

Kommittédirektiv

Aggressionsbrottet i Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen



Dir.
2017:105

Beslut vid regeringssammanträde den 26 oktober 2017

Sammanfattning

I Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen finns regler om lagföring av enskilda för de allvarligaste internationella brotten enligt folkrätten. En särskild utredare ska överväga och ta ställning till om Sverige bör tillträda vissa ändringar i Romstadgan, de s.k. Kampalaändringarna och 2015 års ändring avseende artikel 124 i stadgan. Oavsett vilka ställningstaganden övervägandena leder fram till ska utredaren lämna de författningsförslag som är nödvändiga för att Sverige ska kunna tillträda ändringarna. Kampalaändringarna syftar framför allt till att Internationella brottmålsdomstolen ska kunna döma över s.k. aggressionsbrott och till att möjliggöra ett individuellt straffansvar för den som leder in en stat i en aggressionshandling mot en annan stat, t.ex. en invasion. Utredaren ska överväga och ta ställning till om det i svensk rätt bör införas möjligheter att i Sverige lagföra personer som begått aggressionsbrott. Oavsett vilket ställningstagande övervägandena leder fram till ska utredaren lämna förslag till de författningsändringar som behövs i svensk rätt för att sådan lagföring ska kunna ske. Utredaren ska även göra en förnyad översyn och ta fram ett uppdaterat och samlat beredningsunderlag avseende reglerna om svensk straffrättslig domsrätt.

Utredaren ska i ett delbetänkande senast den 26 april 2018 redovisa uppdraget i den del som det avser tillträde till Kampalaändringarna och ändringen avseende artikel 124 i

Romstadgan. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 26 oktober 2018.

Det ska vara möjligt att lagföra personer som begår internationella brott

Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen

Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen (SÖ 2002:59, Romstadgan) antogs den 17 juli 1998 och trädde i kraft den 1 juli 2002. Genom stadgan inrättades Internationella brottmålsdomstolen (ICC) som en permanent institution för lagföring av enskilda för de allvarligaste internationella brotten enligt folkrätten. Sverige undertecknade stadgan den 7 oktober 1998 och ratifikationsinstrumentet deponerades hos FN:s generalsekreterare den 28 juni 2001 (prop. 2000/01:122, bet. 2000/01:JuU30, rskr. 2000/01:284).

I artikel 5 i stadgan redovisas vilka brottstyper som omfattas av domstolens jurisdiktion. Dessa är folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelser och aggressionsbrott. Vad som avses med folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser definieras i artiklarna 6, 7 och 8 i stadgan.

Aggressionsbrottet definierades emellertid inte i den ursprungliga lydelsen av stadgan och domstolen gavs inte behörighet att utöva jurisdiktion över brottet. Enligt artikel 5:2 i stadgan ska domstolen utöva jurisdiktion över aggressionsbrottet så snart en bestämmelse som definierar brottet och fastställer villkoren för utövandet av jurisdiktionen över det har antagits i enlighet med artiklarna 121 och 123. En sådan bestämmelse ska enligt artikel 5:2 vara förenlig med de tillämpliga bestämmelserna i Förenta nationernas stadga (SÖ 1946:1), kallad FN-stadgan.

Bakgrunden till begränsningen av domstolens jurisdiktion beträffande aggressionsbrottet var att diplomatkonferensen i Rom om förhandlingarna av stadgan för ICC inte kunde komma överens om en definition av detta eller om vilken roll som FN:s säkerhetsråd skulle ha i förhållande till domstolen i fråga om aggressionsbrott. Den definition av aggression som finns i FN:s

generalförsamlings resolution 3314 (XXIX) från 1974 gäller förhållandet mellan stater och bedömdes av vissa som alltför vid och otillfredsställande för utkrävande av individuellt straffansvar. Andra menade att den definition av brott mot freden som finns i stadgan för Nürnbergtribunalen är alltför snäv. Diskussionen komplicerades av olika syn på säkerhetsrådets roll. Enligt artikel 39 i FN-stadgan är det FN:s säkerhetsråd som har att avgöra förekomsten av en aggressionshandling. Vissa ansåg därför att ICC:s behandling av aggressionsbrott måste föregås av ett sådant avgörande av säkerhetsrådet. Andra fann det stötande att det politiska organ som säkerhetsrådet är skulle kunna binda domstolen i detta avseende. Lösningen blev att en markering gjordes i stadgan om att aggressionsbrott någon gång i framtiden ska kunna lagföras inför domstolen, men att detta inte kan ske innan en stadgeändring vidtas.

