

Åtalsförordnande enligt 2 kap. brottsbalken



REGERINGSKANSLIET

Justitiedepartementet

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför: Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/>

Tryckt av Elanders Sverige AB
Stockholm 2014

ISBN 978-91-38-24102-8
ISSN 0284-6012

Förord

Chefen för Justitiedepartementet, statsrådet Beatrice Ask, beslutade den 19 december 2013 att ge f.d. överåklagaren Nils Rekke i uppdrag att biträda departementet med en översyn av bestämmelserna om åtalsförordnande i 2 kap. brottsbalken (Ju 2013:J).

Under arbetet har synpunkter lämnats av företrädare för riksåklagaren.

Genom denna promemoria är uppdraget slutfört.

Stockholm i april 2014

Nils Rekke

Innehåll

Sammanfattning.....	9
1 Författningsförslag	11
1.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken	11
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1966:314) om kontinentalsockeln	17
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg	18
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner.....	19
1.5 Förslag till lag om ändring i radio- och TV-lagen (2010:696)	20
2 Uppdraget	23
3 Svensk jurisdiktion och åtalsförordnande	25
3.1 Olika jurisdiktionsprinciper	25
3.2 De svenska jurisdiktionsreglerna	26
3.3 Brott i Sverige	28

3.4	Brott utanför Sverige	30
3.4.1	Huvudregeln	30
3.4.2	Undantag från huvudregeln	31
3.5	Hinder mot lagföring	32
3.5.1	Rättsverkan av utländsk dom	32
3.5.2	Hinder mot lagföring på grund av folkrättsliga regler	34
3.6	Bestämmelser om åtalsförordnande utanför 2 kap. brottsbalken	35
3.6.1	Inledning	35
3.6.2	Brottsbalksregler	36
3.6.3	Lagen om förbud mot könsstympning av kvinnor	37
3.6.4	Lagen om vissa internationella sanktioner	37
3.6.5	Lagen om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet	37
3.6.6	Lagen om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet	38
3.6.7	Lagen om straff för olovlig befattningsmed klusterammunition	38
3.6.8	Estonialagen	39
3.6.9	Lagen om Sveriges ekonomiska zon	39
3.6.10	Lagen om kontinentalsockeln	40
3.6.11	Lagen om åtgärder mot förorening från fartyg	40
3.6.12	Miljöbalken	40
3.6.13	Jaktlagen	41
3.6.14	Fiskelagen	41
3.6.15	Luftfartslagen	41
3.6.16	Lagen om rymdverksamhet	42
3.6.17	Radio- och TV-lagen	42

3.7	Åtalsförordnande och fördelningen mellan regeringen och riksåklagaren	42
4	Internationella straffrättsrättsutredningen	47
4.1	Utredningens förslag om åtalsförordnade	47
4.2	Remissynpunkter	50
5	En internationell jämförelse	51
5.1	Danmark	51
5.2	Finland	51
5.3	Island	54
5.4	Norge	54
6	Överväganden	57
6.1	Utgångspunkter	57
6.2	Vilka bestämmelser ska omfattas av en ändrad beslutsordning?	58
6.2.1	Ansaret enligt en ny beslutsordning	58
6.2.2	Fördelningen mellan regeringen och riksåklagaren	60
6.2.3	Den lagtekniska lösningen	63
6.3	Kriterier för bedömningen	64
6.4	Möjligheterna för riksåklagaren att överlämna prövningen till regeringen	67
6.4.1	Inledning	67
6.4.2	Konstitutionella aspekter	68
6.4.3	Överlämnande till regeringen	69

7	Genomförande	73
7.1	Tidpunkten för ikraftträdande	73
7.2	Kostnadskonsekvenser	73
8	Författningskommentar	75
8.1	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken	75
8.2	Förslaget till ändring i lagen (1966:314) om kontinentalsockeln	84
8.3	Förslaget ändring av lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg	85
8.4	Förslaget till ändring av lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner	86
8.5	Förslaget till ändring av Radio- och TV-lagen (2010:696)	86

