi sett är det däremot inte ovanligt att nationella regler som använder sig av en viss anknytningsfaktor, exempelvis gärningsmannens hemvist eller vistelseort, är avsedda att tillgodose intressen som inte direkt återspeglas i regelns utformning, exempelvis möjligheten att lagföra vid vägrad utlämning eller brott mot egna medborgare. Mot att använda anknytningsprinciperna som beteckning för vissa svenska regler kan också anföras att det inte framstår som lämpligt att utan närmare förklaring i svensk lagtext hänvisa till principer vars närmare bakgrund och innebörd inte kan förväntas vara allmänt kända eller omedelbart begripliga. Även om vi således inte funnit det lämpligt att i lagtext direkt hänvisa till anknytningsprinciperna har vi dock eftersträvat en uppställning av bestämmelserna i nära överensstämmelse med dessa. Som vi berört ovan har vi därvid funnit det lämpligt att använda en tabellarisk uppställning med relevant anknytningsfaktor angiven i vänster kolumn och behörighetens närmare omfattning i den högra.

I sak ligger den av oss föreslagna regleringen nära den nu gällande. Formellt är dock skillnaderna betydande. Vad som finns anledning att särskilt anmärka är att den passiva personalitetsprincipen och principen om ställföreträdande straffrättsskipning kommer till ett helt annat självständigt uttryck i vårt förslag än i gällande rätt. Härigenom har också andra behörighetsgrunder kunnat avskaffas eller begränsas.

Som framhålls i våra direktiv har inte endast BrB:s regler om svensk domsrätt ändrats vid ett flertal tillfällen under de senaste åren. Särskilda regler om svensk domsrätt har också förts in i specialstraffrättslig lagstiftning i inte obetydlig omfattning. Detta har bidragit till regelsystemets svaröverskådlighet och är ett viktigt skäl för de i direktiven uttryckta önskemålet om en mer samlad lagstiftning. Vi har utformat vårt förslag med den ambitionen att i möjligaste mån avskaffa de i den specialstraffrättsliga lagstiftningen intagna domsrättsreglerna för att i stället låta de allmänna reglerna i 2 kap. BrB vara tillämpliga. I viss mån har vi också funnit detta vara möjligt. Flera av de särskilda behörighetsreglerna avser emellertid endast vissa brott som inte alls eller endast med svårighet kan föras in under någon mer allmän behörighetsgrund. Det utesluter dock

inte att det kan finnas goda skäl för behörigheten. I allmänhet bygger den på internationella överenskommelser av olika slag. Vi föreslår därför att ett antal av dessa bestämmelser får finnas kvar i den specialstraffrättsliga lagstiftningen. För att trots detta skapa möjligheter till en samlad överblick av behörighetsreglerna förordar vi att dessa bestämmelser räknas upp i en särskild paragraf i 2 kap. BrB.

Efter paragraferna med grunder för extraterritoriell behörighet och hänvisning till särskilda behörighetsregler föreslår vi att olika begränsningar av behörigheten regleras i tre särskilda paragrafer. I den första finns bestämmelser om i vilka fall som behörigheten är begränsad av krav på *dubbel straffbarhet*. Av naturliga skäl kan den begränsningen tillämpas endast i förhållande till brott som begåtts på en främmande stats område. Som huvudregel föreslår vi vidare att kravet endast skall vara tillämpligt i sådana fall då behörigheten grundar sig på den aktiva eller passiva personalitetsprincipen eller på principen om ställföreträdande straffrättsskipning (3 § 2, 3 och 6 i vårt förslag). Detta innebär att krav på dubbel straffbarhet inte gäller i förhållande till behörighet med stöd av flaggstatsprincipen eller skyddsprincipen eller vid fall som omfattas av universell jurisdiktion (3 § 1, 4 och 5 i vårt förslag). Härutöver föreslår vi olika undantag från kravet på dubbel straffbarhet som till stor del motsvarar fall som enligt gällande rätt givits en utformning som formellt sett framstår som självständiga behörighetsgrunder (bl.a. bestämmelserna i nuvarande 3 § 7 och vissa av de i 3 § 6 uppräknade brotten).

Vi föreslår att det i 2 § andra stycket i nuvarande lag upptagna kravet på att visst straff skall kunna följa på brottet för att svensk domstol skall vara behörig att döma för brott som har begåtts inom ett område som inte tillhör någon stat, som en motsvarighet till kravet på dubbel straffbarhet, tas upp i en särskild paragraf.

Därefter föreslår vi en paragraf med krav på åtalsförordnande. Omfattningen och utformningen av detta krav för utomlands begångna gärningar är en av de frågor som vi enligt direktiven bör överväga särskilt. Som vi återkommer till har vi inte funnit det möjligt att avstå från att begränsa behörigheten genom ett krav på åtalsförordnande som huvudregel. Vi förordar dock att prövningen normalt skall ankomma på Riksåklagaren i stället för regeringen och att det i lagen införs bestämmelser om vad som skall beaktas vid prövningen.

I ett särskilt avsnitt om tre paragrafer behandlar vi därefter *betydelsen av en tidigare utländsk dom*. Den första reglerar i vilken om-

fattning en sådan dom utgör processhinder, den andra innehåller krav på åtalsförordnande i vissa fall och den tredje behandlar betydelsen av en utomlands genomgången påföljd. Paragraferna motsvarar regleringen i nuvarande 5 a § första och andra stycket, 5 a § tredje stycket och 6 §.

Kapitlet avslutas med två bestämmelser under rubriken *Övriga bestämmelser* om folkrättsliga begränsningar av svensk domstols behörighet och tillämpligheten av svensk lag samt om utlämning. Paragraferna motsvarar nuvarande 7 och 8 §§.

Vad därefter angår frågan *i vilken utsträckning Sverige rent faktisk bör utnyttja de möjligheter som folkrätten ger att utöva nationell domsrätt* över brott som begåtts utanför Sverige sägs i våra direktiv att det endast bör ske när det finns ett påtagligt och berättigat intresse av att lagföring kommer tillstånd i Sverige. En sådan praxis kan i princip åstadkommas på två olika sätt. Det ena är genom begränsningar av själva behörighetsreglerna och den andra genom krav på åtalsförordnande. Den nuvarande ordningen bygger i extremt hög grad på den senare modellen. De grundläggande behörighetsreglerna är mycket vidsträckta och tillåter formellt domsrätt i en omfattning som inte endast går långt utöver en sådan restriktivitet som direktiven talar om utan också som står i klar strid med de folkrättsliga jurisdiktionsprinciperna (jfr dock 2 kap 7 §). Den formellt vida behörigheten balanseras av att åtal i allmänhet inte får väckas utan att regeringen eller den som regeringen bemyndigat meddelat förordnande om åtal.

Enligt våra direktiv skall vi överväga om åtalsförordnande bör krävas i samma omfattning som nu gäller och också i vad mån prövningen kan läggas på något annat organ än regeringen. En sådan förändring i riktning mot färre fall av åtalsprövning och prövning på lägre nivå talar för att i stället så långt möjligt söka att i lagen precisera gränserna för domsrätten. I sammanhanget måste dock beaktas vilka intressen som systemet med åtalsprövning är avsett att tillgodose. Det kanske viktigaste är att trygga en restriktiv tillämpning av den svenska domsrätten. Det torde vara ofrånkomligt att detta sker med tillämpning av en sådan intresseavvägning som direktiven talar om. Att förena intresseavvägning med precision är dock inte lätt. Det kan inte heller anses vara lämpligt att en brottmålsdomstol sedan åtal väl väckts inte endast skall pröva om förutsättningar för åtal förelegat enligt såväl nationell rätt som folkrätt utan dessutom skall pröva sin egen behörighet med tillämpning av en intresseavvägning. Vi har därför inte funnit det möjligt att ersätta bestämmelserna om åtalsförordnande med för-

ändrade behörighetsregler. I syfte att trygga en fortsatt restriktiv praxis föreslår vi i stället att grunderna för prövningen av frågor om åtalsförordnande lagregleras. När det gäller själva behörighetsreglerna har vi främst eftersträvat att minska inslagen av formell överbehörighet och på ett tydligare sätt precisera grunderna för olika former av extraterritoriell behörighet.

7.3 Gärningsort som anknytningsfaktum

Vårt förslag:

- Bestämmelserna om behörighet för brott som begåtts i Sverige och för brott med anknytning till svenskt fartyg eller luftfartyg bibehålls i sak. En uttrycklig regel införs om att svensk domstol är behörig att döma för brott som har begåtts på en inrättning i Sveriges ekonomiska zon eller på svensk del av kontinentalsockeln.
- Särskilda regler införs om lokalisering av underlåtenhetsbrott och medverkan till annans brott.
- Behörigheten att döma den som tillhör Försvarsmakten för brott som denne begått på område där en avdelning av Försvarsmakten befinner sig bibehålls. Däremot upphävs den möjlighet som nu finns att döma även andra för brott som begåtts på ett sådant område.

Från folkrättslig utgångspunkt är nationell jurisdiktion primärt ett utflöde av statens överhöghet och maktmonopol över det egna territoriet. Det är mot den bakgrunden som *territorialitetsprincipen* har en särställning som grund för nationell jurisdiktion. I svensk rätt kommer principen till uttryck i 2 kap. 1 § BrB enligt vilken svensk domstol är behörig att döma för brott som begåtts "här i riket". Med "här i riket" avses Sveriges land- och sjöterritorium och luftrummet däröver. Att svensk domstol även fortsättningsvis skall vara behörig att döma för brott som begåtts i Sverige är självklart. Som huvudregel skall inte något krav på åtalsförordnande gälla. Vi anser inte heller att det finns någon anledning att i sak ändra den nuvarande bestämmelsen att behörighet också föreligger när det är ovisst var brottet förövats men det finns skäl att anta att det har begåtts i Sverige.

Hur omfattande behörigheten enligt territorialitetsprincipen är beror på vilka principer som tillämpas för *lokalisering av brott*. En-

ligt den nuvarande svenska bestämmelsen i 2 kap. 4 § anses ett brott vara begånget dels där den brottsliga handlingen företogs och dels där brottet fullbordades eller, vid försök, skulle ha fullbordats. Detta innebär att det för att ett brott skall anses begånget i Sverige är tillräckligt att någon del av brottet företagits i Sverige eller, om brottet förutsätter att en viss effekt inträtt, att effekten inträtt här. Bestämmelserna får anses vara tämligen långtgående när det gäller att lokalisera brott till Sverige. Ett brott kan således anses vara begånget i Sverige trots att det såväl när det gäller själva den brottsliga handlingen som dess effekter har väsentligt starkare anknytning till en annan stat. Det är dock svårt att hitta någon annan lämplig metod att avgränsa behörigheten mer restriktivt som samtidigt uppfyller rimliga krav på klarhet och precision. Vi föreslår därför inte någon ändring i sak.

Någon särskild bestämmelse om hur *underlåtenhetsbrott* skall lokaliseras finns inte i nuvarande lag. Gällande rätt torde dock vara att underlåtenhetsbrott anses begångna dels där den underlåtna handlingen borde ha företagits och dels, i de fall där en viss effekt krävs för fullbordat brott, där effekten inträtt. Vi föreslår att det införs en uttrycklig bestämmelse av denna innebörd.

Inte heller för *medverkansgärningar* finns det för närvarande någon särskild reglering. Det är inte heller helt klart vad som kan anses vara gällande rätt i denna del. Att medverkansbrottet är begånget där medverkansgärningen har företagits torde visserligen vara klart. Medverkan till ett brott kan alltså falla under svensk domsrätt med stöd av territorialitetsprincipen även om det inte föreligger domsrätt i förhållande till det brott som medverkan avsett. Även utom riket företagna medverkansgärningar kan emellertid vara att anse som begångna i Sverige i vart fall om brottet "fullbordats" här. Detta gäller rimligtvis inte endast medverkan till brott som förutsätter viss effekt för att fullbordas utan också brott som i sin helhet företagits i Sverige. Det är då svårt att förstå varför det inte skulle gälla i förhållande till andra brott som är att anse som begångna i Sverige. I vart fall förordar vi att det införs en uttrycklig bestämmelse enligt vilken medverkansbrott anses vara begångna i Sverige dels när den medverkande handlade här (eller vid straffbar underlåtenhet borde ha handlat här) och dels när gärningsmannens brott är att anse som begånget här.

Som vi redovisat i avsnitt 3.2 har vi inte ansett att det ligger inom ramen för vårt uppdrag att ta upp frågan om lokalisering av brott som har begåtts på eller med utnyttjande av Internet.

Även enligt *flaggstatsprincipen* är det gärningsorten som är anknytningsfaktor. I svensk rätt har principen kommit till uttryck i 2 kap. 3 § 1. Enligt bestämmelsen är svensk domstol behörig att döma för brott som begåtts på ett svenskt fartyg eller luftfartyg. I motsats till vad som gäller i övriga nordiska länder finns inte någon begränsning av denna behörighet. Enligt dessa länders lagstiftning omfattar behörigheten endast brott som begåtts av besättningen eller andra som medföljer fartyget i de fall att detta befinner sig på en annan stats område. Brott som tillfälliga besökare på fartyget begår under exempelvis ett hamnuppehåll faller alltså endast under hamnstatens jurisdiktion (jfr för svensk del kravet på åtalsförordnande i 5 § första stycket). Det kan anföras goda skäl för en sådan begränsning av behörigheten. Vi har emellertid inte ansett att dessa är tillräckliga för att nu föreslå ett generellt undantag från behörighet enligt flaggstatsprincipen i det aktuella hänseendet. Till frågan om åtalsförordnande återkommer vi senare.

Bestämmelsen i 3 § 1 omfattar inte endast brott som begåtts på ett svenskt fartyg eller luftfartyg utan också andra *brott som befälhavaren eller någon annan i besättningen på ett svenskt fartyg eller luftfartyg har begått i tjänsten*. Inte heller i den delen anser vi att det finns skäl till någon ändring i sak. Det kan dock finnas skäl att anmärka att behörigheten i dessa fall inte är anknuten till fartyget som sådant och i den meningen inte är ett uttryck för flaggstatsprincipen. Regleringen har sin bakgrund i att svenska bestämmelser är tillämpliga för tjänstgöringen på fartyget även till den del denna inte sker direkt ombord på detta och kan närmast ses som ett uttryck för statsskyddsprincipen. Oavsett detta har den dock ett så sakligt nära samband med flaggstatsprincipen att vi funnit det naturligt att den även fortsättningsvis behandlas i anslutning till behörigheten för brott ombord på svenska fartyg.

I avsnitt 5.3.1 har vi redovisat Lufträttsutredningens förslag i betänkandet Ny Luftfartslag (SOU 1999:42) om generell svensk domsrätt inte bara för brott som begåtts ombord på ett svenskt luftfartyg utan även för *brott som begåtts ombord på andra luftfartyg som används av någon med ett svenskt driftstillstånd*. Någon närmare motivering för förslaget lämnas inte i betänkandet. För vår del har vi inte kunnat finna att det finns något folkrättsligt stöd för att Sverige skulle kunna göra en på detta sätt utvidgad generell behörighet gällande. Vi lägger därför inte fram något motsvarande förslag. Påpekas bör dock att flera brott med anknytning till sjö- och luftfarten såväl enligt gällande rätt som enligt vårt förslag omfattas av universell jurisdiktion. Till frågan om vidgad behörighet för sär-

skilda brott med anknytning till luftfarten i övrigt återkommer vi i kapitel 11.

I specialstraffrätten finns vissa bestämmelser som också har att göra med gärningsorten, nämligen de som finns i 10 § lagen (1966:314) om kontinentalsockeln och 15 § lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon (se avsnitt 5.2.1 och 5.2.2). Enligt dessa bestämmelser skall svensk lag tillämpas på *konstgjorda öar, anläggningar och andra inrättningar* som har tillkommit med stöd av respektive lag. Detta har enligt förarbetsuttalanden ansetts ge svensk domstol generell behörighet att döma för brott som begås på sådana inrättningar, vilket det finns stöd för i art. 60 och 80 i FN:s havsrättskonvention. Vi anser det vara ändamålsenligt – och dessutom tydligare – att en uttrycklig behörighetsregel av detta slag införs. Då den avser behörighet att döma för inte bara vissa typer av brott utan är generell, föreslår vi att den tas in i 2 kap. BrB. Vi återkommer i avsnitt 7.13.2 till frågan om hur man i övrigt bör göra med bestämmelserna i kontinentalsockellagen och lagen om Sveriges ekonomiska zon.

En speciell behörighetsregel enligt vilken gärningsorten är av betydelse finns i 2 kap. 3 § 2. Enligt bestämmelsen är behörigheten avgränsad till *brott som har begåtts på ett område där en avdelning av den svenska försvarsmakten befann sig*. Enligt huvudregeln föreligger behörighet för sådana brott om brottet begåtts av någon som också själv tillhör den svenska försvarsmakten. I denna del framstår bestämmelsen snarast som ett uttryck för den aktiva personaltetsprincipen i kombination med statsskyddsprincipen. Som vi återkommer till i avsnitt 7.4 anser vi inte att det finns anledning till någon ändring i sak i denna del. Annorlunda förhåller det sig med den kompletterande regeln enligt vilken behörigheten gäller alla brott som begåtts på ett sådant område oavsett vem som är gärningsman. Vad som ytterligare krävs i det fallet är att avdelningen befann sig på området för annat ändamål än övning. Regleringen går, som redovisats under avsnitt 7.1, i denna del tillbaka på 1914 års strafflag för krigsmakten. Den har motiverats med att det under krig eller ockupation skulle kunna föreligga ett behov av att kunna hävda svensk lag och domsrätt för brott som utlänningar har begått utanför Sverige även om dessa brott inte riktat sig mot ett svenskt allmänt eller enskilt intresse. Vi har för vår del svårt att se att det skulle kunna anses föreligga något sådant behov. I vart fall är det i så fall ett behov som enligt vår mening inte lämpligen bör tillgodoses inom ramen för den generella behörighetsregleringen i BrB. Vi föreslår att bestämmelsen i den delen upphävs.