Utöver frågan om aggressionsbrott utgjorde frågan om krigsförbrytelser (artikel 8) som begås genom användande av förbjudna stridsmedel ett område där staterna hade stora svårigheter att enas vid Romstadgans tillkomst. Diskussionerna ledde i slutskedet av förhandlingarna fram till en kompromiss som innebar en relativt begränsad möjlighet för domstolen att utöva jurisdiktion över förbuden mot vissa stridsmedel.

Kampalaändringarna avseende aggressionsbrottet

Efter det att Romstadgan trätt i kraft 2002 beslutade den första stadgeparts-församlingen att det skulle bildas en särskild arbetsgrupp om aggressionsbrottet (Special Working Group for the Crime of Aggression). Arbetsgruppen samlades första gången 2003 och därefter årligen till 2007, då möjligheterna att nå en lösning på teknisk nivå ansågs uttömda. Tyngdpunkten flyttades då åter till de formella mötena i stadgeparts-församlingen. Översynskonferensen, som ägde rum i Kampala, antog i juni 2010, i enlighet med artikel 5:2 i stadgan, ändringar av bestämmelserna om aggressionsbrottet. Enligt artikel 121:5 i stadgan ska ändringarna träda i kraft för de stadgeparter som har godtagit dem ett år efter det att dessa parter har deponerat sina ratifikations- eller godtagandeinstrument. Ändringarna innebär

framför allt att artikel 5:2 upphävs och att de tre nya artiklarna 8 *bis*, 15 *bis* och 15 *ter* införs.

Aggressionsbrottet definieras i artikel 8 *bis* på följande sätt:

1. For the purpose of this Statute, “crime of aggression” means the planning, preparation, initiation or execution, by a person in a position effectively to exercise control over or to direct the political or military action of a State, of an act of aggression which, by its character, gravity and scale, constitutes a manifest violation of the Charter of the United Nations.
2. For the purpose of paragraph 1, “act of aggression” means the use of armed force by a State against the sovereignty, territorial integrity or political independence of another State, or in any other manner inconsistent with the Charter of the United Nations. Any of the following acts, regardless of a declaration of war, shall, in accordance with United Nations General Assembly resolution 3314 (XXIX) of 14 December 1974, qualify as an act of aggression:

Därefter följer en ordagrann uppräknig av de handlingar som återges i artikel 3 i aggressionsdefinitionen i FN:s generalförsamlings resolution 3314 (XXIX). Av artikeln framgår att det inte bara är regelrätta invasioner som kan utgöra aggression, utan också t.ex. bombardemang av en stats väpnade styrkor mot en annan stats territorium eller anfall av en stats väpnade styrkor mot en annan stats land-, sjö- eller luftstridskrafter.

Definitionen av aggressionsbrottet har således två delar, där den första avser den individuella handlingen och den andra statshandlingen. Definitionen av statshandlingen bygger på aggressionsdefinitionen och ligger relativt nära det s.k. allmänna våldsförbudet i artikel 2:4 i FN-stadgan. Definitionen av den individuella handlingen innehåller tre element. För det första är aggressionsbrottsdefinitionen (den individuella handlingen) kopplad till aggressionsdefinitionen (statshandlingen). För det andra är det fråga om ett ledarskapsbrott, dvs. att individuellt straffansvar bara kan komma i fråga för den

som befunnit sig i en ledande ställning och som lett in staten i en aggressionshandling. För det tredje finns det en tröskel ("manifest violation") som omfattar såväl handlingens svårhetsgrad i sig som graden av stridighet mot folkrätten. Det är alltså inte alla aggressionshandlingar som är straffbara som aggressionsbrott, utan endast de allvarligaste.