Bilaga

En översyn av bestämmelserna om åtalsförordnande	89
--	----

Sammanfattning

I promemorian behandlas åtalsförordnande enligt 2 kap. brottsbalken. När ett krav på åtalsförordnande gäller innebär det att en särskild prövning ska göras innan åtal får väckas vid en svensk domstol. Åtalsförordnande krävs i några situationer för brott som har begåtts inom svenskt territorium, bl.a. ombord på ett utländskt fartyg. Sin största betydelse har åtalsförordnande när det gäller brott som har begåtts utanför Sverige. I dessa fall är huvudregeln att åtal inte får väckas utan att åtalsförordnande har meddelats.

Enligt bestämmelserna i 2 kap. brottsbalken är det regeringen som beslutar om åtalsförordnande. I många fall men inte i alla har regeringen möjlighet att delegera prövningen till riksåklagaren. Ordningen innebär att det idag är riksåklagaren som i det helt övervägande antalet fall prövar frågan om åtalsförordnande.

Promemorians förslag innebär att prövningen genom en ny bestämmelse i 2 kap. brottsbalken formellt flyttas över till riksåklagaren i de fall som regeringen i dag har möjlighet att delegera prövningen.

I den nya bestämmelsen anges vissa omständigheter som ska beaktas vid prövningen av om åtalsförordnande ska meddelas. I dag saknas sådana kriterier. Generellt ska restriktivitet gälla vid prövningen. I den nya bestämmelsen anges bl.a. att hänsyn ska tas till brottslighetens anknytning till Sverige och vilka åtgärder för lagföring som har vidtagits i den stat där gärningen förövades.

Om prövningen i ett enskilt ärende innebär att särskild hänsyn måste tas till Sveriges utrikes- eller säkerhetspolitiska

förhållanden, ska riksåklagaren lämna över ärendet till regeringen för slutlig bedömning.

Förslagen berör även några bestämmelser utanför brottsbalken.

Lagändringarna ska enligt förslaget träda i kraft den 1 januari 2015.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken
dels att 2 kap. 5, 5 a och 7 c §§ brottsbalken ska ha följande lydelse,

dels att det kapitlet ska införas en ny paragraf, 2 kap. 5 b § med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap 5 §¹

Åtal för brott som inom riket begåtts *å* ett utländskt fartyg eller luftfartyg av en utlänning som var befälhavare eller tillhörde *besättningen å* fartyget eller annars *medföljde detsamma* mot sådan utlänning eller mot ett utländskt intresse, *må ej väckas utan att förordnande därom meddelas av regeringen eller den regeringen bemyndigat därtill.*

Åtal för brott som inom riket begåtts *på* ett utländskt fartyg eller luftfartyg av en utlänning som var befälhavare *på fartyget* eller tillhörde *dess besättning* eller annars *följde med på fartyget* mot *en* sådan utlänning eller mot ett utländskt intresse, *får inte väckas utan att åtalsförordnande enligt 5 b § har meddelats.*

¹ Senaste lydelse 2010:636.

Åtal för brott, som förövats utom riket får *väckas endast efter förordnande enligt första stycket*. Åtal får dock väckas utan *ett sådant förordnande*, om brottet är osann utsaga eller ovarsam utsaga inför en internationell domstol eller om brottet begåtts

1. *å* ett svenskt fartyg eller luftfartyg eller i tjänsten av befälhavaren eller någon som tillhörde besättningen *å* ett sådant fartyg,

2. av någon som tillhör försvarsmakten på ett område där en avdelning av försvarsmakten befann sig,

3. vid tjänstgöring utom riket av någon som är anställd i Försvarsmakten och tjänstgör i en internationell militär insats eller som tillhör Polisens insatsstyrka,

4. i tjänsten utom riket av en polisman, tulltjänsteman eller tjänsteman vid Kustbevakningen som utför gränsöverskridande arbetsuppgifter enligt en internationell överenskommelse som Sverige har tillträtt,

5. i Danmark, Finland, Island eller Norge eller på fartyg i reguljär trafik mellan orter belägna i Sverige eller någon av