I sammanhanget kan också den på den passiva personaltetsprincipen grundade behörighetsbestämmelsen i 2 kap. 3 § 5 nämnas. Dess tillämpningsområde är begränsat till brott som begåtts inom ett *område som inte tillhör någon stat*. I praktiken har bestämmelsen endast betydelse i förhållande till rena bötesbrott. Som vi återkommer till förordar vi en mer allmän bestämmelse om brott som riktat sig mot svenskt enskilt intresse. Något behov av att därutöver bibehålla den här aktuella särregleringen för brott som begåtts på ett område som inte tillhör någon stat har vi inte ansett föreligga.

7.4 Gärningsman som anknytningsfaktum

Vårt förslag: De grundläggande bestämmelserna om behörighet på grund av vem som har begått ett brott begränsas till svenska medborgare och utlänningar som är stadigvarande bosatta i Sverige. Som huvudregel krävs dubbel straffbarhet. Detta gäller dock inte brott som begåtts av någon som tillhör Försvarsmakten på område där en avdelning av denna befann sig och inte heller vissa andra som deltar i fredsfrämjande insatser eller civil krishantering.

Den anknytningsprincip som vid sidan av territorialitetsprincipen är mest allmänt erkänd är den *aktiva personaltetsprincipen*. Med undantag för länder med en anglosaxisk rättstradition brukar principen också ges en förhållandevis vidsträckt tillämpning. Detta sammanhänger delvis med de förbud eller restriktioner som stater kan ha mot utlämning av egna medborgare. Men principen brukar också motiveras med att det skulle föreligga en generell rätt för stater att lagstifta för och utöva domsrätt över de egna medborgarna. För utomlands begångna gärningar brukar den rätten dock i allmänhet anses vara begränsad av ett krav på dubbel straffbarhet.

Den aktiva personaltetsprincipen tar som nämnts närmast sikte på gärningsmannens medborgarskap. Det är dock inte ovanligt att principen tillämpas också i förhållande till personer som är stadigvarande bosatta i staten. Normalt är det förhållandena vid gärningsfallet som är avgörande men det är inte ovanligt att principen tillämpas även i förhållande till den som efter brottet förvärvat medborgarskap eller bosatt sig stadigvarande i domsstaten.

För svensk rätts del är bestämmelserna i 2 kap. 2 § utformade efter mönster av den aktiva personaltetsprincipen. Bestämmelserna

sträcker sig emellertid väsentligt längre än vad principen som sådan kan anses ge stöd för. Förutom brott som begåtts av svenska medborgare och utlänningar med hemvist i Sverige (eller som efter brottet förvärvat medborgarskap eller tagit hemvist här) omfattar behörigheten således även brott som begåtts av medborgare i någon av de andra nordiska staterna samt, om mer än sex månaders fängelse kan följa enligt svensk lag, varje brott oavsett vem som har begått det. I bägge fallen gäller som ytterligare förutsättning att gärningsmannen befinner sig i Sverige. Dessa bestämmelser kan alltså inte läggas till grund för en begäran om utlämning.

Som redan tidigare berörts bygger bestämmelserna i dessa delar inte på den aktiva personalitetsprincipen. Avsikten har i stället främst varit att lämna utrymme för svenska domstolar att utöva domsrätt i överensstämmelse med principen om ställföreträdande straffrättsskipning. Även behovet av jurisdiktion med stöd av den passiva personalitetsprincipen har åberopats som grund för bestämmelserna. Som vi återkommer till föreslår vi att det skall införas särskilda behörighetsbestämmelser som tar sikte på principen om ställföreträdande straffrättsskipning och passiva personalitetsprincipen. Något behov finns inte av att därutöver ha några särskilda behörighetsbestämmelser för nordiska medborgare och andra utlänningar som finns här.

Däremot anser vi inte att det finns skäl till någon saklig ändring av bestämmelserna om behörighet för brott som begåtts av svenska medborgare och utlänningar som är stadigvarande bosatta (har hemvist) här.

Även vissa av bestämmelserna i 3 § har en sådan utformning att frågan om vem som begått brottet är av betydelse för behörigheten. I ett par fall omfattar behörigheten alla typer av brott. Enligt punkt 2 är således svensk domstol behörig att döma för alla typer av brott som begåtts av någon som tillhör Försvarsmakten på ett område där en avdelning av Försvarsmakten befann sig och enligt punkt 3 gäller detsamma för brott som någon som är anställd i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten eller som tillhör Polisens utlandsstyrka har begått vid tjänstgöring utom riket. I bägge fallen torde behörighet regelmässigt följa redan med stöd av bestämmelserna i 2 § om behörighet för brott som begåtts av en svensk medborgare eller av en utlänning med hemvist i Sverige. Bestämmelserna saknar alltså betydelse som självständig grund för svensk domstols behörighet. Däremot är de av betydelse som undantag från det enligt 2 § gällande kravet på dubbel straffbarhet. Att något krav på dubbel straffbarhet inte gäller i de aktuella situationerna sam-

manhänger med att de aktuella personalkategorierna till följd av olika internationella avtal normalt inte är underkastade vistelsestatens jurisdiktion. De är därför istället fullt ut underkastade hemstatens lagar och domsrätt.

Någon anledning att ändra de aktuella bestämmelserna i sak föreligger inte enligt vår mening. Med den uppläggning av regelsystemet som vi förordar bör bestämmelserna emellertid inte tas upp som självständiga behörighetsgrunder utan som undantag från det annars gällande kravet på dubbel straffbarhet. Detta undantag bör dessutom inte endast gälla personal inom Försvarsmakten eller Polisens utlandsstyrka utan även andra som för svensk räkning deltar i internationella insatser på villkor som innebär att de inte är underkastade vistelsestatens jurisdiktion. Det kan exempelvis gälla domare och åklagare som medverkar i internationella krishanteringsinsatser.³ Vi föreslår därför att undantaget från kravet på dubbel straffbarhet, förutom personer som tillhör Försvarsmakten, skall omfatta var och en som såsom anställd av en svensk myndighet deltar i en internationell fredsfrämjande insats eller i internationell civil krishantering.⁴

Enligt 3 § punkterna 1 och 3a är svensk domstol behörig att döma för vissa brott som har begåtts *i tjänsten*. Enligt punkt 1 gäller det brott som begåtts av befälhavaren eller någon som tillhörde besättningen på ett svenskt fartyg eller luftfartyg och enligt 3a brott som en polisman, tulltjänsteman eller tjänsteman vid Kustbevakningen begått i samband med utförandet av gränsöverskridande arbetsuppgifter enligt en internationell överenskommelse som Sverige tillträtt. Bägge bestämmelserna har mer att göra med statsskyddsprincipen än med den aktiva personalitetsprincipen. Som vi berört under avsnitt 7.3 föreslår vi dock att den första regleras ihop med den sakligt närstående bestämmelsen om behörighet för brott som begåtts på ett svenskt fartyg eller luftfartyg. Vad gäller brott i tjänsten av svensk tjänsteman anser vi, som vi återkommer till i följande avsnitt, att det är rimligt att sådana är underkastade generell svensk behörighet med stöd av statsskyddsprincipen och att detta också bör framgå direkt av lagen. Ett alternativ skulle kunna vara att även i detta hänseende endast göra ett undantag från kravet på dubbel straffbarhet. Undantagsvis kan emellertid även andra än svenska medborgare eller utlänningar med hemvist här inneha ställning som svensk tjänsteman.

³ Jfr Domare och åklagare i internationella insatser, Ds 2002:1 s. 165.

⁴ Se vidare avsnitt 7.9.

7.5 Skyddsintresse som anknytningsfaktum

Vårt förslag: En allmän bestämmelse om behörighet att döma för brott som riktat sig mot ett *svenskt enskilt intresse* införs. Bestämmelsen, som är begränsad av krav på dubbel straffbarhet, är tillämplig även i förhållande till stat och kommun och andra juridiska personer av offentlighetsrättslig karaktär.

Behörighet skall finnas också för brott som riktat sig mot ett *svenskt allmänt intresse*. Hit räknas även brott som någon har begått i utövningen av tjänst eller uppdrag som innefattar allmän ställning. Något krav på dubbel straffbarhet skall inte gälla i dessa fall.

Två av de folkrättsliga anknytningsprinciperna tar sikte på särskilda skyddsintressen som grund för nationell domsrätt. Enligt den passiva personalitetsprincipen har staten behörighet i förhållande till angrepp som riktats mot egna medborgare och enligt statsskyddsprincipen i förhållande till angrepp mot staten själv.

I vilken utsträckning som staterna har rätt att hävda jurisdiktion med stöd av *den passiva personalitetsprincipen* är föremål för mycket skiftande uppfattningar. Många länder anser dock att det finns ett betydande utrymme för att göra jurisdiktion gällande på denna grund. Det kan också noteras att principen under senare tid vunnit stöd genom att i flera fall uttryckligen nämnas som grund för nationell jurisdiktion i internationella konventioner, något som torde ha samband med den ökade uppmärksamhet som brottsoffrens situation och ställning vunnit.⁵ I svensk rätt har, som framgår av avsnitt 7.1, den passiva personalitetsprincipen länge haft en förhållandevis stark ställning. Vad som återstår i direkt lagstöd efter 1972 års ändringar avser emellertid endast brott som begåtts inom ett område som inte tillhör någon stat (3 § 5) och saknar nästan helt praktisk betydelse. I de fall då Sverige gjort jurisdiktion gällande på den grunden att brottet riktats mot en svensk medborgare (såsom i fallet Dagmar Hagelin) är det också andra jurisdiktionsbestämmelser som kommit till användning.

Enligt vår uppfattning bör det även fortsättningsvis vara möjligt att utöva svensk domsrätt på den grunden att brottet riktat sig mot ett svenskt enskilt intresse. Behörighetsgrunden bör emellertid komma till direkt uttryck i lagen. Behörigheten bör omfatta inte endast brott som riktat sig mot en svensk medborgare utan även mot utlänningar med hemvist här och mot svenska juridiska perso-

⁵ Se t.ex. nr 12-14, 17, 24, 27 och 28 av de i bilaga 5 upptagna traktaterna.

ner. Som huvudregel bör behörigheten vara begränsad genom krav på dubbel straffbarhet och åtal bör inte få väckas utan att ha föregåtts av ett beslut om åtalsförordnande.

Som vi utformat vårt förslag kommer den på den passiva personalitetsprincipen grundade behörighetsbestämmelsen att omfatta även brott som riktat sig mot stat, kommun och andra juridiska personer av offentligrättslig karaktär. Det är enligt vår uppfattning också rimligt att det inte görs någon skillnad mellan angrepp på rent privaträttsliga och offentligrättsliga subjekt i sådana fall då angreppen är av samma slag. Möjligheten att lagföra en av en utlänning utom landet genomförd stöld av svensk egendom bör således vara densamma oberoende av om egendomen tillhör ett privaträttsligt eller offentligrättsligt subjekt. Även när det gäller offentligrättsliga subjekt bör således ett krav på dubbel straffbarhet upprätthållas och samma restriktivitet bör iaktas vid åtalsprövningen som när brottet riktat sig mot ett privaträttsligt subjekt.

Statsskyddsprincipen är allmänt erkänd som en legitim grund för nationell jurisdiktion. Hur långt som staterna med stöd av den principen får eller bör sträcka sina jurisdiktionsanspråk är dock föremål för mycket skiftande uppfattningar. Att principen inte är avsedd att ge underlag för jurisdiktion för varje gärning som kan uppfattas som ett angrepp mot staten är uppenbart. För att en stat skall vara berättigad att utöva domsrätt på denna grund krävs att det är fråga om gärningar som riktar sig mot statens säkerhet eller andra grundläggande statliga intressen. Som sådana brukar också räknas brott som statens tjänstemän begår i sin tjänsteutövning.

Att de brott som omfattas riktar sig mot nationella intressen gör att gärningarna regelmässigt inte omfattas av andra staters strafflagstiftning (även om dessa ofta har straffbestämmelser för gärningar riktade mot motsvarande egna intressen). Något krav på dubbel straffbarhet upprätthålls därför inte i dessa fall.

I svensk rätt har statsskyddsprincipen kommit till uttryck i 3 § 5 enligt vilken svensk domstol är behörig att döma för brott som begåtts mot Sverige, svensk kommun eller annan menighet eller svensk allmän inrättning. Enligt vår uppfattning bör det även fortsättningsvis finnas utrymme för att, utan något krav på dubbel straffbarhet, utöva domsrätt med stöd av statsskyddsprincipen.

Den nuvarande regeln har emellertid en sådan utformning att det inte på något sätt framgår att det finns några begränsningar när det gäller vilka intressen som principen är avsedd att skydda. Att domsrätten inte utnyttjas annat än när det är fråga om allvarliga angrepp mot svenska allmänna intressen tryggas främst genom att

det normalt krävs ett förordnande för att få väcka åtal (jfr dock 5 § andra stycket 6). Det finns emellertid goda skäl för att också mer formellt begränsa principens tillämpning och därigenom också markera i vilken typ av situationer som den är avsedd att kunna tillämpas.

En behörighetsbestämmelse bör enligt vår uppfattning ta sikte på brott som riktar sig mot statens kärnfunktioner. Däremot bör sådana brott som riktas mot intressen som lika väl kan bäras av enskilda hållas utanför. Sådana brott bör istället som vi nyss berört omfattas av svensk domsrätt på samma villkor som motsvarande brott mot enskilda.

Vi föreslår att det i den nya lydelsen av 2 kap. BrB tas in en bestämmelse som ger svensk domstol behörighet att döma över brott som har riktat sig mot rikets säkerhet, allmän verksamhet eller annat av rättsordningen särskilt skyddat svenskt intresse. Vi återkommer i författningskommentarerna till vad som närmare skall avses med detta.

Under statsskyddsprincipen kan hänföras även brott som begås i tjänsten av en stats egna tjänstemän. Sådan lagstiftning finns i flera andra länder, däribland Danmark och Finland. Någon uttrycklig sådan bestämmelse finns inte i den nuvarande svenska lagstiftningen. Huruvida den nuvarande bestämmelsen i 2 kap. 3 § 4 kan anses omfatta sådana tjänstebrott får anses i viss mån oklart.⁶ Däremot finns i nuvarande 2 kap. 3 § 3 och 3a BrB särskilda behörighetsregler som avser bl.a. brott som begås i tjänsten utanför Sverige av anställda i Försvarsmaktens eller Polisens utlandsstyrka eller av vissa tjänstemän som utför gränsöverskridande arbetsuppgifter enligt en internationell överenskommelse som Sverige har tillträtt (se avsnitt 3.3). Personer som tillhör dessa kategorier torde nästan uteslutande vara svenska medborgare eller i vart fall bosatta i Sverige, varför de särskilda bestämmelserna kan förefalla onödiga. De motiveras emellertid i den nuvarande lagstiftningen av att det i de aktuella fallen inte skall gälla något krav på dubbel straffbarhet, dvs. att gärningen är straffbar även enligt lagen på gärningsorten.

Vi föreslår att det i förtydligande och förenklande syfte i den nya lydelsen av 2 kap. BrB införs en generell regel som anger att svensk domstol är behörig att döma över brott som svenska offentliga tjänstemän begår i tjänsten. Systematiskt bör den, på samma sätt som i flera andra länder, sorteras in under statsskyddsprincipen och de aktuella brotten betraktas som brott mot svenskt allmänt intres-

⁶ Rättsfallet NJA 1964 s 237 ger dock stöd för att så är fallet.

se. Vi föreslår att bestämmelsen utformas efter mönster av bestämmelsen i nuvarande 2 kap. 7 a § och således skall avse brott som begåtts i utövningen av tjänst eller uppdrag som innefattar allmän ställning. Härigenom markeras att ansvaret inte avser offentligt anställda arbetstagare vars tjänsteuppgifter inte skiljer sig från privat anställdas.⁷

7.6 Brottet som anknytningsfaktum

Vårt förslag: Brotten i den nya lag om internationella brott som vi föreslår i del B skall vara underkastade svensk domstols behörighet oavsett var de begåtts och vem som begått dem. Något krav på dubbel straffbarhet skall inte gälla. Sådan behörighet skall också gälla i förhållande till vissa andra av de brott som idag är reglerade i 2 kap. 3 § 6 BrB samt dessutom uppvigling till folkmord och gärningar som utgör tortyr enligt FN:s tortyrkonvention. Den särskilda behörighetsregeln för brott för vilka det lindrigaste straffet enligt svensk lag är minst fyra års fängelse upphävs.