Genom artiklarna 15 *bis* (en stats hänskjutande på eget initiativ) och 15 *ter* (hänskjutande av säkerhetsrådet) fastställs villkor för ICC:s utövande av jurisdiktion över aggressionsbrottet. För det första finns det ett fördröjningselement som innebär att domstolen kan tillämpa bestämmelserna endast på aggressionsbrott som begåtts tidigast ett år efter det att ändringarna har ratificerats eller godtagits av trettio stadgeparter, och sedan stadgeparterna efter den 1 januari 2017 har fattat ett beslut om att aktivera domstolens jurisdiktion. För det andra är domstolens jurisdiktion begränsad i vissa fall. I punkt 5 i artikel 15 *bis* anges att domstolen inte ska utöva sin jurisdiktion över aggressionsbrott som begås av medborgare i en stat som inte är part i Romstadgan eller inom en sådan stats territorium. Av punkt 4 i samma artikel framgår vidare att en part i Romstadgan kan avge en deklARATION om att den inte accepterar domstolens jurisdiktion över aggressionsbrott.

Villkoret om ratifikation av trettio stadgeparter uppfylldes den 26 juni 2016. Något beslut om att aktivera domstolens jurisdiktion över aggressionsbrottet har dock ännu inte fattats. Vid den femtonde stadgeparts församlingen 2016 fattades beslut om att etablera en process för att diskutera aktiveringen av domstolens jurisdiktion över aggressionsbrottet.

Kampalaändringarna beträffande krigsförbrytelser

Översynskonferensen i Kampala 2010 gjorde även ändringar i Romstadgans definition av krigsförbrytelser. Enligt artikel 8:1 i Romstadgan ska ICC ha jurisdiktion över krigsförbrytelser, särskilt när de begås som en del av en plan eller en politik eller utgör en del av förövandet av sådana brott i stor skala. I artikel 8:2 återfinns brottsbeskrivningarna. Artikel 8:2 är uppdelad i överträdelser som begås i internationella väpnade konflikter

(artikel 8:2 a och b) respektive icke-internationella väpnade konflikter (artikel 8:2 c och e). På grund av staternas svårigheter att enas i frågan om krigsförbrytelse som begås genom användande av förbjudna stridsmedel inskränktes ICC:s behörighet i denna del till att omfatta krigsförbrytelser som begås i internationella väpnade konflikter genom användande av gifter eller giftiga vapen, kvävande, giftiga eller andra gaser och andra likvärdiga vätskor, ämnen eller medel samt kulor som lätt utvidgar sig eller tillplattas i människokroppen, s.k. dumdumkulor (artikel 8:2 b [xvii–xix]). Vid översynskonferensen i Kampala 2010 enades dock parterna om att regleringen ska vara tillämplig även i icke-internationella väpnade konflikter (artikel 8:2 e [xiii–xv]).

Ändring avseende artikel 124 i Romstadgan

Parterna till Romstadgan antog den 26 november 2015 ytterligare en ändring av stadgan. Ändringen innebär att övergångsbestämmelsen i artikel 124 utgår. Enligt denna artikel får en stat, som blir part i stadgan, förklara att den för en tid av sju år efter stadgans ikraftträdande för staten inte godtar ICC:s jurisdiktion avseende krigsförbrytelser, när ett brott påstås ha förövats av dess egna medborgare eller inom dess eget territorium. Enligt artikel 121:4 träder ändringen i kraft för alla stadgeparter ett år efter det att ratifikations- eller godtagandeinstrument har deponerats hos FN:s generalsekreterare av sju åttondelar av parterna. I juli 2017 hade fem stadgeparter ratificerat eller godtagit ändringen.