Åtal för brott som har förövats utom riket *får inte väckas utan att åtalsförordnande enligt 5 b § har meddelats*. Åtal får dock väckas utan *åtalsförordnande*, om brottet är osann utsaga eller ovarsam utsaga inför en internationell domstol eller om brottet begåtts

1. *på* ett svenskt fartyg eller luftfartyg eller i tjänsten av befälhavaren eller någon som tillhörde besättningen *på* ett sådant fartyg,

2. av någon som tillhör försvarsmakten på ett område där en avdelning av försvarsmakten befann sig,

3. vid tjänstgöring utom riket av någon som är anställd i Försvarsmakten och tjänstgör i en internationell militär insats eller som tillhör Polisens insatsstyrka,

4. i tjänsten utom riket av en polisman, tulltjänsteman eller tjänsteman vid Kustbevakningen som utför gränsöverskridande arbetsuppgifter enligt en internationell överenskommelse som Sverige har tillträtt,

5. i Danmark, Finland, Island eller Norge eller på fartyg i reguljär trafik mellan orter belägna i Sverige eller någon av

nämnda stater, eller

6. av svensk, dansk, finsk, isländsk eller norsk medborgare mot svenskt intresse.

Nuvarande lydelse

nämnda stater, eller

6. av svensk, dansk, finsk, isländsk eller norsk medborgare mot svenskt intresse.

Föreslagen lydelse

5 a §²

Har fråga om ansvar för gärning prövats genom en lagakraftätagande dom, meddelad i *främmande* stat där gärningen förövats eller i *främmande* stat som tillträtt någon av de överenskommelser som avses i fjärde stycket, får den tilltalade inte här i riket lagföras för samma gärning,

1. om han har frikänts från ansvar,

2. om han har förklarats skyldig till brottet utan att påföljd har *ådömts*,

3. om *å dömd påföljd* har verkställts i sin helhet eller verkställigheten pågår, eller

4. om *å dömd påföljd* har bortfallit enligt lagen i den *främmande* staten.

Första stycket gäller inte i fråga om brott som avses i 1 § eller 3 § 4, 6 eller 7 såvida inte lagföringen i den *främmande*

Om en fråga om ansvar för *en* gärning *har* prövats genom en lagakraftätagande dom, meddelad i *den* stat där gärningen förövats eller i *en* stat som tillträtt någon av de överenskommelser som avses i fjärde stycket, får den tilltalade inte här i riket lagföras för samma gärning,

1. om han *eller hon* har frikänts från ansvar,

2. om han *eller hon* har förklarats skyldig till brottet utan att *någon* påföljd har *dömts ut*,

3. om *den utdömda påföljden* har verkställts i sin helhet eller *om* verkställigheten pågår, eller

4. om *den utdömda påföljden* har bortfallit enligt lagen i den *andra* staten.

Första stycket gäller inte i fråga om brott som avses i 1 § eller 3 § 4, 6 eller 7 såvida inte lagföringen i den *andra* staten

² Senaste lydelse 2003:1157.

staten har skett på begäran av en svensk myndighet eller sedan personen överlämnats eller utlämnats från Sverige för lagföring.

Om en fråga om ansvar för en gärning har prövats genom en dom meddelad i en *främmande* stat och om det inte finns hinder mot lagföring på grund av vad som förut sagts i denna paragraf, får åtal för gärningen *väckas här i riket endast efter förordnande av regeringen eller den regeringen bemyndigat*.

De överenskommelser som avses i första stycket är

1. den europeiska konventionen den 28 maj 1970 om brottmålsdoms internationella rättsverkningar,
2. den europeiska konventionen den 15 maj 1972 om överförande av lagföring i brottmål,
3. konventionen den 26 juli 1995 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen, dock endast om gärningen omfattas av överenskommelsen,
4. protokollet den 27 september 1996 till konventionen om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen, dock endast om gärningen omfattas av överenskommelsen,
5. konventionen den 25 maj 1997 om kamp mot korruption som tjänstemän i Europeiska gemenskaperna eller Europeiska unionens medlemsstater är delaktiga i, dock endast om gärningen omfattas av överenskommelsen,
6. konventionen den 19 juni 1990 om tillämpning av Schengenavtalet den 14 juni 1985,
7. konventionen den 25 maj 1987 mellan Europeiska gemenskapernas medlemsstater om förbud mot dubbel lagföring, och

har skett på begäran av en svensk myndighet eller sedan personen överlämnats eller utlämnats från Sverige för lagföring.