Av de folkrättsliga anknytningsprinciperna är det endast enligt universalitetsprincipen som en stat kan hävda jurisdiktion enbart på grund av gärningens karaktär, helt oberoende av var brottet begåtts eller av vem och mot vem. Grunden för jurisdiktion är i dessa fall att gärningen utgör ett sådant allvarligt brott som, med Romsstadgans ord, "angår hela det internationella samfundet". En följd härav är att varje stat också har rätt att göra jurisdiktion gällande helt oberoende av om gärningen har någon anknytning till staten i övrigt. En sådan ordning leder naturligtvis lätt till kompetenskonflikter. Normalt torde jurisdiktion enligt territorialitetsprincipen och den aktiva personalitetsprincipen få anses ha företräde framför universalitetsprincipen. Vi återkommer till denna fråga i avsnitt 7.11.

Det finns olika uppfattningar om hur långt universalitetsprincipen sträcker sig. Att de i Romstadgan behandlade brotten folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser omfattas är allmänt erkänt. Som inte minst framgick av förhandlingarna om Romstadgan finns det dock olika uppfattningar om vilka gärningar som faller in under dessa brottsbeteckningar. Förutom folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser brukar även vissa andra brott allmänt accepteras som sådana internationella brott

⁷ Jfr prop. 1984/85:156 s. 11-13.

som omfattas av universalitetsprincipen. Det klassiska exemplet är sjöröveri men även exempelvis slaveri och tortyr brukar anses höra dit. När det gäller andra brott som exempelvis olika former av terrorism och internationella narkotikabrott är uppfattningarna mer skiftande.

Delvis torde detta ha att göra med att det internationella straffrättsliga samarbetet utvecklats väsentligt under senare år. En lång rad konventioner har ingåtts i vilka staterna förbundit sig att straffbelägga olika gärningar och i vilka också formerna för det internationella samarbetet regleras. Konventionerna följer inte några helt klara linjer men när det gäller jurisdiktionsfrågor är det vanligaste att konventionerna föreskriver skyldighet eller accepterar möjlighet att utöva jurisdiktion enligt sedvanliga jurisdiktionsprinciper och att detta därefter kompletteras med en skyldighet att lagföra om inte utlämning sker enligt principen "aut dedere aut judicare". Det är i litteraturen inte helt ovanligt att en sådan skyldighet ses som ett utflöde av universalitetsprincipen. I vart fall formellt kan dock skyldigheten inte anses sträcka sig längre än vad som ryms under principen om ställföreträdande straffrättsskipning. Konventionerna är som sådana bindande endast mellan parterna. Den i konventionerna berörda domsrätten är också knuten till att utlämning inte sker till annan konventionspart. Detta utesluter självfallet inte att konventionerna, särskilt om de vunnit stor anslutning, kan ses som uttryck för en utveckling mot ett accepterande av nationell domsrätt på grundval av universalitetsprincipen vid fler brott.⁸ Det framstår dock som tveksamt hur långt ett sådant synsätt kan drivas. En annan sak är att konventionerna i allmänhet får anses ge stöd för att de brott som omfattas kan bestraffas med stöd av andra jurisdiktionsprinciper även om kraven på dubbel straffbarhet inte är uppfyllda.

I gällande svensk rätt finns bestämmelser om jurisdiktion med hänvisning till brottet främst i 3 § 6. Bestämmelsen brukar anses vara ett uttryck för universalitetsprincipen. En bestämmelse av detta slag bör ingå även i den nya lydelsen av 2 kap. Bestämmelsen bör emellertid i princip begränsas till fall där det finns stöd i allmän folkrätt för att hävda jurisdiktion med stöd av universalitetsprincipen eller där det i vart fall enligt en för Sverige bindande internationell överenskommelse föreligger en klar skyldighet eller rätt att utöva jurisdiktion i vidare omfattning än som följer av sedvanliga jurisdiktionsprinciper.

⁸ Se vidare under avsnitt 2.4.

Som nyss nämnts är det allmänt erkänt att de i Romstadgan behandlade brotten folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser omfattas av universalitetsprincipen. I del B föreslår vi att det skall införas en ny lag om internationella brott som motsvarar Romstadgans kriminalisering. Att brott enligt denna lag bör omfattas av en ny bestämmelse om domförhet i överensstämmelse med universalitetsprincipen är uppenbart. Detta innebär en inte oväsentlig utvidgning i förhållande till gällande rätt. För närvarande omfattas således inte folkmord av universell jurisdiktion på annat sätt än genom den s.k. fyraårs-regeln i 2 kap. 3 § 7. Någon särskild straffbeläggning finns inte heller av brott mot mänskligheten utan sådana brott bestraffas enligt de straffbestämmelser i BrB eller på annat håll som kan vara tillämpliga i det särskilda fallet vilket också innebär att sedvanliga jurisdiktionsregler blir tillämpliga. Vad gäller krigsförbrytelse är den av oss föreslagna lagen avsedd att ersätta BrB:s bestämmelse om folkrättsbrott i 22 kap. 6 §. Den bestämmelsen omfattas av den nuvarande domsrättsregeln. Någon mer påtaglig ändring i sak innebär vårt förslag därför inte i den delen.

Av art. 25.3.e i Romstadgan framgår att ansvaret för folkmord enligt art. 6 är avsett att omfatta omedelbara och offentliga uppmaningar till andra att utföra folkmord. Vi har i vårt förslag till lag om internationella brott inte tagit med någon särskild straffbestämmelse som direkt motsvarar art. 25.3.e. En orsak till detta är att sådana gärningar, i den mån de inte är att bedöma som medverkan eller stämpling till folkmord, redan omfattas av ansvar för uppvigling enligt 16 kap. 5 § BrB som också utgör brott enligt tryckfrihets- och yttrandefrihetslagstiftningen. För att sådana uppmaningar till folkmord skall omfattas av universell jurisdiktion krävs dock en särskild reglering i 2 kap BrB. Vi föreslår således att svensk domsrätt skall föreligga i förhållande till brott som avses i 16 kap. 5 § och som bestått i en omedelbar och offentlig uppmaning till att begå folkmord (se också avsnitt 14.6.3).

Av de brott som i övrigt nämns i den nu gällande bestämmelsen kan kapning, sjö- eller luftfartssabotage, flygplatssabotage och försök till sådana brott sägas inta en viss särställning. Brotten innefattar och anknyter till det som universellt brott klassiska sjöröveriet. De traktatbaserade förpliktelseerna att lagföra sträcker sig också i vissa hänseenden utöver vad som ligger inom ramen för sedvanliga anknytningsprinciper och principen om ställföreträdande straffrättsskipning. Vi har mot den bakgrunden ansett det befogat att behålla brotten bland dem som kan grunda rätt till domförhet utan särskild anknytning till staten även om det framstår som i vart fall

tveksamt om att brotten generellt kan anses vara underkastade universell jurisdiktion. De närmare övervägandena i detta hänseende får ske inom ramen för den åtalsprövning som bör äga rum.

Även brotten osann eller ovarsam utsaga inför en internationell domstol bör liksom nu ingå bland de brott över vilka domsrätt får utövas oberoende av särskild anknytning till Sverige med hänsyn till den skyldighet att utöva jurisdiktion som följer av innehållet i stadgan för EG-domstolen och av EFTA:s övervakningsavtal.

De övriga brott som nämns i den nu gällande bestämmelsen är penningförfalskning och försök därtill samt olovlig befattning med kemiska vapen och olovlig befattning med minor. I likhet med övriga brott som nämns i bestämmelsen grundar sig dessa brott på internationella överenskommelser. Enligt vår bedömning är emellertid dessa överenskommelser inte av det slaget att de grundar vare sig rätt eller skyldighet att utöva jurisdiktion som går utöver vad som följer av sedvanliga jurisdiktionsprinciper eller principen om ställföreträdande straffrättsskipning. Vi föreslår därför att dessa brott får utgå i detta sammanhang för att i stället tas upp som undantag från det annars gällande kravet på dubbel straffbarhet.

Vi har också övervägt om det vid sidan av de brott som omfattas av den av oss föreslagna lagen om internationella brott och de brott som nu nämns i 3 § 6 finns ytterligare särskilda brott som bör omfattas av svensk domsrätt enligt universalitetsprincipen. Såvitt vi kunnat finna finns det emellertid inte några gällande svenska straffbestämmelser som tar direkt sikte på sådana gärningar som kan grunda rätt till universell jurisdiktion. Det bör emellertid beaktas att svensk strafflagstiftning i flera fall har ansetts motsvara internationella förpliktelser på den grunden att förfaranden som skall omfattas av straffansvar befunnits straffbara enligt en rad olika redan gällande nationella straffbestämmelser. Även om en sådan bedömning i sig kan vara riktig kan den förorsaka problem i den mån som jurisdiktionen förutsätts sträcka sig längre än vad som följer av vanliga bestämmelser.

Åtminstone i ett hänseende har vi funnit att det föreligger sådana problem. Sveriges förpliktelser att straffbelägga tortyr enligt FN:s tortyrkonvention från 1984 har ansetts vara uppfylld genom olika redan då gällande straffbestämmelser. Vi anser oss inte heller ha anledning att göra någon annan bedömning. Detta innebär dock att sedvanliga jurisdiktionsbestämmelser blir tillämpliga. Detta framstår som otillfredsställande med hänsyn till att tortyrbrottet, även om detta inte direkt framgår av konventionen, enligt allmän folk rätt omfattas av universell jurisdiktion. Vid godkännandet av kon-

ventionen hänvisades till 2 § 3 enligt vilken svensk domstol är behörig att döma varje utlänning som finns här för brott på vilket det enligt svensk lag kan följa mer än sex månaders fängelse. Den bestämmelsen är emellertid inte avsedd att täcka in fall av universell jurisdiktion. Av skäl som vi tidigare redovisat föreslår vi också att den avskaffas i sin nuvarande form. Det finns då ett behov av att reglera domförheten på annat sätt. Vi föreslår därför att det förs in en särskild behörighetsbestämmelse enligt vilken svensk domstol är behörig att döma för brott som avses i art. 1 i tortyrkonventionen med tillämpning av universalitetsprincipen. Det bör anmärkas att tortyr härigenom också kommer att vara undantaget från kravet på dubbel straffbarhet eftersom detta enligt vårt förslag inte gäller i förhållande till de brott på vilka universalitetsprincipen är tillämplig.

Som ett alternativ har vi övervägt att föreslå en särskild straffbegränsning av tortyrbrottet. Vi har emellertid av flera skäl inte funnit detta lämpligt. Ett är att det är svårt att med bibehållande av kraven på tydlighet och förutsebarhet inordna ett särskilt tortyrbrott i den systematik som svensk strafflagstiftning bygger på. Det finns en betydande risk för sakligt sett onödiga konkurrens- och gränsdragningsproblem. Detta accentueras ytterligare av att vissa fall av tortyr enligt vårt förslag kommer att kunna bedömas som brott enligt den särskilda lagen om internationella brott. Påpekas kan också att uttrycket tortyr redan nu används i 4 kap. 4 § BrB på ett sätt som sträcker sig längre än vad som följer av tortyrkonventionen.⁹

Vid sidan av bestämmelsen i 3 § 6 är också bestämmelsen i 3 § 7 uppställd enligt mönster av universalitetsprincipen på så sätt att behörigheten generellt omfattar vissa brott oberoende av anknytning till Sverige i övrigt. Enligt bestämmelsen är svensk domstol alltid behörig att döma för brott om det lindrigaste straff som är stadgat för brottet är fängelse i fyra år eller däröver. Vi föreslår att denna bestämmelse tas bort. Vi kan inte se att det är ett berättigat intresse för Sverige att svensk domstol skall vara behörig att döma över brott som helt saknar anknytning till Sverige i andra fall än då det är fråga om allvarliga brott mot den internationella rätten. Det är dessutom ganska klart att regeln som sådan sträcker sig klart längre än vad folkrätten tillåter. Det egentliga syftet bakom fyraårsregeln, som tillkom år 1972 i samband med Sveriges tillträde till den europeiska brottmålsdomskonventionen, var inte heller att ge svenska domstolar generell behörighet i dessa fall utan den motive-

⁹ Jfr i den delen även art. 7.1.f, 7.2.e, 8.2.a ii och 8.2.c i i Romstadgan som inte heller stämmer överens med tortyrkonventionen.

rades främst av att man i förhållande till den aktiva personaltetsprincipen ville undanta de allra grövsta brotten från kravet på dubbel straffbarhet och från reglerna om tidigare utländsk doms negativa rättsverkan. Som exempel anfördes i propositionen att det många gånger skulle vara "direkt stötande att behöva godtaga en utländsk dom, varigenom t.ex. en svensk medborgare har frikänts för ett mycket grovt brott, exempelvis mord, eller har ådömts en enligt svensk uppfattning orimligt lindrig påföljd, om detta skett på grund av sådana ovidkommande hänsyn som offrets ras eller liknande omständigheter".¹⁰ Att bestämmelsen likväl utformades som en självständig behörighetsregel framstår som mindre välbetänkt. Sakligt sett hänger den närmare samman med reglerna om dubbel straffbarhet och tidigare utländsk doms negativa rättskraft. Vi återkommer därför till frågan i avsnitt 7.9 och 7.10.

7.7 Härledd jurisdiktion

Vårt förslag: Svensk domstol skall vara behörig att döma för brott som har begåtts av någon som befinner sig i Sverige

- om en främmande stat har begärt att lagföringen för brottet skall överföras till Sverige,
- om en begäran om utlämning för brottet har lämnats utan bifall samt
- om brottet omfattas av en internationell överenskommelse som är bindande för Sverige och enligt vilken det föreligger skyldighet att utan undantag pröva frågan om åtal om den misstänkte inte utlämnas.

En annan stats intresse av lagföring kan utgöra grund för behörighet enligt principen om ställföreträdande straffrättsskipning. Behörigheten grundar sig i dessa fall inte på en omedelbar anknytning till staten utan den härleds från den andra staten. För att det skall föreligga en sådan härledd behörighet fordras att den stat i vars intresse lagföringen sker är omedelbart behörig enligt sedvanliga anknytningsprinciper.

Internationellt sett har principen en stark ställning. Någon allmän skyldighet att på begäran lämna ut misstänkta brottslingar till en annan stat föreligger inte enligt allmän folkrätt. Att den stat som inte utlämnar någon enligt allmän folkrätt istället i den andra statens in-

¹⁰ Prop. 1972:98 s 98.

tesse kan lagföra den misstänkte är dock klart. Någon annan särskild anknytning till staten krävs alltså inte för jurisdiktion. Enligt vissa författare kan det vid vissa brott till och med föreligga en skyldighet att lagföra i sådana fall. Klart är också att rätten till jurisdiktion inte är beroende av att en utlämningsframställan har framställts. Den andra statens intresse kan lika gärna ha manifesterats genom exempelvis en framställning om överföring av lagföring.

Principen om ställföreträdande straffrättsskipning brukar också komma till uttryck i internationella överenskommelser på straffrättens område. Det gäller i första hand sådana bestämmelser om jurisdiktion och utlämning som brukar ingå i överenskommelser som tar sikte på krav på kriminalisering men också bestämmelser i olika överenskommelser om överförande av lagföring. Bestämmelserna är, som framgått av vår redogörelse i avsnitt 2.4, mycket olika utformade. I vissa fall sträcker sig skyldigheterna inte utöver vad som kan anses ligga inom ramen för principen om "aut dedere, aut judicare". Behörighet grundar sig i dessa fall på att en utlämningsbegäran inte har bifallits. Som ett tydligt exempel kan 1977 års europeiska konvention om bekämpande av terrorism nämnas (nr. 9 i bilaga 5).

Många av konventionerna går dock längre och förpliktigar parterna att i förhållande till andra parter låta undersöka misstänkta fall och vid behov använda tvångsmedel mot den som är misstänkt utan att det föreligger någon utlämningsframställan eller annan begäran. Enligt dessa konventioner föreligger vidare en skyldighet att överlämna ärenden för lagföring även om någon framställan om utlämning aldrig görs. Om ett stort antal länder har tillträtt konventioner av detta slag kommer skyldigheten att etablera och utöva jurisdiktion i praktiken att ligga nära den rätt till universell jurisdiktion som kan följa av allmän folkrätt. Den skillnaden föreligger dock att behörighet i de aktuella fallen förutsätter att någon konventionspart har jurisdiktion i enlighet med sedvanliga regler. Behörigheten kan sägas vara härledd från den andra statens tillträde till konventionen istället för någon sådan form av visat intresse i det enskilda fallet som normalt krävs för att jurisdiktion skall kunna göras gällande med stöd av principen om ställföreträdande straffrättsskipning.

Principen om ställföreträdande straffrättsskipning kommer, med ett undantag (2 kap. 3 a §), inte till direkt uttryck i den nuvarande regleringen av den svenska domsrätten. Som framgått av vår tidigare redogörelse har emellertid principen varit av väsentlig betydelse för regleringens utformning. Det är således den principen som förklarar de i 2 kap. 2 § första stycket 2 och 3 upptagna behörighetsreglerna enligt vilka svensk domstol är behörig att döma för brott

som begåtts av nordiska medborgare som finns här och av andra utlänningar som finns här om mer än sex månaders fängelse kan följa på brottet enligt svensk lag. Sammantaget har reglerna en sådan utformning att det i princip alltid, utom vid viss bagatellbrottslighet, finns utrymme för att utöva domsrätt med stöd av principen om ställföreträdande straffrättsskipning.