Lagföring i Sverige av internationella brott och frågor om svensk jurisdiktion

Internationella straffrättsutredningen (dir. 2000:76) hade i uppdrag bl.a. att dels se över den svenska straffrättsliga lagstiftningen när det gäller sådana internationella brott som enligt folkrätten ska föranleda individuellt straffrättsligt ansvar, dels göra en systematisk översyn av bestämmelserna om svensk straffrättslig domsrätt i syfte att åstadkomma en samlad, överskådlig och lättillämpad reglering. Utredningens

betänkande Internationella brott och svensk jurisdiktion (SOU 2002:98) överlämnades i november 2002 och har remissbehandlats.

Utredningens förslag till en ny lag om internationella brott och därmed sammanhängande frågor ledde bl.a. fram till antagandet av lagen (2014:406) om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser (prop. 2013/14:146, bet. 2013/14:JuU10, rskr. 2013/14:261). Genom lagen skapades en samlad svensk straffrättslig reglering av folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser i en särskild strafflag. Syftet med lagen är bl.a. att de aktuella brotten ska kunna lagföras i Sverige i minst samma utsträckning som vid ICC. Lagen bygger till en betydande del på regleringen i Romstadgan och syftar till att säkerställa att Sverige lever upp till sina folkrättsliga förpliktelser på området. Några regler som möjliggör lagföring i Sverige av aggressionsbrott finns inte i lagen om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser, eller i svensk rätt i övrigt. När det gäller straffansvaret för krigsförbrytelser genom användande av förbjudna stridsmedel görs i lagen inte samma åtskillnad mellan internationella och icke-internationella väpnade konflikter som gjordes vid Romstadgans tillkomst, utan den aktuella bestämmelsen (10 §) är tillämplig i såväl internationella som icke-internationella väpnade konflikter och under ockupation (se prop. 2013/14:146 s. 125 f. och 297).

I 2 kap. brottsbalken finns regler om när svensk domstol har behörighet att döma över brott begångna i Sverige eller utomlands. Domsrätt finns enligt 1 § alltid när brottet är begånget i Sverige. För brott begångna utomlands finns enligt 2 § domsrätt för bl.a. brott som begåtts av svenska medborgare eller av utlänningar med hemvist i Sverige. För gärningar som begåtts utom riket finns även bestämmelser i 3 §, där frågan om domsrätt under vissa specifika förhållanden behandlas. Brotten enligt lagen om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser omfattas, enligt allmän folkrätt, av den s.k. universalitetsprincipen. Av detta följer att stater i princip ska utöva domsrätt över dessa gärningar oavsett anknytning till den egna staten. En bestämmelse med den innebörden finns

också i 2 kap. 3 § 6 brottsbalken. ICC:s rätt att utöva jurisdiktion över dessa brott grundar sig på Romstadgan men domstolens behörighet är i vissa fall begränsad. Det innebär att Sverige i vissa situationer kan utöva domsrätt över brott som ICC på grund av bristande behörighet inte kan döma över.

För brott som har begåtts utomlands krävs enligt 2 kap. 5 § andra stycket brottsbalken som huvudregel att regeringen meddelar åklagaren tillstånd att väcka åtal. Kravet på ett sådant åtalsförordnande kan ses mot bakgrund av att svenska domstolar, enligt bestämmelserna i 2 kap. brottsbalken, formellt har en vidsträckt behörighet att döma över brott som begåtts utanför Sverige. Frågan om huruvida åtalsförordnande ska meddelas avgörs genom en lämplighetsavvägning utifrån omständigheterna i det enskilda fallet, bl.a. gärningens allvar och Sveriges intresse av att lagföra den. Vidare kan regeringen vid prövningen behöva göra t.ex. folkrättsliga eller utrikespolitiska överväganden. Riksåklagaren har i några fall bemyndigats av regeringen att förordna om åtal.