Om en fråga om ansvar för en gärning har prövats genom en dom meddelad i en *annan* stat och om det inte finns hinder mot lagföring på grund av vad som förut sagts i denna paragraf, får åtal för gärningen *inte väckas här i riket utan att åtalsförordnande enligt 5 b § har meddelats*.

8. andra protokollet den 19 juni 1997 till konventionen om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen, dock endast om gärningen omfattas av överenskommelsen.

Har ett brott begåtts delvis här i riket och delvis också inom den medlemsstats territorium där domen medelats, *skall* första stycket tillämpas om gärningen omfattas av de överenskommelser som avses i fjärde stycket 3–5 eller 8 eller om domen meddelats av stat som tillträtt en överenskommelse som anges i fjärde stycket 6 eller 7.

Om ett brott *har* begåtts delvis här i riket och delvis också inom den medlemsstats territorium där domen medelats, *ska* första stycket tillämpas om gärningen omfattas av de överenskommelser som avses i fjärde stycket 3–5 eller 8 eller om domen meddelats av *en* stat som tillträtt en överenskommelse som anges i fjärde stycket 6 eller 7.

5 b §

Riksåklagaren beslutar om åtalsförordnande, om inte annat är särskilt föreskrivet.

Vid prövningen ska beaktas

1. om ett åtal här i riket är förenligt med Sveriges folkrättsliga förpliktelser,
2. i vilken utsträckning brottsligheten eller den misstänkte har anknytning till Sverige,
3. om åtgärder för lagföring har inletts eller kommer att inledas i en annan stat, och
4. vilka faktiska möjligheter det finns att utreda brottet här.

När det gäller brott som har begåtts utomlands av en svensk medborgare eller en utlänning med hemvist i Sverige får riksåklagaren överlämna prövningen till en annan allmän åklagare.

Om det finns anledning anta att prövningen har särskild betydelse för Sveriges utrikes- eller säkerhetspolitik, ska riksåklagaren överlämna ärendet till regeringen för beslut, om riksåklagaren har bedömt att omständigheter som avses i andra stycket 2–4 inte utgör skäl mot åtal i Sverige.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*7 c §³

I fråga om brott som riktats mot Internationella brottmålsdomstolens rättsskipning, får åtal *väckas endast efter förordnande av regeringen eller den regeringen bestämmer.*

I fråga om brott som riktats mot Internationella brottmålsdomstolens rättsskipning, får åtal *inte väckas utan att åtalsförordnande enligt 5 b § har meddelats.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

³ Senaste lydelse 2009:1281.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1966:314) om kontinentalsockeln

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 §⁴

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

Har regeringen föreskrivit att sekretess enligt 30 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen ska gälla i verksamhet som består i tillsyn över efterlevnaden av denna lag, tillämpas första stycket också i fråga om den röjer uppgifter vilka han eller hon till följd härav är skyldig att hemlighålla.

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

Åtal för brott som avses i 11 § första och tredje styckena får inte väckas utan att åtalsförordnande enligt 2 kap. 5 b § brottsbalken har meddelats.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

⁴ Senaste lydelse 1992:1145.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 kap. Ansvar m.m.

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 överträdelser 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 myndighet som regeringen bemyndigat* följer av 2 kap. 5 § brottsbalken.