Ett sådant utrymme bör enligt vår uppfattning finnas även i framtiden. Vi anser emellertid att det är av värde att det på ett tydligare sätt markeras i lagen att grunden för behörighet i de aktuella fallen är principen om ställföreträdande straffrättsskipning. Detta kan ske genom att ta upp fallen av härledd jurisdiktion som en särskild punkt i lagen där främmande stats intresse anges som det anknytningsfaktum som är relevant.

När det gäller avgränsningen av behörighetens omfattning anser vi det lämpligt att anknyta till de olika fall av härledd jurisdiktion som vi berört ovan. Först av dessa bör nämnas det fallet att en *främmande stat har begärt att lagföringen skall överföras hit*. Sådan överföring kan givetvis alltid ske när svensk domstol har behörighet med stöd av någon annan anknytningsprincip än principen om ställföreträdande straffrättsskipning. Någon särskild behörighetsregel behövs inte för detta ändamål. Överföring av lagföring kan dock fylla en viktig funktion även i andra fall. För svensk del finns särskild anledning att peka på den nuvarande behörighetsregeln i 2 kap. 2 § första stycket 2 enligt vilken svensk domstol har generell behörighet att döma för brott som begåtts av nordisk medborgare som finns här. Härigenom öppnas en möjlighet att döma för sådana brott även om de inte begåtts här och också i övrigt saknar anknytning till Sverige. Bestämmelsen har sin bakgrund i det samarbete när det gäller lagföring som sker mellan de nordiska länderna och som innebär att lagföring i betydande omfattning sker i annat nordiskt land än där brottet förövats. Hur samarbetet går till är reglerat i ett särskilt samarbetsavtal mellan de högsta åklagarmyndigheterna i Norden. Av avtalet framgår bland annat att överföring av lagföringen förutsätter en framställan från det land där brottet förövats. Möjligheterna till fortsatt samarbete av detta slag bör självfallet inte minska. Behovet av jurisdiktion bör dock enligt vår mening tillgodoses genom en bestämmelse som tar sikte på att det framställts en begäran om överförande av lagföring. På detta sätt markeras grunden för jurisdiktion på ett tydligare sätt samtidigt som också det formella tillämpningsområdet avgränsas.

För att det nuvarande samarbetet skall kunna fungera bör dessutom, i likhet med vad som gäller för närvarande, brott som begåtts

i Danmark, Finland, Island eller Norge eller på fartyg eller luftfartyg i reguljär trafik mellan orter belägna i Sverige eller någon av de nämnda staterna vara undantagna från krav på åtalsförordnande.

Samarbete med överförande av lagföring förekommer i praktiken i första hand med de nordiska staterna. Även i förhållande till andra stater kan dock överförande av lagföring fylla en viktig funktion. Särskilda regler om överförande av lagföring finns också i lagen (1976:19) om internationellt samarbete rörande lagföring för brott. Enligt vad som sägs i 2 kap. 3 a § BrB är svensk domstol behörig även i enlighet med vad som föreskrivs i den lagen. Enligt 6 § i lagföringslagen kan lagföring överföras till Sverige "om skäl finns därtill med motsvarande tillämpning av 2 §". I 2 § anges i 8 punkter fall där det får göras framställning om överförande av lagföringen till annan stat. Dessa sträcker sig längre än vad som följer av sedvanliga jurisdiktionsprinciper och inbegriper praktiska hänsynstaganden som var rättegång och verkställighet av påföljd bäst kan genomföras.

Lagföringslagen gäller endast i förhållande till det fåtal stater som tillträtt 1972 års konvention om överförande av lagföring i brottmål. När det gäller andra stater förutsätter överföring att svensk domstol är behörig enligt sedvanliga regler. I praktiken torde skillnaden inte bli särskilt stor med hänsyn till de vida svenska behörighetsreglerna. Enligt vår uppfattning saknas det emellertid anledning att upprätthålla någon formell skillnad mellan nordiska stater, stater som tillträtt lagföringskonventionen och andra stater. Vi förordar därför att det införs en generell regel enligt vilken svensk domstol är behörig att döma för brott som har begåtts av någon som befinner sig i Sverige om en främmande stat har begärt att lagföringen för brottet skall överföras till Sverige.

I sammanhanget bör erinras om den mycket speciella situation som regleras i lagföringslagen enligt vilken svensk domstol är behörig att döma för en gärning som enligt normala regler inte skulle vara att anse som brott enligt svensk lag (se 6 § andra stycket och 13 § andra stycket i lagföringslagen). Även i vårt förslag krävs när det gäller det fallet att en erinran om regleringen i lagföringslagen tas upp i 2 kap. BrB. Detta bör dock inte ske i en egen paragraf utan i den paragraf där också övriga särskilda bestämmelser om behörighet utanför brottsbalken redovisas.

Förutom framställning om lagföring bör även den för den ställföreträdande straffrättsskipningen klassiska grunden att en *begäran om utlämning lämnats utan bifall* nämnas särskilt. Någon särskild framställan om överförande av lagföring bör inte krävas i dessa fall.

För detta talar också praktiska skäl. I ett utlämningsärende finns möjligheter att använda tvångsmedel. Om framställan avslås upphör grunden för användning av dessa tvångsmedel. Om lagföring då istället skall ske i Sverige krävs att svensk domstol är behörig. Om det även i dessa fall skulle krävas en särskild framställan om överförande av lagföring skulle detta emellertid kunna innebära att möjligheterna att använda tvångsmedel upphörde under en period.

För att utlämning skall beviljas krävs som huvudregel att den gärning för vilken utlämning begärs skall motsvara brott för vilket enligt svensk lag är föreskrivet fängelse i ett år eller mer. Det skulle mot den bakgrunden kunna göras gällande att behörighet på grund av en avslagen utlämningsframställan också borde begränsas i förhållande till tillämplig straffskala. För närvarande gäller ju också den begränsningen beträffande utlämning som befinner sig här att brottet enligt svensk lag skall kunna leda till fängelse i mer än sex månader. Någon sådan formell begränsning framstår dock inte som lämplig i förhållande till överförande av lagföring och kan då knappast heller anses motiverad i förhållande till en inte bifallen utlämningsframställan.

Svensk domstol bör slutligen vara behörig i förhållande till brott som begåtts av någon som befinner sig här i de fall som *brottet omfattas av en internationell överenskommelse som är bindande för Sverige och enligt vilken det föreligger skyldighet att utan undantag pröva frågan om åtal om den misstänkte inte utlämnas*. I motsats till när det gäller överförande av lagföring och utlämningsbegäran grundar sig behörigheten i dessa fall inte på en främmande stats i ett enskilt fall visade intresse. Behörigheten grundar sig i stället på det generella intresse av att brott av det aktuella slaget blir lagförda som en stat visat genom att ansluta sig till överenskommelsen.

Överenskommelser av det aktuella slaget innebär i allmänhet att Sverige, om någon som har begått brott eller som misstänks för brott som omfattas av överenskommelsen befinner sig här, är skyldig att verkställa en preliminär undersökning av omständigheterna och säkerställa den misstänktes närvaro för utlämning eller lagföring. Sådana åtgärder kan vidtas inom ramen för en förundersökning. För att en sådan skall kunna inledas krävs dock att brottet omfattas av svensk domsrätt. Detta kommer att vara fallet med en behörighetsregel av nyss angivet slag. Det bör dock betonas att en inledd förundersökning inte innebär att brottsligheten också behöver lagföras här. Av de internationella överenskommelserna framgår att underrättelse i de aktuella fallen skall lämnas till de länder som normalt skulle ha jurisdiktion över brottet. Det kan också an-

tas att dessa i allmänhet kommer att begära utlämning. Endast för det fall att så inte sker eller att utlämning inte beviljas kommer svensk lagföring att bli aktuell.

I lagföringslagen finns regler om former och principer för överförande av lagföring. Lagen gäller emellertid endast i förhållande till (det fåtal) stater som tillträtt den europeiska lagföringskonventionen. Hur principen om ställföreträdande straffrättskipning i övrigt skall tillämpas är inte reglerat. Skäl skulle kunna anföras för att med anledning av vårt förslag om en mer uttrycklig reglering av behörighet på grundval av principen om ställföreträdande straffrättskipning också införa en för samarbetet motsvarande reglering som i lagföringslagen. Vi har dock inte ansett att detta är nödvändigt i nuvarande skede. Det kan finnas skäl att avvakta framtida erfarenheter. Som vi återkommer till i avsnitt 7.11 föreslår vi dock en viss reglering av principerna för den prövning som skall göras vid beslut om åtalsförordnande. Sävitt gäller tillämpning av principen om ställföreträdande straffrättskipning kan givetvis lagföringslagen vara till viss vägledning (se särskilt 2, 7 och 8 §§) även i fall då lagen inte är direkt tillämplig.

7.8 Förslagen i promemorian Straffansvar för terroristbrott (Ds 2002:35)

Under slutskedet av vårt utredningsarbete har departementspromemorian Straffansvar för terroristbrott (Ds 2002:35) lagts fram. Promemorian har utarbetats mot bakgrund av det rambeslut om bekämpande av terrorism som antogs vid EU:s ministerråd för rättsliga och inrikes frågor den 13 juni 2002 (jfr prop. 2001/02:135). I promemorian föreslås bl.a. en ny lag om straff för terroristbrott. Dessutom föreslås olika ändringar i 2 kap. BrB. Dessa sammanhänger till en del med förslaget till lag om terroristbrott och till en del med vad som föreskrivs i rambeslutet angående domstols behörighet för vissa gärningar med anknytning till EU.

Mot bakgrund av departementspromemorian har vi inte ansett att vi haft anledning att i sak gå in närmare på de frågor om domsrätt som behandlas i promemorian. Vi begränsar oss därför i huvudsak till några anmärkningar angående hur de i promemorian framlagda förslagen kan anpassas till vårt förslag.

Straffbestämmelserna i den särskilda lagen om terroristbrott är uppbyggda på det sättet att det i en särskild inledande paragraf anges vissa allmänna rekvisit som skall vara uppfyllda för att en gär-

ning skall kunna föranleda ansvar för terroristbrott. I paragrafen anges också straffskalan för terroristbrott. När det gäller de särskilda gärningsformerna hänvisas till följande paragraf. I denna finns en uppräknig i 18 punkter av olika straffbestämmelser i BrB och specialstraffrätten.

När det gäller domsrätt föreslås i promemorian att terroristbrott enligt den särskilda lagen och försök därtill läggs till bland de brott som räknas upp i 2 kap. 3 § 6. Motiven är kortfattade (s. 60, 91 f och 126) men det avgörande för förslaget synes vara att det ansetts motiverat med undantag från kravet på dubbel straffbarhet. Utifrån den utgångspunkten skulle terroristbrotten i vårt förslag till ny lydelse av 2 kap. BrB inte tas med bland de internationella brotten i 3 § 5 utan istället bland undantagen från dubbel straffbarhet i 5 § andra stycket. Vi noterar i sammanhanget att rambeslutet inte utgår från någon universell jurisdiktion och att lagföringstvång inte är föreskrivet om utlämning inte sker.

Bland de brott som enligt promemorians förslag kan komma att bli att bedöma som terroristbrott ingår flera som enligt vårt förslag utgör internationella brott. En sådan omrubricering bör självfallet inte innebära att domsrätten minskar beträffande dessa brott. Enligt vår bedömning får också den av oss föreslagna lagtexten anses ge utrymme för att exempelvis en gärning som uppfyller rekvisiten för ansvar för kapning anses vara ett internationellt brott även om det i det enskilda fallet skulle vara att beteckna som terroristbrott enligt promemorians förslag. Om det anses föreligga behov kan dock detta markeras exempelvis genom att i 2 kap. 3 § 5 i vårt förslag i stället för uttrycket "brott som avses" använda uttrycket "sådant brott som avses" eller "gärning som avses".

I sammanhanget kan också finnas skäl att nämna att det i promemorian föreslås en utvidgning av kapningsbrottet så att det skall omfatta kapning av exempelvis bussar och spårfordon. Genom att kapningsbrottet enligt vårt förslag är upptaget som ett internationellt brott kommer även sådan kapningar att omfattas av sådan behörighet. Något underlag för att även sådana kapningar skulle omfattas av universell jurisdiktion finns dock inte. Något direkt hinder mot att utvidga ansvaret för kapning innebär detta dock inte. Som vi tidigare påpekat torde det redan nu finnas förfaranden som faller under exempelvis 13 kap. 5 a § men som inte kan antas omfattas av universell jurisdiktion. I den mån det inte finns någon rätt att utöva universell jurisdiktion skall detta naturligtvis beaktas vid beslut om åtalsförordnande och ytterst ankommer det på domstol att pröva frågan med stöd av 2 kap. 11 § i vårt förslag.

Frågan om domstols behörighet i brottmål har behandlats i flera olika rättsakter från EU.¹¹ Några ändringar när det gäller de grundläggande behörighetsreglerna har dessa tidigare inte ansetts föranleda. Däremot har vissa förklaringar och reservationer gjorts.¹²

I den nu framlagda departementspromemorian föreslås ett tillägg i 2 kap. 2 § enligt vilket svensk domstol skall vara behörig att döma för brott som begåtts ”i näringsverksamhet som utövas av en juridisk person som har sitt hemvist i Sverige”. Bestämmelsen har sin bakgrund i en regel om behörighet i rambeslutet som till sin formulering motsvarar vad som föreskrivs om juridiska personers ansvar. I motsats till regeln i rambeslutet, som av naturliga skäl är begränsad till terroristbrott, är de svenska regeln emellertid generell. Till sin formulering anknyter den till förutsättningarna för att döma till företagsbot. Med tanke på att systemet med företagsbot brukar anses uppfylla de krav på ansvar för företag som finns i olika rättsakter får detta anses naturligt. Med den uppläggning som vårt förslag har får bestämmelsen närmast som ett specialfall av den aktiva personlighetsprincipen anses höra hemma under 2 kap. 3 § 2.

Dessutom föreslås i promemorian att svensk domstol skall vara behörig att döma för brott som förövats mot en av Europeiska unionens institutioner eller ett organ som inrättats i enlighet med fördragen om upprättande av den Europiska gemenskapen eller Fördraget om Europeiska unionen och som har sitt hemvist i Sverige. Förslaget har sin bakgrund i en bestämmelse i rambeslutet enligt vilken brott som riktats mot institutioner och organ av det aktuella slaget jämföras med brott som riktats mot en medlemsstats institutioner eller befolkning. Bestämmelsen i rambeslutet bör uppenbarligen ses mot bakgrund av de allmänna kriterierna på terroristbrott i art. 1 som bl.a. förutsätter att brotten kan allvarligt skada ett land eller en internationell organisation. Behörighetsregeln är alltså inte ett uttryck för passiv personlighet utan snarare en internationell skyddsprincip. I vårt förslag skulle den således, med ändring av beteckningen av anknytningsfaktum, möjligen kunna hänföras under 2 kap. 3 § 4. Övervägande skäl torde dock tala för att den tas upp som en egen punkt omedelbart efter punkt 4. Under alla förhållanden torde dock en kvalificering böra göras av vad som krävs för att brottet skall anses vara riktat mot en av EU:s institutioner eller organ. Vad som torde ligga när till hands är att anknyta till de i rambeslutet upptagna kraven på risk för allvarlig skada för en internationell organisation.

¹¹ Se bilaga 5, nr 19, 23, 24, 26, 30 och 31.

¹² Jfr prop. 1998/99:32 s. 50 f.

7.9 Dubbel straffbarhet

Vårt förslag: En särskild bestämmelse införs enligt vilken behörigheten att döma för extraterritoriella brott som huvudregel förutsätter dubbel straffbarhet. Detta gäller dock inte behörighet som grundas på flaggstatsprincipen, statsskyddsprincipen eller universalitetsprincipen. Dessutom görs bl.a. undantag för vissa i internationella överenskommelser reglerade brott och brott för vilka det lindrigaste straffet enligt svensk lag är minst fyra års fängelse.

Huvudregeln enligt nu gällande rätt är att svensk domstol är behörig att döma över brott som har begåtts i andra länder bara om den aktuella gärningen är straffbar även enligt lagen på gärningsorten (2 kap. 2 § andra stycket BrB). Det är en regel som bl.a. hänger ihop med den folkrättsliga non-interventionsprincipen och den bör fortsätta att gälla. Liksom enligt gällande rätt finns det emellertid anledning att även i den nya lagstiftningen göra vissa undantag från principen om dubbel straffbarhet.

Av nuvarande lagstiftning framgår att det inte uppställs något krav på dubbel straffbarhet för att svensk domstol skall vara behörig att döma över brott som har begåtts på svenska fartyg eller luftfartyg eller annars i tjänsten av befälhavaren eller någon som tillhör besättningen på ett sådant fartyg. Detsamma gäller i fråga om brott som riktar sig mot Sverige som stat eller mot annat svenskt allmänt intresse. Något krav på dubbel straffbarhet gäller av naturliga skäl inte heller i förhållande till sådana brott som omfattas av universell jurisdiktion. De reglerna står helt i överensstämmelse med folkrätten och vi föreslår att motsvarande skall gälla även i framtiden. Med den uppläggning av lagstiftningen som vi föreslagit kommer därför kravet på dubbel straffbarhet att omfatta sådan behörighet som grundas på den aktiva eller passiva personalitetsprincipen eller på principen om ställföreträdande straffrättskipning.