Huvuddelen av Internationella straffrättsutredningens förslag i del A av betänkandet, som tar sikte på bl.a. svensk domstolsbehörighet enligt brottsbalken och kravet på åtalsförordnande, har ännu inte lett till lagstiftning. Som en del i den fortsatta beredningen av förslagen gjordes i departementspromemorian Åtalsförordnande enligt 2 kap. brottsbalken (Ds 2014:13) en översyn av reglerna om åtalsförordnande. Utgångspunkten för uppdraget var att ansvaret för prövningen som huvudregel flyttas från regeringen till den myndighet som regeringen utser. Promemorian överlämnades i april 2014 och har remissbehandlats.

Uppdraget om ett aggressionsbrott och ett regelverk i enlighet med Sveriges internationella förpliktelser

Bör Sverige tillträda ändringarna i Romstadgan och kunna lagföra personer som begått aggressionsbrott?

Genom historien har endast stater kunnat hållas ansvariga för agerande i strid med folkrätten och folkrätten har också i första

hand reglerat förhållandet mellan stater. Intresset för och möjligheterna att kunna ställa enskilda till svars för allvarliga överträdelser av folkrätten har emellertid vuxit sig allt starkare sedan andra världskriget. Dessutom har den tidigare tanken på en permanent internationell brottmålsdomstol numera realiserats.

Allvarliga brott mot folkrätten måste så långt som möjligt förhindras och beivras. Kampalaändringarna innebär, när det gäller såväl aggressionsbrott som krigsförbrytelser, att ICC får utvidgade möjligheter att döma över sådana allvarliga brott mot folkrätten. Sverige var drivande i förhandlingarna om Kampalaändringarna men har hittills inte tillträtt dem. Sverige var även delaktigt i beslutet att övergångsbestämmelsen i artikel 124 i Romstadgan ska utgå. Det är därför angeläget att nu överväga och ta ställning till om Sverige bör tillträda Kampalaändringarna och ändringen avseende artikel 124 i Romstadgan. Det är vidare en skyldighet för varje stat att utöva straffrättslig jurisdiktion över personer som begått internationella brott. Ett tillträde till Kampalaändringarna innebär inte en formell förpliktelse för stater att införa någon nationell reglering av aggressionsbrottet motsvarande den som finns i ändringarna. Romstadgan bygger emellertid på grundförutsättningen att såväl ICC som nationella domstolar ska kunna lagföra de brott som omfattas av ICC:s jurisdiktion, och av den s.k. komplementaritetsprincipen följer att nationell lagföring i princip har företräde. Det finns vidare i sig ett starkt svenskt intresse av att nationell lagstiftning möjliggör lagföring för aggressionsbrottet på motsvarande sätt och i minst samma utsträckning som enligt den internationella ordning som Sverige verkat för.

En utredare ska därför

- överväga och ta ställning till om Sverige bör tillträda Kampalaändringarna och ändringen avseende artikel 124 i Romstadgan,
- oavsett vilka ställningstaganden övervägandena leder fram till lämna de författningsförslag som är nödvändiga för att Sverige ska kunna tillträda ändringarna,

- överväga och ta ställning till om det i svensk rätt bör införas möjligheter att i Sverige lagföra personer som begått aggressionsbrott, och
- oavsett vilket ställningstagande övervägandena leder fram till lämna förslag till de författningsändringar som behövs i svensk rätt för att sådan lagföring ska kunna ske.

Utredaren bör särskilt beakta de tillägg och ändringar som gjordes i svensk strafflagstiftning i och med lagen om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser. Utredaren ska ta ställning till om aggressionsbrottet bör undantas från reglerna om preskription och till frågor om domsrätt och åtalsförordnande.

Hur ska en samlad och lättillämpad reglering av straffrättslig domsrätt vara utformad?

Redan i uppdraget till Internationella straffrättsutredningen konstaterade regeringen att det fanns ett behov av att se över de svenska reglerna om straffrättslig domsrätt. Behovet hade sin grund dels i utvecklingen av folkrätten, dels i det förhållandet att reglerna blivit svåröverskådliga som en följd av ett flertal ändringar i brottsbalkens regler om domsrätt och nya regler om domsrätt i specialstraffrättslig lagstiftning. Utredningen fann också att allvarlig kritik kunde riktas mot den befintliga regleringen som bedömdes vara svåröverskådlig, delvis obegriplig och dessutom i viss utsträckning i strid mot folkrätten (SOU 2002:98 s. 153 f.).