Att åtal för brott som avses i första stycket i vissa fall *inte får väckas utan att åtalsförordnande har meddelats* följer av 2 kap. 5 § brottsbalken.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner

Härigenom föreskrivs att 10 § lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Åtal för brott enligt 8 § får <i>väckas bara efter förordnande av regeringen eller den myndig- het som regeringen bestämmer.</i>	10 §	Åtal för brott enligt 8 § får <i>inte väckas utan att åtals- förordnande enligt 2 kap. 5 b § brottsbalken har meddelats.</i>
---	-------------	---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

1.5 Förslag till lag om ändring i radio- och TV-lagen (2010:696)

Härigenom föreskrivs att 17 kap. 2 § radio och TV-lagen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

17 kap. Straff, särskild avgift och vite

2 §

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

1. 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

2. 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 oavsett vad som föreskrivs i 2 kap. 5 a § första och andra styckena brottsbalken.

Åtal får väckas bara efter beslut av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer mot

1. 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 radio-

Utan att åtalsförordnande enligt 2 kap. 5 b § brottsbalken har meddelats får åtal inte väckas mot

1. 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 radio-

användningar blir skadligt påverkade här, eller

2. utlännningar även i andra fall än de som anges i 2 kap. 5 § brottsbalken.

användningar blir skadligt påverkade här, eller

2. utlännningar även i andra fall än de som anges i 2 kap. 5 § brottsbalken.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

2 Uppdraget

Uppdraget har varit att göra en översyn av reglerna om åtalsförordnande i 2 kap. brottsbalken och utgör en del i den fortsatta beredningen av de förslag som Internationella straffrättsutredningen lagt fram i betänkandet Internationella brott och svensk jurisdiktion (SOU 2002:98). Internationella straffrättsutredningens uppdrag var att se över den svenska lagstiftningen om straffrättsligt ansvar för internationella brott och svensk straffrättslig domsrätt (Dir. 2000:76).

I det nämnda betänkandet, del A, förslogs en ny lydelse av 2 kap. brottsbalken om svensk domsrätt, dvs. behörighet för svenska domstolar att döma i brottmål. Enligt förslaget borde de gällande kraven på åtalsförordnande för vissa brott som begåtts i eller utanför Sverige behållas men ansvaret flyttas från regeringen till Åklagarmyndigheten (Riksåklagaren) med möjlighet att i vissa fall lämna över prövningen till regeringen.

Vid remissbehandlingen tillstyrkte de flesta remissinstanser förslaget om åtalsförordnande.

Med hänsyn till att förslaget ännu inte lett till lagstiftning i denna del har syftet med denna översyn varit att ta fram ett nytt samlat och uppdaterat beredningsunderlag.

Utgångspunkterna är att kravet på åtalsförordnande ska finnas kvar i sin nuvarande omfattning och att ansvaret för prövningen, i linje med Internationella straffrättsutredningens förslag, som huvudregel flyttas från regeringen till den myndighet som regeringen utser.

I uppdraget har ingått att överväga vilka omständigheter som ska beaktas vid prövningen av om åtal ska tillåtas, särskilt mot

bakgrund av den restriktivitet som bör gälla vid utövningen av extraterritoriell jurisdiktion.

Inom ramen för uppdraget har också legat att med hänsyn till de konstitutionella aspekterna av en delad beslutskompetens beakta om, och i så fall under vilka omständigheter, den utsedda myndigheten ska ha möjlighet att lämna över prövningen till regeringen.

Det har också ingått att undersöka hur frågan om domsrätt över utomlands begångna brott har behandlats i jämförbara rättsordningar.

Uppdraget redovisas i sin helhet i *bilaga 1*.

3 Svensk jurisdiktion och åtalsförordnande

3.1 Olika jurisdiktionsprinciper

Ett brott kan ha anknytning till ett land på olika sätt. Det kan vara genom gärningsorten, gärningsmannen, gärningsobjektet eller brottet. Med dessa anknytningsmoment som grund har olika jurisdiktionsprinciper utvecklats.¹

Grundläggande är territorialitetsprincipen. Den innebär att en stat straffar alla brott som förövas på dess territorium oavsett gärningsmannens nationalitet och gärningsobjektet. I större eller mindre utsträckning likställs brott utanför territoriet ombord på landets fartyg eller luftfartyg med brott inom territoriet (flaggstatsprincipen).