Det finns emellertid anledning att göra vissa undantag från kravet på dubbel straffbarhet även i dessa fall. I likhet med enligt gällande rätt bör det således inte krävas dubbel straffbarhet för brott som någon som tillhör Försvarsmakten har begått på ett område där en avdelning av Försvarsmakten befinner sig. Det finns inte heller någon anledning att i sak ändra på det undantag som enligt 2 kap. 3 § 3 gäller för tjänstgöring vid utlandsstyrkan inom Försvarsmakten eller Polisens utlandsstyrka. Dessa undantag tar sikte på deltagande i internationella fredsfrämjande insatser och interna-

tionella civila krishanteringsinsatser. I sådana insatser kan även andra än de som tillhör Försvarsmaktens eller Polisens utlandsstyrkor delta. Även sådana deltagare är regelmässigt undantagna från vistelsestatens jurisdiktion enligt avtal. Det bör då, såsom påpekats i promemorian Domare och åklagare i internationella insatser (Ds 2002:1), inte heller för dessa gälla något krav på dubbel straffbarhet. Vi föreslår därför att brott som någon som är anställd av svensk myndighet för att delta i en internationell fredsfrämjande insats eller i internationell civil krishantering har begått vid tjänstgöringen skall vara undantagna från kravet på dubbel straffbarhet. Med en sådan formulering kommer även anställda vid Försvarsmaktens och Polisens utlandsstyrka att omfattas. De insatser som avses är främst sådana som beslutas av FN, OSSE¹³ eller EU.

Det kan i sammanhanget finnas skäl att nämna den nuvarande bestämmelsen i 2 kap. 3 § 3 a enligt vilken vissa brott i tjänsten av polismän m.fl. är undantagna från kravet på dubbel straffbarhet. Enligt vårt förslag skall brott som begåtts i utövningen av tjänst eller uppdrag som innefattar allmän ställning hänföras till statskyddsprincipen och vara generellt undantagna från kravet på dubbel straffbarhet. Någon särskild motsvarighet till den nämnda bestämmelsen finns därför inte i vårt förslag.

Som tidigare framgått innehåller vårt förslag till ny lydelse av 2 kap. BrB inte någon regel motsvarande den som i dag finns i 2 kap. 3 § 7 BrB och som ger svensk domstol generell behörighet att döma över brott för vilket det lindrigaste straffet enligt svensk lag är fängelse i fyra år eller mer. För att svensk domstol skall vara behörig att döma över sådana brott krävs därför enligt förslaget att villkoren enligt någon av de övriga jurisdiktionsreglerna är uppfyllda. Den aktuella gärningen måste således – om den inte utgör ett internationellt brott – ha någon form av direkt eller härledd anknytning till Sverige. Då det är fråga om mycket grova brott och det är önskvärt att undvika konsekvenser som kan upplevas som stötande har vi dock gjort bedömningen att brott med en sådan straffskala generellt skall undantas från kravet på dubbel straffbarhet som en förutsättning för att svensk domstol skall vara behörig.¹⁴

¹³ Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa.

¹⁴ Som torde ha framgått av vad vi tidigare anfört var inte heller det egentliga syftet med införandet av den nuvarande regeln i 2 kap. 3 § 7 BrB att ge svensk domstol universell behörighet att döma över särskilt grova brott, utan just att undanta dem från kravet på dubbel straffbarhet.

Vissa av de brott som enligt nu gällande lagstiftning är reglerade som internationella brott har tagits bort i vårt förslag till ny lagstiftning. Det gäller brottsbalksbrotten penningförfalskning, olovlig befattning med kemiska vapen och olovlig befattning med minor. För att svensk domstol skall vara behörig att döma över dessa brott kommer därför krävas att villkoren enligt någon av de övriga jurisdiktionsprinciperna är uppfyllda. Då Sverige till följd av de internationella avtal som ligger bakom de straffbestämmelserna i viss utsträckning är skyldigt att utöva jurisdiktion över brott som begås utanför Sverige utan hänsyn till gärningsortens lag, i första hand när det gäller svenska medborgare, bör däremot ett undantag från kravet på dubbel straffbarhet göras i dessa fall. I vårt förslag har ett sådant undantag också gjorts. Ett sådant undantag bör också göras för det nyligen införda brottet människohandel för sexuella ändamål i 4 kap. 1 a § BrB och de osjälvständiga gärningsformer av detta brott som straffbelagts.¹⁵

Som har framgått av vår redogörelse i kapitel 5 finns i flera författningar utanför brottsbalken bestämmelser som ger svensk domstol behörighet att döma över särskilt angivna brott i större omfattning än vad som följer av 2 kap. BrB. Bakom flertalet av dessa jurisdiktionsbestämmelser ligger ett internationellt avtal. Dessa ställer alla olika långt gående krav på de avtalslutande länderna och reglernas utformning är naturligtvis betingade av det sakliga innehållet i avtalet. De flesta bestämmelserna i dessa författningar är av så speciellt slag att de är svåra att inordna i en någorlunda enhetlig systematik och vi har därför i vårt förslag låtit dem stå kvar i respektive författning och i 2 kap. BrB endast tagit in en hänvisning till dessa olika regler. I några fall har vi dock gjort bedömningen att de särskilda jurisdiktionsbestämmelserna bör upphävas och i stället ersättas med undantag från principen om dubbel straffbarhet, vilka då tas in i 2 kap. BrB. Vi återkommer till detta i avsnitt 7.13.

Enligt nuvarande 2 kap. 2 § tredje stycket BrB får, i fall då kravet på dubbel straffbarhet är uppfyllt, domstolen inte döma till påföljd som är att anse som strängare än det svåraste straff som är stadgat för brottet enligt lagen på gärningsorten. Vi föreslår att en motsvarande regel inför i den nya lydelsen av 2 kap. BrB.

¹⁵ Jfr prop. 2001/02:124 s. 31

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

Vårt förslag: Som generell huvudregel skall gälla att en tidigare utländsk brottmålsdom utgör hinder för ny lagföring i Sverige avseende samma gärning som har prövats i den tidigare utländska domen. I de fall då ny lagföring trots en tidigare utländsk dom är tillåten, skall den svenska domstolen vid påföljdsbestämningen ta skälig hänsyn till en påföljd som har utdömts genom den tidigare domen.

Före år 1972 fanns i BrB inte någon uttrycklig regel om att en tidigare utländsk dom kunde utgöra hinder för ny lagföring i Sverige. En sådan dom kunde dock beaktas inom ramen för åtalsprövningen och det var således möjligt att underlåta att väcka åtal i Sverige med beaktande av att den misstänkte redan hade lagförts för samma gärning i ett annat land. De ursprungliga bestämmelserna i nuvarande 2 kap. 5 a § tillkom efter Sveriges tillträde till den europeiska brottmålsdomskonventionen och paragrafen har därefter vid flera tillfällen ändrats efter att nya internationella överenskommelser har tillträtts. Paragrafens grundkonstruktion är sådan att den räknar upp de situationer i vilka hinder mot ny lagföring i Sverige föreligger. Det innebär att den måste ändras varje gång Sverige tillträder en ny överenskommelse som innehåller bestämmelser som kräver att de avtalslutande staterna respekterar varandras brottmålsdomar, vilket inte är en helt lyckad ordning.

Det finns mot denna bakgrund goda skäl att rent systematiskt ändra paragrafens konstruktion så att den kommer att ge uttryck för en huvudregel som förbjuder ny lagföring i Sverige med avseende på en gärning som redan har varit föremål för prövning av annan domstol än svensk domstol. Det finns enligt vår uppfattning också goda rättsstatliga skäl för en princip som innebär att den som är misstänkt för ett brott inte skall behöva riskera att bli lagförd för detta mer än en gång om inte särskilda skäl för detta föreligger. Vi har därför utformat vårt lagförslag i denna del så att denna princip kommer att utgöra en huvudregel.

Det är emellertid nödvändigt att i olika avseenden och av olika skäl göra vissa undantag från huvudregeln. Liksom enligt nu gällande lag skall en tidigare utländsk dom som avser brott som har begåtts i Sverige eller som har riktats mot svenskt allmänt intresse inte hindra ny lagföring i Sverige, såvida inte den tidigare lag-

föringen har skett på begäran av svensk myndighet eller sedan den misstänkte har utlämnats från Sverige för lagföring. En sådan regel står i överensstämmelse med våra konventionsåtaganden. Likaså bör en tidigare utländsk dom inte utgöra hinder mot ny lagföring i Sverige om verkställighet av den tidigare påföljden inte pågår av annan anledning än att den redan har verkställts i sin helhet eller bortfallit enligt den för verkställigheten tillämpliga lagen (jfr 2 kap. 5 a § första stycket 3 och 4 i nuvarande lydelse).

Vi föreslår vidare att en regel införs som innebär att en tidigare utländsk dom inte hindrar lagföring i Sverige, om den tidigare domen innebär att den tilltalade har frikänts på den grunden att gärningen i fråga inte utgjorde brott enligt den av den utländska domstolen tillämpade lagen. Regeln motiveras delvis av att bestämmelserna enligt vårt förslag skall utgå från en allmänt verkande huvudregel om förbud mot ny lagföring, men framför allt av att bestämmelserna görs tillämpliga inte bara i förhållande till nationella domstolars domar utan också i förhållande till internationella domstolars domar. Då internationella domstolars jurisdiktion ofta är begränsad till vissa, speciella brottstyper med särskilda rekvisit skall naturligtvis inte den omständigheten att en tilltalad har frikänts på den grunden att han visserligen har begått en annars straffbelagd gärning (t.ex. ett mord) på den grunden att de för de särskilda brottstyperna gällande rekvisiten inte är uppfyllda innebära att den tilltalade inte skall kunna lagföras för ett "vanligt" brott inför en nationell domstol (se även avsnitt 14.8).

Mot bakgrund av att den nya lydelsen av bestämmelserna utgår från en allmänt verkande huvudregel om förbud mot ny lagföring har vi vidare ansett det nödvändigt och lämpligt att införa en undantagsregel som gör det möjligt att bortse från en tidigare lagföring som uppenbart strider mot svenska allmänna rättsprinciper.

De undantag från en allmänt verkande huvudregel om förbud mot ny lagföring i Sverige som vi nu har föreslagit kan emellertid på grund av vissa konventionsåtaganden inte heller ges verkan fullt ut. (Att förpliktelserna enligt olika internationella överenskommelser är olika långtgående förklarar också varför den nuvarande regeln i 2 kap. 5 a § blivit tämligen komplicerad.) Bestämmelser om tidigare doms negativa rättskraft finns f.n. i följande överenskommelser som Sverige har tillträtt: europeiska konventionen 1970 om brottmålsdoms internationella rättsverkningar,¹⁶ europeiska konventionen 1972 om överförande av lagföring i brottmål,¹⁷ konventionen

¹⁶ SÖ 1973:55.

¹⁷ SÖ 1976:21.

1987 mellan Europeiska gemenskapernas medlemsstater om förbud mot dubbel lagföring,¹⁸ konventionen 1995 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen (bedrägerikonventionen),¹⁹ första protokollet 1996 (korruptionsprotokollet) till bedrägerikonventionen,²⁰ konventionen 1997 om kamp mot korruption som tjänstemän i Europeiska gemenskaperna eller Europeiska unionens medlemsstater är delaktiga i (korruptionskonventionen),²¹ Schengenkonventionen,²² samt andra tilläggsprotokollet 1997 till bedrägerikonventionen.²³ Sådana bestämmelser finns också i stadgorna för de båda FN-tribunalerna samt i Romstadgan.

De undantagsregler från huvudregeln om förbud mot ny lagföring i Sverige som vi föreslår är i stor utsträckning förenliga med reglerna i de nyss nämnda internationella överenskommelserna. I vissa fall går dock undantagsreglerna längre än vad som är tillåtet enligt överenskommelserna. Möjlighet att lagföra på nytt efter en frikännande dom finns inte enligt brottmålsdomskonventionen och lagföringskonventionen. Romstadgan och stadgorna för de båda FN-tribunalerna tillåter inte ny lagföring enbart av det skälet att en ådömd påföljd inte har verkställts. Dessutom finns ingen möjlighet att göra undantag för brott som har begåtts i Sverige eller mot svenskt allmänt intresse om den tidigare domen har meddelats av Internationella brottmålsdomstolen eller någon av de båda FN-tribunalerna och inte heller om brottet omfattas av bedrägerikonventionen med protokoll eller korruptionskonventionen eller om den tidigare domen har meddelats av en stat som har tillträtt Schengenkonventionen eller 1987 års konvention om förbud mot dubbel lagföring, allt under förutsättning att gärningen skall anses begången också i den EU-medlemsstat där den tidigare domen har meddelats.

Redan av vårt förslag till särskild bestämmelse om folkrättsliga begränsningar i 2 kap. 11 § (se avsnitt 7.12) följer att föreskrifterna i de berörda internationella överenskommelserna skall iakttas. Mot bakgrund av den mängd överenskommelser som är av betydelse och intresset av överblick föreslår vi dock att det i paragrafen tas in en särskild föreskrift om att undantagen från huvudregeln om förbud mot ny lagföring inte skall gälla om något annat följer av en internationell överenskommelse som är bindande för Sverige och

¹⁸ Prop. 1999/2000:61.

¹⁹ SÖ 1999:29.

²⁰ SÖ 1999:31.

²¹ SÖ 1999:32.

²² Prop. 1999/2000:61.

²³ Prop. 2000/01:133.

att det ankommer på regeringen att tillkännage vilka internationella överenskommelser som avses med detta.²⁴

I de fall då en tidigare utländsk dom inte hindrar ny lagföring i Sverige och den för brottet misstänkte döms till ansvar av svensk domstol skall enligt 2 kap. 6 § BrB den svenska domstolen vid sin påföljdsbestämning ta skälig hänsyn till en påföljd som har utdömts genom den tidigare utländska domen. Vi föreslår att en motsvarande bestämmelse förs in i den nya lydelsen av 2 kap. BrB.

7.11 Åtalsförordnande m.m.

Vårt förslag: Kravet på åtalsförordnande bibehålls som huvudregel för brott som begåtts utanför Sverige. Ansvar för prövningen flyttas från regeringen till Riksåklagaren. Riksåklagaren får dock i enskilda fall överlämna prövningen till regeringen om det finns särskilda skäl. Förordnande får endast meddelas om det är påkallat ur allmän synpunkt. Vid prövningen skall brottslighetens anknytning till främmande stat och de intressen som den staten har särskilt beaktas.

Som vi redan vid åtskilliga tillfällen nämnt har de svenska behörighetsreglerna ett formellt sett mycket vitt tillämpningsområde. Avsikten har dock aldrig varit att åtal skulle väckas i den omfattning som behörighetsreglerna i och för sig lämnar utrymme för. För att väcka åtal har det, som det uttrycks i våra direktiv, krävts att det finns ett påtagligt och berättigat intresse av att lagföring kommer till stånd i Sverige. Den viktigaste metoden för att trygga en sådan restriktiv praxis har varit det principiella krav på åtalsförordnande för utomlands begångna gärningar som gäller enligt 2 kap 5 § andra stycket BrB.

Beslut om åtalsförordnande skall enligt huvudregeln meddelas av regeringen. Regeringen har dock möjlighet att bemyndiga annan att pröva frågan. Så har också skett genom en särskild förordning (1993:1467), varigenom Riksåklagaren i viss utsträckning bemyndigats att förordna om åtal. Förordnandet omfattar bl.a. alla utomlands begångna brott av svenska medborgare och utlänningar med hemvist i Sverige.

²⁴ Jfr 5 kap. 13 § lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål samt tillkännagivande (2001:130) av överenskommelser som avses i lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål.

I våra direktiv sägs att en fråga som vi har anledning att uppmärksamma är om kraven på åtalsförordnande har en lämplig omfattning och utformning. Det kan enligt direktiven sättas i fråga om det inte finns fler fall än de som nu är upptagna i lagen som skulle kunna undantas från kravet på åtalsförordnande. I direktiven sägs vidare att prövningen inte bör göras av regeringen om det inte finns goda skäl för detta och att den nuvarande regleringen möjligen i vissa fall innebär att prövningen måste göras av regeringen när den lämpligen kunde göras av Riksåklagaren.

Som vi tidigare berört har vi strävat efter att strama upp och precisera regelsystemet för svensk domstols behörighet. Vi har också försökt att utforma reglerna på ett sådant sätt att det tydligare framgår på vilka grunder som behörigheten vilar i olika fall. En avsikt med detta har varit att minska behovet av åtalsförordnande som regulator av domsrätten. Vi har emellertid inte funnit det möjligt, eller i vart fall lämpligt, att helt avstå från ett system med krav på åtalsförordnande. Detta sammanhänger bl.a. med att Sverige, i motsats till många andra länder, har ett system med allmän åtalsplikt. Om kraven på åtalsförordnande skulle tas bort för utomlands begångna brott skulle även dessa omfattas av åtalsplikten. En sådan ordning skulle knappast vara förenlig med den restriktivitet som Sverige iakttagit när det gäller extraterritoriell jurisdiktion och som enligt direktiven även fortsättningsvis skall iakttas. Vi har inte heller funnit några ytterligare kategorier av brott som enligt vår uppfattning lämpligen bör kunna undantas från kravet på åtalsförordnande. Våra förslag anknyter således i dessa delar nära till gällande rätt. Förhoppningsvis bör emellertid våra förslag i viss mån kunna minska behovet av särskild åtalsprövning och också underlätta prövningen i de fall en sådan måste göras.

