

Justitiedepartementet
Straffrättsenheten (L5)
103 33 Stockholm

ju.remissvar@regerings-
kansliet.se
ju.L5@regerings-
kansliet.se

Remissyttrande över betänkandet Aggressionsbrottet i svensk rätt och svensk straffrättslig domsrätt (SOU 2018:87)

(Justitiedepartementets diarienummer Ju2019/00048/L5)

Inledning

Hovrätten ställer sig positiv till de förslag som har lämnats i betänkandet och tillstyrker i huvudsak dessa. I det följande anges synpunkter på förslagen. I en bilaga till remissyttrandet finns synpunkter på utformningen av författningsförslagen.

Aggressionsbrottet i svensk rätt (avsnitt 6)

Hovrätten instämmer i utredningens bedömning att övervägande skäl talar för att aggressionsbrottet bör kriminaliseras i svensk rätt och att bestämmelser om brottet bör placeras i lagen (2014:406) om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser. När det gäller straffbestämmelsens utformning vill hovrätten framhålla följande synpunkter.

En kriminalisering av aggressionsbrottet i svensk rätt förutsätter att straffbestämmelserna utformas på ett tydligt, preciserat och förutsebart sätt, i linje med legalitetsprincipen. Att någon absolut precision inte kan uppställas är i detta fall förståeligt. Bestämmelsen bör dock utformas så att tolknings- och tillämpningssvårigheter kan undvikas.

Som utredningen angett skulle en inkludering av uppräkningshandlingar som finns i artikel 8a i Romstadgan ge straffbestämmelsen en högre detaljeringsgrad och ökad förutsebarhet. Mot en sådan lagstiftningsteknik talar, enligt utredningen, att uppräkningshandlingar i artikeln inte är uttömmande och att de angivna aggressionshandlingarna inte utgör brottsrekvisit i vedertagen mening (se betänkandet s. 127 ff.). Enligt hovrätten framstår slutsatsen att uppräkningshandlingarna inte är uttömmande som inte helt övertygande. Artikelns lydelse och de svårigheter parterna till Romstadgan haft att enas om en definition

av aggressionsbrottet talar närmast för motsatsen. För att åstadkomma en så tydlig, preciserad och förutsebar bestämmelse som förutsätts enligt såväl stadgan som den svenska legalitetsprincipen finns det därför goda skäl för att i den föreslagna straffbestämmelsen återge eller hänvisa till den definition av aggressionshandlingar som finns intagen i artikeln. En hänvisning till uppräkningslistan i Romstadgans artikel 8 a skulle vara konsekvent med hänvisningen till Förenta nationernas stadga i 11 a § första stycket.

I fråga om prövningen av åtalsförordnande för aggressionsbrottet instämmer hovrätten i att denna prövning bör åvila regeringen.

I övrigt anser hovrätten att bestämmelsens föreslagna utformning får godtas.

Svensk straffrättslig domsrätt (avsnitt 7)

Allmänna synpunkter

Inledningsvis välkomnar hovrätten utredningens tydliga och överskådliga förslag till nya 2 kap. brottsbalken. Hovrätten tillstyrker i huvudsak den systematik och disposition som föreslås och att bestämmelserna utformas med utgångspunkt i de folkrättsliga anknytningsprinciper som grundar rätt till nationell domsrätt.

Som en allmän synpunkt vill hovrätten framhålla att betänkandet saknar en egentlig analys av hur EU-rätten påverkar de svenska straffrättsliga domsrättsbestämmelserna. Närmare 20 år har förflutit sedan Internationella straffrättsutredningens betänkande Internationella brott och svensk jurisdiktion (SOU 2002:98) och EU-rätten har sedan dess utvecklats i avseenden som skulle kunna ha betydelse vid utformningen av de nya bestämmelserna t.ex. i fråga om dubbelbestraffning, likabehandling och förekomst av autonoma begrepp. Det är angeläget att en sådan analys företas i det fortsatta arbetet med lagstiftningen.