Personalitetsprincipen innebär att en stat har jurisdiktion över brott som förövats av dess egna medborgare eller av personer med hemvist i den staten. Om endast territorialitetsprincipen tillämpas, skulle det medföra att en person kunde undgå lagföring genom att bege sig till sitt hemland. Åtminstone tidigare gällde närmast som huvudregel att en stat inte utlämnade sina egna medborgare till en annan stat. I dessa fall då anknytningsmomentet är gärningsmannen, brukar man tala om den aktiva personalitetsprincipen. Hit brukar också föras principen om ställföreträdande straffrättskipning. Den innebär att en stat utövar jurisdiktion över ett brott på grund av att gärningsmannen vistas i den staten

¹ Se vid sidan av SOU 2002:98 även SOU 1953:14, s. 436f och Asp, Internationell straffrätt, 2011, s.25f.

och det bedöms lämpligare att han lagförs där i stället för i den stat där gärningen förövats. Ibland men inte alltid ligger en begäran från en annan stat till grund för lagföringen.

Skyddsprincipen innebär att en stats straffrättsliga kompetens omfattar även brott som en utlänning begår utomlands, om brottet riktar sig mot staten själv (statskyddsprincipen) eller mot dess medborgare (den passiva personalitetsprincipen). Här är det alltså gärningsobjektet som utgör anknytningsmoment.

Jurisdiktion kan också grundas på brottets karaktär. Jurisdiktionen bygger då på uppfattningen att det är ett gemensamt intresse för alla stater bestraffa vissa allvarliga brott. Man brukar i dessa fall tala om universalitetsprincipen. På denna princip bygger jurisdiktion över t.ex. brott som flygplanskapning och folkrättsbrott oavsett var de har förövats.

Hävdande av jurisdiktionsanspråk utöver vad som följer av territorialitetsprincipen kan ofta medföra att ett brott är underkastat flera länders straffrättsliga kompetens. Avgörande för vilket land som i dessa fall ska döma över brottet blir normalt var gärningsmannen befinner sig när han grips och vilka regler om utlämning som staterna tillämpar.

3.2 De svenska jurisdiktionsreglerna

I 2 kap. brottsbalken finns regler om när svenska domstolar är behöriga att döma över brott som har begåtts i eller utanför Sverige. När svenska domstolar är behöriga att döma över ett brott tillämpas alltid svensk lag. Det gäller även brott som har begåtts utanför Sverige. I fletalet fall ska dock hänsyn tas till straffmaximum enligt lagen på gärningsorten på det sättet att domstolen inte får döma till strängare straff än vad gäller enligt den lagen.

Även om det inte framgår av själva lagtexten, bygger reglerna i varierande utsträckning på de jurisdiktionsprinciper som har nämnts i det föregående avsnittet. Formellt sett sträcker sig behörigheten långt när det gäller brott som har förövats utanför

Sverige. Avsikten har dock aldrig varit att jurisdiktionen ska utövas så långt som reglerna formellt medger, i varje fall inte som huvudregel.² I allmänhet ställs upp ett krav att gärningen ska vara belagd med straff inte bara i Sverige utan även i den stat där gärningen begicks (dubbel straffbarhet).

Även om kravet på dubbel straffbarhet är uppfyllt, ligger ofta en faktisk begränsning för tillämpning av svensk jurisdiktion i svårigheten att få till stånd en brottsutredning, att skaffa bevisning och kunna genomföra en rättegång när det gäller brott som har begåtts utomlands eller då gärningsmannen har lämnat Sverige. Dessutom begränsas i många fall tillämpningen av svensk jurisdiktion av att en lämplighetsprövning ska göras innan åtal får väckas här. Detta kommer till uttryck genom att det i vissa utpekade situationer ställs upp ett krav på ett särskilt åtalsförordnande. Krav på åtalsförordnande gäller framför allt brott som har förövats utomlands men ett sådant krav finns också i några fall då brottet har begåtts på svenskt territorium.