Vad därefter angår frågan om *vem som bör svara för den särskilda åtalsprövningen* noterar vi att regeringen enligt nuvarande ordning, förutom enligt 2 kap. 7 a och 7 b §§, har en obegränsad möjlighet att delegera beslutanderätten. Förutom att bägge dessa bestämmelser tar sikte på gärningar som begåtts på svenskt territorium, så torde det kunna hävdas att just dessa fall är sådana som regelmässigt innefattar sådana "mycket svåra bedömningar av både folkrättslig och utrikespolitisk art" som enligt direktiven utgör skäl för att regeringen skall pröva frågan. Vi har därför svårt att se att det av arbetsmässiga skäl skulle kunna finnas anledning till ändring av nuvarande regler. Enligt vad vi har inhämtat har regeringen inte heller under de tolv åren mellan 1990 och 2001 haft att pröva mer än 13 frågor om åtalsförordnande (varav 5 år 1992). Mot en ändring av nuvarande reglering kan också anföras att denna ger regeringen

nuvarande reglering kan också anföras att denna ger regeringen ett betydande manöverutrymme för att kunna anpassa den svenska tillämpningen efter yttre förhållanden och behov liksom efter svenska folkrättsliga ståndpunkter och utrikespolitiska lämplighetsöverväganden.

Om en ändring bör övervägas bör det därför enligt vår uppfattning ske från andra utgångspunkter än rent arbetsmässiga skäl. Vi har förståelse för att det kan finnas fall av sådan utrikespolitisk och folkrättslig betydelse att prövningen av frågan om åtalsförordnande bör ankomma på regeringen. Samtidigt bör enligt vår uppfattning beslut som rör straffrättskipningen i landet i princip ankomma på rättsväsendets myndigheter. För en sådan ordning talar också att den lämnar utrymme för att styra praxis genom lagstiftning. I den utsträckning som åtalsprövning i princip förbehålls regeringen är det knappast möjligt, eller i vart fall lämpligt, att styra tillämpningen genom bestämmelser om vad som skall beaktas vid prövningen. Däremot framstår en sådan reglering som naturlig för det fall att besluten ankommer på en myndighet.

Vi föreslår därför att beslut om åtalsförordnande i fortsättningen i princip skall ankomma på Riksåklagaren. Vad gäller brott som har begåtts utanför Sverige bör Riksåklagaren också ha möjlighet att delegera beslutanderätten till annan (överåklagare). Om det föreligger särskilda skäl bör Riksåklagaren kunna överlämna prövningen till regeringen. Sådana skäl är främst om ett ärende kräver svåra folkrättsliga eller utrikespolitiska överväganden.

Vad därefter gäller de hänsyn som bör beaktas vid beslut om åtalsförordnande kan dessa med en viss förenkling delas in i *tre grupper*.

Den första gäller frågorna om ett åtals förenlighet med folkrätten. I många fall kan den bedömningen vara mycket svår att göra med hänsyn till de olika uppfattningar och oklarheter som kan råda om folkrättens närmare innebörd i dessa hänseenden. Det folkrättsliga systemet är inte heller statiskt utan utvecklas hela tiden, bl.a. genom statspraxis. Normalt torde det finnas anledning att iaktta restriktivitet med hävdande av nationell domsrätt i fall då det kan råda tveksamhet om dess tillåtlighet. Det kan dock inte uteslutas att det även i sådana fall kan föreligga ett påtagligt och berättigat intresse för svensk lagföring. Det torde främst vara i sådana situationer som det, mot bakgrund av regeringens ansvar för förhållandet till främmande makt (jfr 10 kap. 8 § RF), kan finnas anledning att underställa regeringen åtalsfrågan. Ytterst blir det dock

alltid en fråga för domstol att ta ställning till ett åtals förenlighet med folkrätten (jfr 2 kap. 11 § BrB i vårt förslag).

Den andra har att göra med de särskilda problem som uppkommer när det föreligger konkurrerande jurisdiktion. Problem med konkurrerande jurisdiktion kan uppkomma redan vid tillämpning av territorialitetsprincipen. Inte sällan har olika delar av en brottslighet utförts i olika länder eller effekterna av ett brott inträtt i en annan stat än där gärningen utfördes. Ju vidare anspråk som staterna därutöver gör på extraterritoriell jurisdiktion, dess mer ökar också problemen med konkurrerande jurisdiktion. I de fall då det anses föreligga universell jurisdiktion föreligger i princip också konkurrerande jurisdiktion mellan samtliga stater.

Det är självfallet angeläget att försöka finna praktiskt lämpliga och hållbara lösningar av de problem som konkurrerande jurisdiktion medför. Vissa inslag i behörighetsreglernas utformning kan också ses som sätt att hantera sådana problem. Det gäller naturligtvis främst bestämmelserna om utländsk dom som processhinder (*ne bis in idem*) men även kraven på dubbel straffbarhet för brott som begåtts på en främmande stats område avser fall där det föreligger konkurrerande jurisdiktion. Även med beaktande av dessa regler är utrymmet för problem i anknytning till konkurrerande jurisdiktion betydande. I den mån sådana aktualiseras i Sverige är det närmast inom ramen för kraven på åtalsförordnande som de får hanteras.

Någon reglering av vad som skall beaktas vid prövningen finns som sagt var inte. I sammanhanget förtjänar dock den särskilda regleringen i lagen (1976:19) om internationellt samarbete rörande lagföring av brott att nämnas. Enligt 13 § i den lagen krävs inte något åtalsförordnande om en framställning om överförande av lagföring bifallits.²⁵ Bestämmelser om under vilka förutsättningar som lagföring får överföras till eller begäras överförd från Sverige finns i 2 § (jfr 6 § första stycket). Bestämmelserna grundas på art. 8 i den europeiska konventionen om överförande av lagföring i brottmål. Av betydelse är bl.a. den misstänktes medborgarskap och hemvist, förekomsten av andra brottmålsförfaranden, utredningsskäl, möjligheterna till att hålla förhandling med personlig närvaro och möjligheterna att verkställa påföljd. I 7 och 8 §§ finns dessutom bestämmelser om under vilka förutsättningar en framställan skall eller

²⁵ Av den till lagen knutna förordningen (1978:108) framgår att det är Riksåklagaren som prövar frågor om överförande av lagföring till Sverige men att denne i enskilda fall kan överlämna prövningen till regeringen (12 §). Även när det gäller framställning till annan stat om överförande av lagföring är det Riksåklagaren som fattar beslut (4 §).

får avslås. Bestämmelserna i lagföringslagen gäller enbart i förhållande till stater som tillträtt konventionen. Även i förhållande till andra stater finns det dock möjlighet att överta lagföring utan särskilt stöd av lag. I dessa fall krävs dock normalt ett förordnande om åtal. Vid den prövningen torde det vara naturligt att beakta de i lagföringslagen angivna grunderna för överföring av lagföring.

Bestämmelserna i lagföringslagen grundar sig således på en konvention. Även i övrigt har det under senare år blivit mer vanligt att frågan om samråd vid konkurrerande jurisdiktion tagit upp i internationella överenskommelser. I allmänhet inskränker sig föreskrifterna till just en skyldighet att samråda i exempelvis "syfte att fastställa var brottet bäst bör lagföras".²⁶ När det gäller EU:s rambeslut om bekämpande av terrorism (bilaga 5, nr 30, art. 9.2) sträcker sig dock regleringen längre. Enligt rambeslutet är medlemsstaterna skyldiga att samarbeta för att bestämma vilken stat som skall lagföra gärningsmännen i de fall då ett brott faller under fler än en medlemsstats behörighet. Strävan skall därvid vara att lagföringen skall centraliseras till en enda medlemsstat. Dessutom anges i fyra särskilda punkter omständigheter som skall beaktas i successiv ordning. Enligt den första skall lagföring ske i den medlemsstat inom vars territorium brottet begåtts, enligt den andra i den medlemsstat i vilken gärningsmannen är medborgare eller bosatt, enligt den tredje i den medlemsstat som offren kommer ifrån och enligt den fjärde i den medlemsstat i vilken gärningsmannen påträffas. Regleringen kan, såvitt avser brott enligt rambeslutet, sägas innebära en prioriteringsordning mellan olika jurisdiktionsprinciper enligt vilken territorialitetsprincipen kommer i första hand, den aktiva personalitetsprincipen i andra, den passiva personalitetsprincipen i tredje och principen om ställföreträdande straffrättskipning i fjärde. Regleringen avviker på det sättet från den som finns i lagföringslagen som bygger på en friare intresseavvägning.

Vilken ordning som är lämpligast kan naturligtvis vara föremål för olika uppfattningar. Frågan har under senare tid varit föremål för uppmärksamhet i olika sammanhang. Som exempel när det gäller brott med universell jurisdiktion kan nämnas de nyligen publicerade s.k. Princeton Principles on Universal Jurisdiction²⁷ av vilka en

²⁶ Se exempelvis de i bilaga 5 angivna traktaterna nr. 21 (art. 4.3), 25 (art. 4, andra stycket), 27 (art. 7.5) samt EU:s rambeslut den 29 maj 2000 om förstärkning av skyddet mot förfalskning i samband med införandet av euron genom straffrättsliga och andra påföljder (art. 7.3).

²⁷ Utarbetade av en grupp internationella jurister inom ramen för det s.k. Princeton Project on Universal Jurisdiction vid Princetonuniversitetet i New Jersey, USA. Se även Amnesty International: 14 Principles on the Effective Exercise of Universal Jurisdiction (AI Index 10R 53/01/99).

(principle 8) angår just frågan om hur konflikter beroende på konkurrerande jurisdiktion skall lösas. Av kommentaren framgår att den grupp av folkrättslärda som utarbetade principerna ursprungligen avsåg att upprätta en prioritetsordning baserad på de sedvanliga jurisdiktionsprinciperna. Enighet förelåg också om att territorialitetsprincipen nästan undantagslöst förtjänade företräde framför andra anknytningsprinciper. Den i principerna valda lösningen blev emellertid en inte uttömmande uppräknning av olika faktorer som skall beaktas vid ställningstagande till om en misstänkt gärningsman bör åtalas eller utlämnas. De i principerna nämnda faktorerna är följande: a) traktatförpliktelser, b) gärningsorten, c) gärningsmannens nationalitet, d) offrets nationalitet, e) annan anknytning mellan den stat som begär utlämning och gärningsman, brott eller offer, f) sannolikhet, trovärdighet och effektivitet av ett åtal i den stat som begär utlämning, g) rättvisa och opartiskhet i förfarandet i den stat som begär utlämning, h) lämpligheten i förhållande till parter och vittnen liksom tillgängligheten av bevis i den stat som begär utlämning, samt i) rättvisans intressen. Nämnas kan också att frågan konkurrerande jurisdiktion för närvarande är föremål för EU:s intresse och att det vid det möte som utredaren i maj 2002 deltog i (se avsnitt 1.2) bl.a. presenterades utkast till en forskningsrapport om "finding the best place for prosecution".

Ett särskilt problem är frågan om förhållandet mellan nationell lagföring och lagföring inför Internationella brottmålsdomstolen. Som vi återkommer till i del B så bygger Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen på den s.k. komplementaritetsprincipen. Denna innebär att lagföring för de i stadgan reglerade brotten i första hand ankommer på de enskilda stadgeparterna. I princip är Internationella brottmålsdomstolen behörig endast om de stater som har jurisdiktion saknar vilja eller förmåga att genomföra en undersökning eller lagföring (art. 17). Detta torde dock inte innebära att det ankommer på varje stadgepart att under alla förhållanden i första hand utöva nationell jurisdiktion vid misstanke om brott som omfattas av stadgan. Med en sådan tolkning skulle nästan aldrig några mål kunna komma under den internationella domstolens prövning. Som framgår av art. 14 i stadgan förutsätts tvärtom hänskjutande från en stadgepart vara ett normalt sätt att väcka en fråga om åtal inför den internationella domstolen.

Även när det gäller i förhållande till brott som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion torde det därför finnas anledning att ta ställning till hur fall av konkurrerande jurisdiktion bör lösas. Det kan härvid finnas anledning att notera att Interna-

tionella brottmålsdomstolens grundläggande rätt att utöva sin jurisdiktion som huvudregel är härledd från stadgeparternas jurisdiktion enligt territorialitetsprincipen, flaggstatsprincipen och den aktiva personalitetsprincipen (art. 12.2). Sedvanliga jurisdiktionsprinciper är också av betydelse för tillämpningen av art. 18. Enligt art. 18.1 skall åklagaren när han inleder en förundersökning inte endast underrätta samtliga stadgeparter utan också de stater som "normalt skulle ha jurisdiktion" över brottet. Härmed torde avses jurisdiktion enligt de nyss nämnda anknytningsprinciperna. Detta synes bekräftas av art. 18.2, enligt vilken en stat kan förhindra vidare utredningsåtgärder beträffande "nationals or others within its jurisdiction". Nämnas kan att uttrycket "normalt skulle ha jurisdiktion" också återkommer i art. 21.1.c.

Vad kan då detta innebära i det fall att misstankar om brott som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion riktas mot en person som befinner sig i Sverige? Enligt de förslag som vi för fram i detta betänkande kommer brotten under alla förhållanden att omfattas även av svensk jurisdiktion. Något hinder mot att inleda förundersökning och därvid utnyttja de tvångsmedel som kan behövas föreligger alltså inte. Därmed är dock inte sagt att åtal också skall väckas i Sverige. Är det fråga om brott som begåtts i Sverige eller av en svensk medborgare eller någon som har hemvist i Sverige torde det stå klart att ett eventuellt åtal också bör prövas i Sverige. I andra fall torde samråd böra ske med den eller de stater som normalt skulle utöva jurisdiktion, dvs. i första hand den stat där brottet begåtts samt den misstänkte gärningsmannens hemstat. Om någon av dessa är villig att svara för utredningen och lagföring av de misstänkta brotten och också bedöms kunna göra detta på ett godtagbart sätt torde den misstänkte i första hand böra utlämnas till denna stat. Om så inte är fallet, och det inte finns någon annan anknytning till Sverige än att den misstänkte gärningsmannen befinner sig här, kan det finnas anledning att överväga om situationen bör hänskjutas till Internationella brottmålsdomstolen med stöd av art. 14 i stadgan. Ett sådant hänskjutande kan enligt vår uppfattning inte anses stå i strid med komplementaritetsprincipen.

I sammanhanget måste dock även art. 17.1 a beaktas. Enligt den bestämmelsen skall domstolen besluta att en sak skall avvisas på grund av bristande processförutsättningar om saken är föremål för undersökning av en stat som har jurisdiktion över den om staten inte saknar vilja eller förmåga att genomföra undersökningen. Innan en sak hänskjuts till den internationella domstolen torde under alla förhållanden en viss undersökning vara nödvändig (jfr art. 14.2

i stadgan). I svensk rätt finns i princip inte någon annan form för en sådan undersökning än förundersökning. Det skulle kunna göras gällande att en inledd svensk förundersökning alltid innebär bristande processförutsättningar enligt art. 17.1 om inte Sverige saknar vilja eller förmåga att genomföra undersökningen i den mening som avses i art. 17.2 eller 17.3. Det bör emellertid noteras att art. 17.2 om bristande vilja endast tar sikte på fall där en stat söker att hindra den internationella domstolens jurisdiktion med hänvisning till en genomförd eller pågående undersökning. Det kan också ifrågasättas om inte uttrycket "har jurisdiktion" i art. 17.1 endast syftar på "normal" jurisdiktion och således inte på jurisdiktion med stöd av universalitetsprincipen. Skulle även den senare formen av jurisdiktion avses skulle begränsningen till stater som "har jurisdiktion" sakna självständig betydelse. Sammantaget gör vi den bedömningen att en under ovan angivna förhållanden inledd förundersökning inte innebär något hinder mot att Sverige hänskjuter en situation till Internationella brottmålsdomstolen.

Avslutningsvis vill vi här också nämna den särskilda situation som, enligt vad vi tidigare berört, kan uppkomma i vissa fall när inte endast Sverige utan också ett annat land gör gällande jurisdiktion med stöd av territorialitetsprincipen. Sådana fall är normalt inte underkastade krav på åtalsförordnande och det finns därför inte heller någon möjlighet att lösa kompetenskonflikter med stöd därav. Vi har inte heller ansett det vara lämpligt eller ens möjligt att på ett acceptabelt sätt införa krav på åtalsförordnande för brott som begåtts i Sverige enbart på den grunden att också annan stat kan ha domsrätt med stöd av territorialitetsprincipen. Som ett alternativ har vi övervägt att föreslå en särskild regel om åtalsunderlättelse för fall av detta slag. Behovet kan dock inte antas vara stort. Reglerna om allmän åtalsplikt kan inte heller anses utesluta att det inte väcks åtal för en gärning som åtalats i en annan stat eller att lagföring begärs överförd till en annan stat. Vi föreslår därför inte någon ändring i detta hänseende.