Lagrådet har i ett antal lagstiftningsärenden påtalat att regleringen i 2 kap. brottsbalken, liksom regleringen av svensk domförhet i övrigt, är komplicerad och svåröverskådlig och att det behov av en samlad reglering som framhållits framstår som alltmer påtagligt (se t.ex. prop. 2011/12:47 s. 101 och prop. 2012/13:111 s. 182). Även Åklagarmyndigheten har, i sitt remissyttrande avseende promemorian Åtalsförordnande enligt 2 kap. brottsbalken, framfört önskemål om att regeringen går vidare med en bredare genomlysning av 2 kap. brottsbalken.

Behovet av att se över reglerna om straffrättslig domsrätt är alltså påtagligt och det är angeläget att en översyn nu kommer till stånd. Inom ramen för en sådan översyn ligger reglerna om åtalsförordnande för brott som begåtts utomlands.

Internationella straffrättsutredningens förslag när det gäller regleringen av den straffrättsliga domsrätten grundar sig på följande utgångspunkter.

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

I konsekvens med de angivna utgångspunkterna föreslog utredningen också att den särskilda behörighetsregeln i 2 kap. 3 § 7 brottsbalken för brott för vilka det lindrigaste straffet enligt svensk lag är minst fyra års fängelse skulle upphävas. Utredningens förslag fick ett positivt mottagande av remissinstanserna.

Även förslagen i promemorian Åtalsförordnande enligt 2 kap. brottsbalken mottogs positivt vid remissbehandlingen. I promemorian föreslås, i likhet med Internationella straffrättsutredningens förslag, att ansvaret för prövningen av frågan om åtalsförordnande flyttas från regeringen till riksåklagaren men att riksåklagaren i enskilda fall ska kunna överlämna ärendet till regeringen. En fortsatt översyn bör dock bedöma i vilken utsträckning och på vilket sätt regeringen ska kopplas in i ärenden som faller under riksåklagarens primäransvar. I promemorian föreslås, med hänsyn till de säkerhets- och utrikespolitiska aspekterna, ingen ändring av 2 kap. 7 a och 7 b §§ brottsbalken (bl.a. brott som begås av

utlänning vid utövande av uppdrag som innefattar allmän ställning), där regeringen ansvarar för beslut om åtalsförordnande.

Dessa utgångspunkter, liksom de förslag som finns i utredningen och promemorian, framstår som välgrundade och framsynta och bör utgöra utgångspunkter för en fortsatt översyn av reglerna om straffrättslig domsrätt. Syftet med översynen är att åstadkomma en samlad, överskådlig och lättillämpad reglering som säkerställer att Sverige uppfyller sina internationella förpliktelser på området.

Utredaren ska därför, med utgångspunkt i betänkandet SOU 2002:98 del A och departementspromemorian Ds 2014:13,

- göra en förnyad översyn och ta fram ett uppdaterat och samlat beredningsunderlag avseende reglerna om svensk straffrättslig domsrätt, och
- lämna fullständiga författningsförslag.

Arbetets genomförande och redovisning av uppdraget

Utredaren bör beakta lagstiftningen i de nordiska länderna och några andra länder som är jämförbara med Sverige och i övrigt göra de internationella jämförelser som anses befogade.

Förslagets konsekvenser ska redovisas enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474).

Det står utredaren fritt att ta upp även andra relevanta frågor inom ramen för uppdraget. Vid behov bör utredaren samråda med de myndigheter och organisationer, även i det civila samhället, som kan vara berörda.

Uppdraget ska redovisas i ett delbetänkande senast den 26 april 2018 i den del som avser tillträde till Kampalaändringarna och ändringen avseende artikel 124 i Romstadgan. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 26 oktober 2018.

(Justitiedepartementet)