Det är en brist att de remissynpunkter som lämnades i samband med betänkandena Internationella brott och svensk jurisdiktion (SOU 2002:98) och Åtalsförordnande enligt 2 kap. brottsbalken (DS 2014:13) inte redovisas i någon större utsträckning. Utredningen förefaller också i allt väsentligt ha bortsett från de synpunkter som lämnades över dessa betänkanden, utan att skälen för det redovisas. Detta försvårar remissinstansernas arbete och leder till onödigt dubbelarbete.

Avslutningsvis vill hovrätten även framhålla att vissa delar av förslaget saknar närmare motiv till varför svensk domsrätt ska föreligga eller inte föreligga. Avsaknaden av motiv gör att det i dessa fall är svårt att vid remissgranskningen bedöma förslagen. Om bristen inte åtgärdas under det fortsatta arbetet kommer tillämparen att stå utan tillräcklig vägledning.

Lagtext

Lagens rubrik

Enligt hovrätten är rubriken i viss mån missvisande eftersom kapitlet inte bara innehåller regler om domstols behörighet utan även om t.ex. åklagares prövning. Rubriken får dock godtas.

2 kap. 1 §

Den föreslagna lydelsen av 2 kap. 1 § andra stycket brottsbalken innehåller en definition av under vilka förutsättningar ett brott ska anses vara begånget i Sverige men inte, som i nuvarande bestämmelse, en generell definition av var ett brott ska anses begånget (2 kap. 4 § brottsbalken). Det får antas att det kommer uppstå situationer då det finns anledning att ta ställning till i vilket av flera främmande länder ett brott har begåtts när ingen del av brottet begåtts i Sverige. Så kan t.ex. vara fallet vid prövning av dubbel straffbarhet enligt den föreslagna 2 kap. 5 § första stycket tredje meningen (nuvarande 2 kap. 2 § andra stycket) som ger uttryck för principen om *lex mitior*.

Hovrätten noterar att dess synpunkt på betänkandet Internationella brott och svensk jurisdiktion (SOU 2002:98), där hovrätten ifrågasatte om inte förslaget till 2 kap. 1 § andra stycket i effektfallen innebär att endast brott som slutligen fullbordas i straffrättslig mening i Sverige kan lokaliseras hit, varken omnämns eller beaktas i det nya förslaget.

2 kap. 3 §

Enligt punkten 5 a) är svensk domstol behörig att döma någon som finns i Sverige för brott om främmande stat har begärt att lagföringen ska överföras till Sverige. Hovrätten vill väcka frågan om det här inte även bör förutsättas att det har fattats ett beslut i Sverige om övertagande av lagföring och att den förutsättningen framgår av lagbestämmelsen.

Den jurisdiktionsgrund som finns i punkten 5 b) framstår allmänt sett som rimlig, men i avsaknad av närmare motiv eller förklaringar är det svårt att ta ställning till om och i så fall vilka svårigheter en sådan bestämmelse kan föra med sig. Det är också oklart hur den punkten förhåller sig till punkten 5 c), som på ett tydligare sätt ger uttryck för principen om *aud dedere, aut judicare* – alltså skyldigheten enligt vissa internationella avtal för en stat som inte utlämnar att själv lagföra. Det kan vidare ifrågasättas om det är en lämplig metod att i den senare bestämmelsen hänvisa till internationella åtaganden (se även kommentaren till 12 och 13 §§).

Undantagen i 7 § andra stycket till kravet på åtalsförordnande för brott som har begåtts utomlands synes kunna träffa fall som avses i punkten 5. Det kan ifrågasättas om det är en lämplig ordning eller om det i sådana fall bör krävas åtalsförordnande.

2 kap. 4 §

Paragrafen upplyser om att det i ett antal angivna författningar finns särskilda behörighetsbestämmelser. Bestämmelsens placering i kapitlet och utformningen ger inte någon vägledning i hur de särskilda bestämmelserna förhåller sig till kapitlets

övriga bestämmelser, t.ex. krav på dubbel straffbarhet, vilket ger den ett begränsat värde (se betänkandet s. 248 ff.).