Den tredje gruppen av hänsyn som bör beaktas vid beslut om åtalsförordnande kan sägas avse lämplighetsöverväganden av en mer allmän art. Situationen vid utomlands begångna brott kan exempelvis vara den att territorialitetsstaten saknar intresse för såväl egen lagföring som överföring av lagföringen till Sverige samtidigt som det inte föreligger något hinder mot att lagföra brottet i Sverige med stöd av den aktiva personalitetsprincipen. Något påtagligt och berättigat intresse av svensk lagföring torde normalt inte kunna anses föreligga i sådana fall. Det bör emellertid markeras att det

inte föreligger någon klar skiljelinje mellan överväganden av de slag som tidigare berörts och sådana lämplighetsöverväganden som här avses. Vad som främst talar för en restriktiv tillämpning av utrymmet för extraterritoriell domsrätt är således folkrättsliga hänsyn. Att utan begäran eller samtycke utöva domsrätt över gärningar som begåtts på en annan stats territorium kan alltid ses som en form av intrång i den statens suveränitet, även om det i det enskilda fallet inte kan anses vara folkrättsstridigt. Om den stat på vars område brottet har begåtts visar intresse för att detta också blir lagfört saknar däremot detta argument självfallet bärkraft.

Som framgår av vad som anförts ovan finns det en lång rad omständigheter av olika slag som kan vara av betydelse vid bedömningen av om det föreligger ett sådant "påtagligt och berättigat intresse av att lagföring kommer till stånd i Sverige" att åtalsförordnande bör meddelas. En förutsättning är självfallet att det folkrättsliga reglerna lämnar utrymme för åtal. Av stor betydelse är också i vad mån också andra stater har jurisdiktion och önskar göra denna gällande. I många fall torde det vara lämpligt med samråd med andra stater. Även bortsett härifrån kan det finnas skäl till en restriktiv tillämpning av möjligheterna till extraterritoriell jurisdiktion.

Vi har här ovan lämnat ett antal exempel på faktorer som kan vara av betydelse för besluten om åtalsförordnande. Som vi berört pågår det också en utveckling internationellt när det gäller dessa frågor. Frågorna är av stor betydelse och vi förslår därför att det införs en viss reglering av vad som skall beaktas vid prövning av frågor om åtalsförordnande. Vi har emellertid inte ansett oss ha underlag för att nu föreslå någon mer detaljerad reglering. I lagen bör dock, som en markering av den restriktivitet som är avsedd, anges att åtalsförordnande endast får meddelas om åtal är påkallat ur allmän synpunkt. Eftersom behovet av restriktivitet främst beror på hänsynen till andra stater bör det vidare anges att brottslighetens anknytning till främmande stat och de intressen som den staten har skall beaktas särskilt vid prövningen. En sådan reglering lämnar utrymme för att beakta såväl den prioritetsordning, som som regel får anses gälla mellan jurisdiktionsanspråk beroende på vad dessa grundas på, som sådana mer allmänna lämplighetshänsyn som anges i lagföringslagen.

Avslutningsvis skall nämnas att vi har funnit att flera av de särskilda regler om åtalsprövning som finns i författningar utanför BrB kan upphävas (se också avsnitt 7.13). Det innebär att de allmänna reglerna om åtalsprövning i BrB kommer att gälla även vid tillämpningen av dessa författningar. Beträffande den närmare ut-

formningen av reglerna kan hänvisas till förslagen till ny lagtext och till författningskommentarerna.

7.12 Folkrättsliga begränsningar

Vårt förslag: Även i den nya lydelsen av 2 kap. BrB skall finnas en bestämmelse om att man vid tillämpningen av bestämmelserna om svensk lags tillämplighet och svensk domstols behörighet skall beakta också de begränsningar som följer av allmän folkrätt eller av internationella avtal som Sverige har ingått.

Som vi tidigare påpekat väljer varje land själv hur det vill utforma sina jurisdiktionsregler. Allmän folkrätt och internationella överenskommelser sätter emellertid vissa gränser för rätten att utöva nationell domsrätt. Som vi också framhållit så sträcker sig de svenska behörighetsreglerna i 2 kap. BrB formellt väsentligt längre än vad som kan anses stå i överensstämmelse med de folkrättsliga begränsningarna. Det främsta korrektivet mot att bestämmelserna också utnyttjas i strid med folkrätten ligger i att åtal inte får väckas utan att det meddelats ett förordnande om åtal. Härutöver gäller emellertid enligt 2 kap. 7 § att utöver de begränsningar av behörigheten som direkt följer av lagen så skall också de begränsningar som följer av allmän folkrätt eller, enligt vad som särskilt föreskrivits, internationella överenskommelser iakttas. Bestämmelsen tar i första hand sikte på de olika begränsningar av behörigheten som följer av immunitet men omfattar självfallet även andra former av begränsningar.

Ytterst ankommer det alltså på den domstol där ett åtal väckts att inte endast pröva om de formella förutsättningarna för åtal enligt nationella regler förelegat utan också att åtalet inte står i strid med de folkrättsliga begränsningarna av rätten att utöva nationell domsrätt. Att regeringen eller den som annars fattat beslut om åtalsförordnande gjort den bedömningen att utövande av svensk domsrätt inte står i strid med folkrätten befriar alltså inte domstolen från att göra en självständig prövning och avvisa åtalet om man gör en annan bedömning än den som meddelat beslutet om åtalsförordnande. Vi anser att det är självfallet att denna ordning bör gälla även fortsättningsvis. Det kan emellertid finnas skäl att diskutera ett par detaljer i regleringen.

Som framgår av bestämmelsen är det inte endast begränsningar av domstols behörighet som skall iakttas utan också begränsningar av svensk lags tillämplighet. Förutom i 2 kap. 7 § nämns frågan om svensk lags tillämplighet endast i kapitlets rubrik. Vi har tidigare sagt att rubriken är missvisande och föreslagit att den skall ändras till "Om svensk domstols behörighet". När det gäller de folkrättsliga begränsningarna torde dock inte någon tvekan råda om att den bestämmelsen är tillämplig inte bara i förhållande till den formella domsrätten utan också till sådana begränsningar av den materiella straffbarheten som kan följa av folkrätten. Som vi berört tidigare är det också klart att även sådana begränsningar föreligger. Regleringen bör alltså även fortsättningsvis omfatta också begränsningar av svensk lags tillämplighet. Även om bestämmelserna i kapitlet i övrigt främst är av processuell natur och detta också återspeglas i förslaget till ändrad rubrik finns det enligt vår mening inte anledning att överväga någon ändrad placering av bestämmelsen i denna del.

Det finns vidare anledning att uppmärksamma att det enligt nuvarande lydelse av bestämmelsen görs åtskillnad mellan å ena sidan begränsningar som följer av allmänt erkända folkrättsliga grundsatser (allmän folkrätt) och å andra sidan begränsningar som följer av överenskommelse med främmande makt. Medan den förra typen av begränsningar alltid skall iakttas, skall begränsningar som följer av överenskommelse med främmande makt iakttas "enligt vad därom är särskilt stadgat". En följd av denna reglering är att risken för bristande implementering av överenskommelser som innefattar begränsningar av strafflags tillämplighet eller domstols behörighet kommer att få bäras av den som blir åtalad i strid med överenskommelsen. Sakligt sett måste detta anses vara i hög grad otillfredsställande. Att det inte kan dömas till straffansvar vid bristande implementering av överenskommelser om skyldighet att straffbelägga olika förfaranden är en sak. Att strikta krav på legalitet upprätthålls i sådana sammanhang är naturligt och innebär inte någon risk utan ett skydd för den enskilde. När det gäller grunder för ansvarsfrihet finns det anledning till ett annat synsätt. Sådana tillämpas normalt med generositet och utan krav på uttryckligt lagstöd som förutsättning.

Mot detta kan sägas att den nuvarande regleringen endast skulle vara en följd den dualistiska uppfattning av folkrättens förhållande till intern rätt som brukar anses gälla i Sverige. Detta framstår dock knappast som korrekt. Vad gäller allmän folkrätt är det således inte endast accepterat att den, såsom i 2 kap. 7 §, kan "inkorporeras" genom en allmän hänvisning till exempelvis "allmänt erkända folkrättsliga grundsatser" utan också klart att dess innehåll kan beaktas även

utan uttryckligt lagstöd.²⁸ När det gäller inkorporering av internationella överenskommelser kan det också ske på mycket olika sätt. Ett i detta sammanhang närliggande exempel är bestämmelsen om folkrättsbrott i 22 kap. 6 § BrB där den grundläggande gärningsbeskrivningen inte endast hänvisar till svår överträdelse av allmänt erkänd folkrättslig grundsats utan också till sådan överträdelse av avtal med främmande makt. Som ett mer sentida exempel kan lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål nämnas där tillämpligheten av olika bestämmelser i stor omfattning beror på förekomsten av "internationell överenskommelse som är bindande för Sverige" utan någon närmare precisering i själva lagen.

Sammanfattningsvis anser vi att det inte kan anses föreligga något hinder mot att i brottsbalken ta upp en generell bestämmelse enligt vilken begränsningar av svensk domstols behörighet och tillämpligheten av svensk lag som följer av en för Sverige bindande överenskommelse med annan stat eller mellanfolklig organisation skall iaktas. Vi föreslår således att det nuvarande kravet på särskilt lagstöd utöver det som finns i 2 kap. 7 § upphävs.

Vi kommer i avsnitt 14.6.5 att behandla vissa frågor om immunitet vid internationella brott.

7.13 Författningar utanför brottsbalken

7.13.1 Inledning

I kapitel 5 har vi lämnat en redogörelse för innehållet i olika bestämmelser som finns i författningar utanför brottsbalken och som avser svensk domstols behörighet att döma över brott. Bland dessa bestämmelser finns också regler om åtalsprövning och om en tidigare utländsk doms rättsverkan.

Vår utgångspunkt har varit att de särskilda bestämmelserna i författningar utanför brottsbalken skall finnas kvar bara om det är klart motiverat. Bakom flertalet av de särskilda jurisdiktionsbestämmelserna finns emellertid ett internationellt avtal. Dessa ställer alla olika långt gående krav på de avtalsslutande staterna och de svenska reglernas utformning är naturligtvis också betingade av det sakliga innehållet i avtalet. Det är därför svårt att inordna reglerna i någon enhetlig systematik i BrB. I de flesta fall innebär reglerna att svensk

²⁸ Jfr NJA 1946 s. 65 där HD talade om "folkrättsliga grundsatser, vilka jämväl efter svensk rätt skola vinna tillämpning". Någon för det då aktuella fallet tillämplig motsvarighet till bestämmelsen i 2 kap. 7 § eller annat lagstöd för uttalandet fanns inte.

domstol ges en på visst sätt – olika i olika fall – utökad behörighet att döma över ett visst i den särskilda lagen angivet brott. I brottsbalken bör i princip endast finnas bestämmelser om i vilka situationer svensk domstol har generell behörighet att döma över brott. Skulle man flytta alla bestämmelser i de särskilda författningarna om behörighet att döma över brott till 2 kap. BrB skulle regleringen där bli mycket otymplig. Vårt förslag innebär därför att flertalet av bestämmelserna om svensk domstols behörighet lämnas oförändrade i sak. I några fall står det emellertid klart att de särskilda behörighetsreglerna inte är motiverade och dessutom tveksamma mot bakgrund av att de sträcker sig längre än vad som krävs enligt ett bakomliggande avtal eller är tillåtet enligt allmän folkrätt.

Flera av de särskilda bestämmelser om åtalsprövning som finns i författningar utanför BrB förefaller omotiverade. Sådana bestämmelser bör bara finnas om det är klart motiverat. Vi har gjort bedömningen att de i samtliga fall bör kunna upphävas och att prövning av om åtal skall väckas för de olika brott som avses i dessa författningar bör kunna ske i enlighet med de allmänna bestämmelserna i 2 kap. BrB. I det följande redovisar vi de närmare överväganden som vi har gjort i denna fråga och i fråga om svensk domstols behörighet att döma över de olika brotten.

7.13.2 Lagen om Sveriges ekonomiska zon och anknytande författningar

Förslag: Bestämmelserna i 15 § och 17 § lagen (1992:140) om Sveriges ekonomiska zon lämnas oförändrade i sak. Detsamma gäller bestämmelserna i 10 § och 14 § lagen (1966:314) om kontinentalsockeln, 10 kap. 10 § lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg, 51 a § jaktlagen (1987:259), 49 § fiskelagen (1993:787) samt 29 kap. 13 § MB. Den särskilda åtalsprövningsregeln i 14 § tredje stycket lagen om kontinentalsockeln upphävs dock.

I avsnitt 5.2 har vi lämnat en redogörelse för vissa bestämmelser om svensk domstols behörighet i lagen (1992:140) om Sveriges ekonomiska zon och i ett antal andra anknytande författningar. Dessa innebär alla att svensk domstol är behörig att döma över vissa, i varje författning särskilt angivna brott även när dessa begås inom sådan del av Sveriges ekonomiska zon som ligger utanför svenskt territorium och, i vissa fall, även när de begås på internationellt havsområde. Bestämmelserna har stöd i internationella

överenskommelser och förefaller mot bakgrund av innehållet i dessa alla vara sakligt motiverade. Som vi anført i föregående avsnitt, förefaller det inte lämpligt att föra in sådana regler som avser utökad behörighet att döma över bara vissa särskilda brott i den generella regleringen i BrB. Vi föreslår därför att samtliga de nu berörda bestämmelserna skall finnas kvar i respektive författning och lämnas oförändrade i sak. De bestämmelser som avses är 15 § och 17 § lagen (1992:140) om Sveriges ekonomiska zon, 10 § och 14 § lagen (1966:314) om kontinentalsockeln, 10 kap. 10 § lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg, 51 a § jaktlagen (1987:259), 49 § fiskelagen (1993:787) samt 29 kap. 13 § MB. I BrB införs endast en hänvisning till dessa bestämmelser.

Förslaget föranleder vissa kommentarer gällande lagen (1992:140) om Sveriges ekonomiska zon och lagen (1966:314) om kontinentalsockeln. Genom 15 § lagen om Sveriges ekonomiska zon likställs inrättningar i den ekonomiska zonen med svenskt territorium. Det har föranlett vårt förslag om att i 2 kap. BrB ge svensk domstol generell behörighet att döma över brott som begås på sådana ställen (se avsnitt 7.3). Bestämmelsen i lagen om Sveriges ekonomiska zon bör emellertid ändå finnas kvar, eftersom den i vart fall primärt tar sikte på annan lagstiftning än den straffrättsliga.

Genom 10 § lagen (1966:314) om kontinentalsockeln jämställs anläggningar och säkerhetszoner som befinner sig på svensk del av kontinentalsockeln utanför territorialgränsen med svenskt territorium. Undantag görs dock för bestämmelser i minerallagen och lagstiftningen om jakt och fiske. Av lagens ursprungliga förarbeten²⁹ framgår att undantagen motiveras av att man vill klargöra att vattnet i en säkerhetszon inte är enskilt utan allmänt vatten – vilket har betydelse för rätten till jakt och fiske där – och att vanliga svenska fastighetsrättsliga regler inte gäller där. Dessa undantag utgör emellertid enligt vår uppfattning inget hinder mot vårt förslag att det i 2 kap. BrB intas en bestämmelse om att svensk domstol är behörig att döma över brott som begås inom inrättningar på svensk del av kontinentalsockeln. Däremot bör 10 § kontinentalsockellagen – inklusive undantagen – finnas kvar, eftersom paragrafen har betydelse för annan lagstiftning än den straffrättsliga. Dessutom bidrar den till att klargöra i vilka fall en viss gärning utgör ett brott eller inte.

För väckande av åtal enligt kontinentalsockellagen krävs förordnande av regeringen eller den myndighet regeringen bemyndigar

²⁹ Prop. 1966:114 s. 75.

(14 § tredje stycket). Med hänsyn bl.a. till att folkrättsliga regler om de s.k. fria havsrättigheterna kan aktualiseras förefaller det i sak motiverat med åtalsprövning. Denna bör dock, liksom är fallet enligt övriga nu behandlade författningar, kunna ske i enlighet med de allmänna reglerna i BrB och vi föreslår därför att den särskilda bestämmelsen i kontinentalsockellagen upphävs.

7.13.3 Andra författningar

Förslag: Den särskilda jurisdiktionsbestämmelsen i 13 kap. 5 § luftfartslagen (1957:297) lämnas oförändrad i sak. Detsamma gäller jurisdiktionsbestämmelserna i 5 § lagen (1995:732) om skydd för gravfriden vid vraket efter passagerarfartyget Estonia och 10 kap. 2 § Radio- och TV-lagen (1996:844).

Bestämmelserna om svensk domstols behörighet i 3 § lagen (1982:316) om förbud mot könsstympning av kvinnor, 5 § lagen (1982:963) om rymdverksamhet och i 9 § lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner upphävs. I stället införs för dessa fall ett undantag i 2 kap. BrB från huvudregeln om krav på dubbel straffbarhet.