2 kap. 7 §

En fråga som uppkommit i praxis, men som inte behandlas i detta eller 2002 års betänkande, gäller rätten för åklagare och polis att företa åtgärder och t.ex. besluta om tvångsmedel innan frågan om svensk domsrätt har prövats. I ett beslut (ämbetsberättelse 1971 s. 87) resonerar JO kring detta och konstaterar att det, i frånvaro av ett uttryckligt förbud, normalt bör vara tillåtet att inleda förundersökning och använda tvångsmedel innan ett åtalstillstånd finns, även om undantag kan följa av Sveriges internationella åtaganden. I JO:s bedömning får förstås att sådana åtgärder även är tillåtna innan frågan om domsrätt är klargjord.

Mot bakgrund av att frågan är oklar anser hovrätten att det hade varit önskvärt med ett klagörande från lagstiftaren i frågan om, när och hur det är möjligt att t.ex. besluta om tvångsmedel innan frågan om svensk domsrätt är fastställd (Lindberg s. 129, avsnitt 12.2).

2 kap. 8 §

Även med de begränsningar som utredningen föreslår kvarstår att svensk jurisdiktion förblir relativt vidsträckt. Det är därför viktigt att kravet på åtalstillstånd utformas på ett sådant sätt att brott som har begåtts utomlands inte utreds och lagförs i större utsträckning än vad som är motiverat. Det finns inget att invända mot förslaget att frågan om åtalsförordnande såsom huvudregel ska prövas av riksåklagaren med möjlighet till delegation till lägre åklagare. Eftersom frågan ska prövas internt inom åklagarväsendet kan emellertid ifrågasättas om det är adekvat att tala om *åtalsförordnande*. Ingenting hindrar att det, i vart fall teoretiskt, kan bli så att samma åklagare som prövar åtalsfrågan enligt rättegångsbalken också beviljar åtalsförordnande.

I praktiken har det föreslagna systemet därför mer karaktären av ett system för åtalsprövning, vilket redan finns för vissa brott som begås i Sverige. Det kan också framstå som missvisande att tala om åtalsförordnande, eftersom prövningen bör ske långt tidigare än inför beslutet om åtal. Om det saknas skäl för åtal vid svensk domstol bör ju brottet inte heller utredas i Sverige, varvid brottsanmälan bör avskrivas redan innan förundersökning har inletts. Detta bekräftas av att ett av kriterierna för att bevilja åtalsförordnande föreslås vara de faktiska möjligheter som finns att utreda brottet och lagföra den misstänkte i Sverige. Denna prövning görs redan av åklagaren fortlöpande för att bedöma om en förundersökning ska fortsätta eller läggas ned (se 23 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken)

Det kan mot denna bakgrund övervägas om inte kravet på åtalsförordnande – i de fall frågan inte ska prövas av regeringen – bör ersättas med en *åtalsprövningsregel* av innebörden att brott som har begåtts utomlands får åtalas i Sverige endast om det finns särskilda skäl, med angivande av kriterier för prövningen. Detta skulle skapa ett mer systematiskt enhetligt system för de bedömningar som ska göras fram till beslut om åtal. En åtalsprövningsregel bör kompletteras av en regel som gör det möjligt för Åklagarmyndigheten att föreskriva på vilken rättslig nivå inom åklagarväsendet som prövningen ska ske. Till detta kommer att en åtalsprövningsregel med denna innebörd på ett tydligare sätt skulle klargöra att

den skyldighet för åklagare att utreda och lagföra brott som föreskrivs i rättegångsbalken såsom huvudregel inte gäller brott som har begåtts utomlands (jfr 20 kap. 3 och 6 §§ samt 23 kap. 1 § rättegångsbalken).

Det är positivt och nödvändigt att det införs kriterier för prövningen av åtalsfrågan. Det kan emellertid ifrågasättas om de föreslagna kriterierna i alla delar ger tillräcklig vägledning. Enligt den föreslagna bestämmelsen i 2 kap. 8 § andra stycket 4 brottsbalken ska särskilt beaktas i vilken utsträckning som brottsligheten och den misstänkte har anknytning till Sverige. Anknytning till Sverige är emellertid enligt förslaget en förutsättning redan för att svensk jurisdiktion ska föreligga. För att bestämmelsen ska fylla någon funktion måste den innebära ett krav på att ytterligare anknytning ska föreligga därutöver. Det framgår emellertid inte av förslaget vilka närmare omständigheter som är relevanta i detta hänseende.

Ett exempel på en situation där det är angeläget att göra en omsorgsfull prövning av om kravet på anknytning är uppfyllt är när svensk jurisdiktion grundas på att den misstänkte har blivit medborgare i Sverige eller tagit hemvist i Sverige efter brottet. I sådana fall kan brottet ha ägt rum långt innan den misstänkte hade för avsikt att bege sig till Sverige. Många gånger har den misstänkte då saknat kännedom om innehållet i svensk lag. Om det dessutom är så att det för brottet inte uppställs något krav på dubbel straffbarhet kan fråga uppkomma om det inte i vissa fall skulle kunna stå i strid med den straffrättsliga skuldprincipen att påföra straffansvar, i synnerhet om det handlar om lagstiftning där gränserna för det straffbara området normalt varierar mellan länder. Det saknas vägledning för hur dessa situationer ska hanteras både enligt nuvarande lagstiftning och i förslaget.

Ytterligare en aspekt på frågan om åtalsförordnande är att utredningar av brott som har begåtts i andra länder ofta är mycket resurskrävande. Samtidigt är rättsväsendets resurser begränsade och en stor andel av de brott som begås i Sverige förblir därför outredda. I en alltmer globaliserad värld kan frågan om att utreda och lagföra brott som har begåtts utomlands tänkas uppkomma allt oftare. Det krävs därför att det finns en ordning som gör det möjligt att i ett övergripande perspektiv och med enhetliga kriterier kunna pröva i vilka fall det är motiverat också från resurssynpunkt att utreda sådana brott, varvid prövningen måste göras på ett tidigt stadium i utredningsförfarandet.

2 kap. 9 §

Bestämmelsen ger uttryck för principen *ne bis in idem* om att ingen får dömas för samma sak två gånger. Den föreslagna bestämmelsen reglerar flera till synes nyttillkomna eller tidigare oreglerade undantag från denna grundläggande princip, men som hovrätten påpekade i remissyttrandet över betänkandet Internationella brott och svensk jurisdiktion (SOU 2002:98) saknar bestämmelsen närmare motiv. Enligt hovrätten är det därför alltför svårt att ta ställning till om det är befogat att utvidga möjligheterna att frånga dubbelbestraffningsförbudet.

Det kan även anföras att den föreslagna bestämmelsens utformning, där det ingår en hänvisning till internationella överenskommelser, inte nämnvärt förenklar tillämpningen i förhållande till nuvarande – och ytterst svårlästa – 2 kap. 5a § brottsbalken.

2 kap. 12 och 13 §§

Även om dessa bestämmelser överförs i huvudsak oförändrade från nuvarande 2 kap. 7 och 8 §§ brottsbalken, framstår det som påkallat att vid översynen av kapitlet överväga om en tydligare reglering är möjlig än den föreslagna. Båda bestämmelserna inskräper respekten för folkrätten och internationella överenskommelser vid tillämpningen av svensk lag, men förhållandet mellan dem framstår som inte helt tydligt. Det finns även anledning att ifrågasätta om det är rättvisande att i bestämmelserna ställa krav på *iakttagande*, när det i själva verket många gånger är fråga om tvingande regler. Införandet av hänvisningar till internationella överenskommelser som är bindande för Sverige i 2 kap. 3 § 5 (c) och 9 § bidrar till ytterligare otydlighet i nu angivna hänseenden. Det finns ett behov att tydliggöra hur de föreslagna bestämmelserna förhåller sig till varandra och i möjligaste mån undvika dubbelreglering.