De särskilda åtalsprövningsregler som finns i 13 kap. 5 § luftfartslagen, 5 § lagen om rymdverksamhet, 10 § lagen om vissa internationella sanktioner och 10 kap. 2 § Radio- och TV-lagen upphävs. Även de bestämmelser om undantag från de allmänna reglerna i BrB om rättsverkan av en tidigare utländsk dom som finns i 5 § lagen om rymdverksamhet, 9 § lagen om vissa internationella sanktioner och i 10 kap. 2 § Radio- och TV-lagen upphävs.

Luftfartslagen

I 13 kap. 5 § luftfartslagen (1957:297, LL) finns en särskild jurisdiktionsbestämmelse, som gäller gärningar som är belagda med straff enligt luftfartslagen och som begås utomlands på ett utländskt luftfartyg som är inhyrt av en svensk brukare. Om en person, som har begått en sådan gärning, befinner sig i Sverige skall han dömas enligt svensk lag och vid svensk domstol, även om 2 kap. 2 eller 3 § BrB inte är tillämplig. Vidare anges att åtal får väckas utan förordnande enligt 2 kap. 5 § andra stycket BrB.

Lufträttsutredningen lade i sitt slutbetänkande Ny Luftfartslag (SOU 1999:42) fram förslag till en ny luftfartslag. I det förslaget

finns inte någon motsvarighet till nuvarande 13 kap. 5 § andra stycket LL utan i stället föreslås en ändring i 2 kap. 3 § 1 BrB av innebörd att sådana luftfartyg som avses med nuvarande 1 kap. 6 § LL (inhyrda utländska luftfartyg med svenskt driftstillstånd) skall likställas med svenska luftfartyg. Utredningen pekar särskilt på att det numera är mycket vanligt att inhyrning av utländska luftfartyg sker och anser att det inte är rimligt att svensk domstols behörighet att döma över brott som begås på sådana luftfartyg skall vara så begränsad som den är. Vidare föreslås vissa ändringar i 2 kap. 5 § BrB som bl.a. innebär att, liksom enligt nuvarande 13 kap. 5 § LL, åtalsförordnande inte krävs för att åtal skall få väckas för brott som begås utanför Sverige på utländska luftfartyg med svenskt driftstillstånd. Förslagen är alltjämt under beredning.

Utredningens förslag innebär att svensk domstols behörighet utvidgas till att omfatta alla brott som begås ombord på ett utländskt luftfartyg som innehas av en svensk brukare, inte bara sådana särskilda brott – närmast av ordningskaraktär – som avses i LL. Något stöd för en på detta sätt utvidgad jurisdiktion synes dock inte finnas i vare sig allmän folkrätt eller någon internationell överenskommelse. Vi lägger därför inte fram något motsvarande förslag.

Mot bakgrund av de konventionsåtaganden som Sverige har gjort, förefaller däremot jurisdiktionsbestämmelsen i 13 kap. 5 § luftfartslagen vara sakligt motiverad. Eftersom den avser behörighet att döma över vissa särskilda brott föreslår vi, i enlighet med de ställningstaganden som vi tidigare har gjort, att den skall vara kvar i luftfartslagen. I BrB bör införas endast en hänvisning till bestämmelsen.

Skälet till att något åtalsförordnande inte krävs för brott mot luftfartslagen som begås på inhyrda luftfartyg är enligt förarbetena att dessa luftfartyg i straffrättsligt hänseende skall betraktas som svenska. Detta är inte helt korrekt och i linje med vad vi sagt i avsnitt 7.13.1 föreslår vi att de vanliga åtalsprövningsreglerna i BrB skall gälla även i dessa fall.

Lagen om förbud mot könsstympning av kvinnor

Enligt 3 § lagen (1982:316) om förbud mot könsstympning av kvinnor är svensk domstol behörig att döma över brott mot lagen även i andra fall än vad som följer av 2 kap. BrB. Syftet med införandet av bestämmelsen i 3 § var, enligt vad som uttryckligen ut-

talades i förarbetena,³⁰ att kravet på dubbel straffbarhet för brott som begås utomlands skulle tas bort. Samtidigt uttalas att åtalsprövningen bör göras på så sätt att åtal inte skall väckas för brott som helt saknar anknytning till Sverige. Den sålunda önskade effekten kan i stället uppnås genom att de vanliga behörighetsreglerna i 2 kap. BrB tillämpas, samtidigt som man där gör ett undantag från kravet på dubbel straffbarhet. En sådan lösning torde stå i bättre överensstämmelse med folkrätten. Vi föreslår därför att 3 § lagen om förbud mot könsstympling av kvinnor upphävs och att det i 2 kap. BrB införs ett undantag från kravet på om dubbel straffbarhet för att svensk domstol skall vara behörig att döma över brott enligt könsstymplingslagen.³¹

Lagen om rymdverksamhet

Svensk domstol är enligt 5 § lagen (1982:963) om rymdverksamhet behörig att även i andra fall än vad som följer av 2 kap. BrB döma över brott som innebär att någon utan tillstånd bedriver rymdverksamhet eller åsidosätter villkor som har uppställts som förutsättning för tillstånd. Brottbeskrivningen i 5 § är kopplad till tillståndsgivningen enligt 2 § i lagen. Det innebär att det är endast svenska medborgare som kan begå brott mot rymdlagen utanför Sverige. Mot bakgrund av svensk domstols allmänna behörighet att döma över brott som begås av svenska medborgare föreslår vi att den särskilda jurisdiktionsbestämmelsen i 5 § lagen om rymdverksamhet upphävs och ersätts av ett undantag från kravet på dubbel straffbarhet. Det undantaget kan, liksom är fallet enligt lagen om förbud mot könsstympling av kvinnor, lämpligen tas in i bestämmelsen om dubbel straffbarhet i 2 kap. BrB.

5 § lagen om rymdverksamhet innehåller också ett undantag från principen om "ne bis in idem", dvs. en tidigare lagföring i annat land hindrar inte ny lagföring i Sverige för samma gärning. Undantaget formulerades efter mönster av dåvarande lydelse av 14 § lagen om kontinentalsockeln. Där har undantaget emellertid tagits bort och det får anses tveksamt om det är motiverat att ha den kvar i lagen om rymdverksamhet. Någon förpliktelse att ha ett sådant undantag följer inte av det bakomliggande rymdfördraget. Något

³⁰ Prop. 1998/99:70 s. 9 f.

³¹ Ett alternativ vore att upphäva den särskilda lagen helt och föra in brottet i BrB. Vi har dock ansett att det inte ingår i vårt uppdrag att ta ställning till lämpligheten av en sådan åtgärd.

närmare uttalande avseende undantaget från principen om *ne bis in idem* gjordes inte heller i lagens förarbeten men det får antas att man ville undvika att Sverige förhindrades att lagföra någon som utomlands hade frikänts för gärning som motsvarar brott enligt lagen om rymdverksamhet på den grunden att gärningen inte var straffbar enligt gärningsortens lag. Det förefaller dock en smula långsökt att någon skulle åtalas i ett annat land för att ha brutit mot ett krav på tillstånd till rymdverksamhet om en sådan gärning inte är kriminaliserad där. Med vårt förslag till ny lydelse av bestämmelsen i 2 kap. BrB om rättsverkan av en tidigare utländsk dom kommer under alla förhållanden ett undantag från principen om *ne bis in idem* att gälla i sådana fall då någon har frikänts på den grunden att den åtalade gärningen inte utgjort brott enligt den lag som den utländska domstolen har tillämpat.

Åtalsprövningsregeln i 5 § tredje stycket är generell, dvs. den gäller oberoende av om gärningen har begåtts i Sverige eller utanför Sverige. Den motiveras enligt förarbetena³² med de avvägningsfrågor som kan komma in vid bedömningen av om tillstånd fordras för viss verksamhet och att åsidosättande av uppställda villkor vanligen skulle uppdagas genom den kontroll som utövas genom regeringens försorg. Enligt vår uppfattning kan dock detta inte anses utgöra tillräckliga skäl för att avvika från huvudregeln i BrB, enligt vilken kravet på åtalsförordnande endast avser fall då gärningen har begåtts utanför Sverige.

Mot bakgrund av vad som nu sagts föreslår vi att 5 § andra stycket lagen om rymdverksamhet upphävs och att ett undantag från principen om dubbel straffbarhet förs in i 2 kap. BrB. Vi föreslår även att åtalsprövningsregeln i paragrafens tredje stycke upphävs.

Lagen om Antarktis

Som framgått av vår redogörelse i avsnitt 5.3.4 gjordes i samband med antagandet av lagen (1993:1614) om Antarktis bedömningen att någon särskild straffrättslig jurisdiktionsbestämmelse inte behövdes utan att de allmänna reglerna i 2 kap. BrB var tillräckliga för att uppfylla åtagandena enligt Antarktisfördraget. Enligt fördraget är observatörer och vetenskapsmän som är utväxlade enligt fördragets system samt personer som följer med dessa underkastade ju-

³² Prop. 1981/82:226 s. 12.

risdiktionsområdet endast i den stat där de är medborgare i fråga om handlingar och försummelser som inträffar medan de är i Antarktis.³³

Med den lydelse som 2 kap. BrB får enligt vårt förslag kan samma bedömning som tidigare göras. Svensk domstol kommer att ha generell behörighet att döma för brott som begås av svenska medborgare. Har brottet begåtts på ett område som inte tillhör någon stat – som t.ex. Antarktis – krävs för behörighet dessutom att det kan följa fängelse på brottet, vilket är samma regel som gäller enligt nuvarande lagstiftning. Vi föreslår således inga ändringar i lagen om Antarktis.

Lagen om skydd för gravfriden vid vraket efter passagerarfartyget Estonia

Lagen (1995:732) om skydd för gravfriden vid vraket efter passagerarfartyget Estonia förbjuder dykning och annan undervattensverksamhet i vraket efter Estonia. Svensk domstol är enligt 5 § i lagen behörig att döma över brott mot detta förbud även om sådan behörighet inte följer av bestämmelserna i 2 kap. BrB.

Behörighetsregeln i 5 § är nödvändig för att svensk domstol skall vara behörig att döma i enlighet med den internationella överenskommelse som ligger bakom lagen (se avsnitt 5.3.5) och den bör därför finnas kvar. Bestämmelsen gäller ett särskilt brott och därför föreslår vi, i enlighet med våra tidigare ställningstaganden, att den skall vara kvar i Estonialagen. I BrB bör införas endast en hänvisning till bestämmelsen.

Lagen om vissa internationella sanktioner

En svensk medborgare som utomlands bryter mot förbud som regeringen har infört med stöd av 4 § lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner kan enligt 9 § i lagen dömas till ansvar för detta även om detta inte är möjligt enligt bestämmelserna i 2 kap. BrB. Av lagens förarbeten³⁴ framgår att syftet med 9 § är att undanta brott som begås av svenska medborgare utomlands från det allmänna kravet på dubbel straffbarhet. En motsvarande bestämmelse fanns även i den tidigare lagen med samma namn. Den infördes i

³³ Andra jurisdiktionsfrågor behandlas inte i fördraget.

³⁴ Prop. 1995/96:35 s. 20.

samband med Sveriges tillträde till den europeiska brottmålsdomskonventionen.³⁵

I 9 § lagen om vissa internationella sanktioner finns också ett undantag från reglerna i 2 kap. 5 a § BrB om rättsverkan av en tidigare utländsk dom. Något närmare uttalande avseende undantaget från principen om *ne bis in idem* gjordes inte i den ursprungliga lagens förarbeten men det får antas att man ville undvika att Sverige förhindrades att lagföra någon som utomlands hade frikänts för gärning som motsvarar brott enligt sanktionslagen på den grunden att gärningen inte var straffbar enligt gärningssortens lag. Möjligen ter det sig lite långsökt att någon skulle åtalas för den särskilda typ av brott som 8 § utgör i ett land där detta inte är straffbart. Brottbeskrivningen i 8 § knyter ju dessutom an till förbud som den svenska regeringen meddelar eller som följer av en EG-förordning. Under alla förhållanden torde bestämmelsen bli överflödigt mot bakgrund av att vi i vårt förslag till ny lydelse av 2 kap. har tagit med ett undantag från principen om *ne bis in idem* som just gäller fall då någon har frikänts på den grunden att den åtalade gärningen inte utgjorde brott enligt den lag som den utländska domstolen har tillämpat.

Svensk domstol har generell behörighet att döma över brott som begås av svenska medborgare. Undantaget från kravet på dubbelstraffbarhet bör, på motsvarande sätt som föreslagits för könsstymningslagen, flyttas till bestämmelserna i BrB. Det finns inte något skäl att ha kvar undantaget från principen om *ne bis in idem*. Vi föreslår därför att 9 § lagen om vissa internationella sanktioner upphävs helt.

I lagens 10 § finns en generell åtalsprövningsregel, dvs. den gäller oberoende av om en gärning har begåtts i Sverige eller utanför Sverige. Av förarbetena i till den äldre lagen³⁶ framgår emellertid att regeln motiverats enbart av det faktum att vissa gärningar som begås *utanför* Sverige ibland kan vara ursäktliga och därför inte bör föranleda åtal. Att åtalsförordnande krävs i sådana fall följer emellertid numera av de allmänna reglerna i BrB. Vi föreslår därför att paragrafen upphävs.

³⁵ Prop 1972:98.

³⁶ Prop 1971:77 s. 93f.

Radio- och TV-lagen

Den som uppsåtligt eller av oaktsamhet sänder från en radioanläggning på öppna havet eller i luftrummet över det eller som upprättar eller innehar en sådan anläggning, döms enligt 10 kap. 2 § Radio- och TV-lagen (1996:844) under vissa särskilt angivna förutsättningar till böter eller fängelse i högst sex månader. Av paragrafens andra stycke framgår att svensk domstol är behörig att, om den misstänkte finns här, döma över ett sådant brott även om sådan behörighet inte följer av 2 kap. BrB och med bortseende från bestämmelserna i 2 kap. 5 a § BrB om rättverkan av en tidigare utländsk dom (*ne bis in idem*).

Det kan möjligen uppfattas som förlegat att den typ av verksamhet som avses i 10 kap. 2 § alls skall vara kriminaliserad, men vi har inte ansett att det ingår i vårt uppdrag att bedöma den frågan utan endast behovet av de särskilda jurisdiktionsreglerna. Jurisdiktionsbestämmelserna i paragrafens andra stycke gäller endast särskilda brott och bör därför vara kvar i Radio- och TV-lagen. I BrB kan lämpligen tas in en hänvisningen till paragrafen.

Undantaget från principen om ”*ne bis in idem*” infördes i den tidigare lagen (1966:78) om förbud i vissa fall mot rundradiosändningar på öppna havet i samband med Sveriges tillträde till den europeiska brottmålsdomskonventionen. I förarbetena³⁷ anfördes i denna fråga att den bakomliggande europeiska överenskommelsen till förhindrande av rundradiosändningar på öppna havet ”torde medföra förpliktelse – förutom att bestraffa vissa brott oberoende av var och av vem de har begåtts – att inte godtaga utländsk dom varigenom någon har frikänts på grund av att sådan gärning var straffri i den dömande staten”. Motsvarande tillägg infördes samtidigt i kontinentalsockellagen men togs i samband med införandet av lagen om Sverige ekonomiska zon återigen bort, sedan lagrådet påpekat att någon förpliktelse av det aktuella slaget knappast följde av kontinentalsockelkonventionen. Enligt vår bedömning kan nu samma ställningstagande göra beträffande Radio- och TV-lagen. Vid den lagens tillkomst sades ingenting om jurisdiktionsreglerna utan de övertogs som de var från den gamla lagen. Vi föreslår att undantaget från principen om *ne bis in idem* utgår.

Åtal får enligt paragrafens tredje stycke väckas endast efter förordnande av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer mot svenska medborgare för brott som rör sändningar som inte är avsedda att tas emot eller kan tas emot i Sverige och inte heller or-

³⁷ Prop. 1972:98 s. 149.

sakar att radioanvändningar blir skadligt påverkade här eller mot utlänningar även i andra fall än som anges i 2 kap. 5 § brottsbalken. Åtalsprövningsreglerna har i sak varit oförändrade sedan den äldre lagens tillkomst. I propositionen till den lagen sägs endast att det är lämpligt att uppställa krav på åtalsförordnande i de aktuella fallen. Med hänsyn till hur de allmänna reglerna i BrB om krav på åtalsförordnande numera är utformade ter sig behovet av en särskild regel tveksam. Eftersom paragrafen endast gäller brott som begås på öppna havet, dvs. utanför svenskt territorium, krävs som huvudregel åtalsförordnande även enligt reglerna i BrB. Undantag gäller endast om brottet har begåtts på ett svenskt fartyg. Vi föreslår att den särskilda åtalsprövningsregeln i Radio- och TV-lagen upphävs.

Lagen om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m.

En svensk medborgare eller utlänning som befinner sig i Sverige kan enligt 6 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m. lagföras vid svensk domstol för brott mot den lagen även om det inte är möjligt enligt bestämmelserna i 2 kap. BrB. Avsikten har varit att göra ett undantag från kravet på dubbel straffbarhet i 2 kap. BrB. Vi föreslår att bestämmelsen upphävs och att de aktuella fallen i stället tas med bland de undantag från kravet på dubbel straffbarhet som vi föreslår skall införas i en särskild bestämmelse i 2 kap. 5 § BrB.