I handläggningen av ärendet har deltagit hovrättspresidenten Anders Perklev, hovrättslagmannen Cecilia Bergman, hovrättsrådet Joakim Zetterstedt och tf. hovrättsassessorn Rezanne Marouf, föredragande.

Anders Perklev

Rezanne Marouf

BILAGA 1

I det följande anges språkliga synpunkter och förslag som uppmärksammats under arbetet med remissen.

Aggressionsbrottet

16 §

- Hänvisningen i det andra stycket ”på sätt anges i 11 a §” är missvisande eftersom något sådant *sätt* inte anges i 11 a §.

Svensk straffrättslig domsrätt

2 kap. 1 §

- Första stycket är missvisande i det avseendet att det framstår som att svensk domstol endast har domsrätt att *döma* för brott, inte frikänna. Motsvarande formulering finns i ingressen till 3 §. Ett alternativ skulle kunna vara att istället skriva ”Svensk domstol är behörig att pröva brott som har begåtts i Sverige”.

2 kap. 2 §

- Sista stycket är missvisande i det avseendet att det ger intrycket av att regeringen endast kan fatta positiva beslut. Ett alternativ är att istället skriva ”Beslut i fråga om åtalsförordnande”.

2 kap. 3 §

- I första stycket punkten 1 d) är oklart vad som avses med begreppet ”tillkommit”.
- För att i första stycket punkten 3 a) undvika att det framstår som att den svenska medborgaren även behöver ha hemvist i Sverige kan övervägas om det istället för ”någon annan som” kan stå ”någon som”.
- Sista stycket kan eventuellt utgå alternativt flyttas till 4 § där särskilda bestämmelser om behörighet regleras.
- Ordet ”jurisdiktion” förekommer inte i brottsbalken eller i övrigt i 2 kap. Kan därför övervägas om begreppet ”Behörighet” istället ska användas.

2 kap. 5 §

- I första stycket första meningen bör hänvisning göras till 3 § *första stycket*...
- Bestämmelserna i första styckets andra och tredje meningar måste, särskilt mot bakgrund av bestämmelsens placering, förstås så att de tar sikte på brott som begåtts utanför Sverige. Ingen av de stater som avses är således Sverige. Det kan, till undvikande av felslut, finnas skäl att uppmärksamma detta i lagtext eller i motiven. Vidare talas i den tredje meningen om gärningsort i singular, trots att den beskrivna situationen är att ett brott har begåtts på flera staters territorium.

- Det blir tydligare om bestämmelsen i första styckets sista mening tas in i ett eget stycke.
- I andra stycket punkten 4 j) kan övervägas om ”eller” ska användas istället för ”och”.

2 kap. 6 §

- Hänvisning bör göras till 3 § första stycket...

2 kap. 7 §

- Andra stycket första meningen bör av tydlighetsskäl hänvisa till första stycket, t.ex. ”Åtalsförordnande enligt första stycket krävs inte ...”
- Det kan vidare övervägas om den del av meningen som hänvisar till osann eller ovarsam utsaga inför internationell domstol bör placeras i det tredje stycket där brott mot ICC behandlas.

2 kap. 8 §

- Det andra ledet av första meningen i första stycket bör av tydlighetsskäl hänvisa till tredje och fjärde stycket.

2 kap. 9 §

- Begreppet ”Processhinder” används varken i brottsbalken eller i rättegångsbalken. Det kan därför övervägas om rubriken bör ha en annan lydelse, t.ex. ”Utländsk dom som hinder för svensk domstols behörighet”.

2 kap. 11 §

- Bestämmelsen är en straffmättningsregel varför det bör övervägas om den istället kan placeras i 29 kap. BrB eller om det där bör hänvisas till förevarande bestämmelse.
- Såvitt avser det andra stycket framstår det som mer korrekt att använda begreppet ”brott” i stället för ”gärning”.