Åtalsförordnande meddelas primärt av regeringen men behörigheten är i vissa fall delegerad till Riksåklagaren. Det finns inte några uttryckliga föreskrifter om vilka kriterier som bör ingå i prövningen. Men som framgått ska prövningen grundas på en lämplighetsbedömning där de olika omständigheterna i det enskilda fallet ska vägas in, bl.a. gärningens allvar, anknytningen till Sverige och, när det gäller brott som begåtts utomlands, gärningsstatens intresse av lagföring där.

Ett åtalsförordnande i de fall detta krävs utgör en processförutsättning och det är en uppgift för domstolen att kontrollera att kravet är uppfyllt. Är det inte det, ska domstolen avvisa åtalet. Däremot utgör inte avsaknaden av åtalstillstånd i sig hinder mot att utreda brottet och att använda straffprocessuella tvångsmedel utom i de fall då straffrättslig immunitet enligt folkrätten kan aktualiseras.

² Jfr vid sidan av Internationella straffrättsutredningens betänkande s.189f även Straffrättskommitténs förslag till brottsbalk (SOU 1953:14) s. 448f.

3.3 Brott i Sverige

Huvudregeln om åtalsförordnande finns i 2 kap. 5 § brottsbalken. Första stycket i paragrafen gäller vissa brott som har förövats i Sverige. Av 2 kap. 1 § framgår visserligen att för brott som har begåtts i riket döms efter svensk lag och vid svensk domstol. Kravet på åtalstillstånd ska ses mot bakgrund av den obligatoriska åtalplikten och att det i vissa situationer kan finnas skäl att låta bli att utöva svensk domsrätt trots att brottet har begåtts inom riket. Allmänt kan sägas att viss restriktivitet bör gälla i de fall det finns ett krav på åtalsförordnande och att det bör finnas ett tydligt svenskt intresse av lagföring för att ett sådant förordnande ska meddelas.³

De situationer som avses här är brott som begåtts på svenskt territorium ombord på ett utländskt fartyg eller luftfartyg, om gärningsmannen är en utlänning som var befälhavare, tillhörde fartygets besättning eller följde med på fartyget. Ytterligare förutsättningar är att brottet riktats mot någon av dessa personkategorier eller mot något annat utländskt intresse.

Brott av dessa slag omfattas av flaggstatsprincipen som innebär att en stat i allmänhet har jurisdiktion över brott på fartyg eller luftfartyg som är registrerade i den staten. Det saknas då normalt anledning för Sverige att göra jurisdiktionsanspråk gällande, särskilt om gärningen rör rent disciplinära förhållanden ombord eller annars är av mindre allvarligt slag eller rör en händelse som inträffade när fartyget eller fartyget endast var på genomfart inom eller över svenskt territorium. Av betydelse är också om gärningsmannen ställs till ansvar i flaggstaten⁴.

Det kan påpekas att bestämmelsen i 5 § första stycket inte medför någon begränsning av polisens rätt att ingripa för att utreda om ett brott har begåtts eller av möjligheten att använda vanliga straffprocessuella tvångsmedel. I vissa fall kan dock sådana begränsningar följa av internationella överenskommelser som Sverige är bundet av.

³ Se t.ex. prop. 1953:14 s. 444.

⁴ Se Straffrättskommitténs betänkande Förslag till brottsbalk SOU 1953:14 s 446.

I 2 kap. 7 § a–c regleras ytterligare några fall då åtalsförordnande krävs i fall då brott har begåtts inom riket. Enligt den första av dessa bestämmelser krävs åtalstillstånd för brott som en utlänning har begått i utövning av tjänst eller uppdrag som har innefattat allmän ställning hos någon annan stat eller mellanfolklig organisation. Något åtalstillstånd krävs inte om gärningsmannen genom vilseledande uppgifter, förklädnad eller på något annat sätt har försökt dölja i vilken egenskap han har handlat.

Bakgrunden till bestämmelsen är diskussionen om förekomsten av främmande länders ubåtar i svenska vatten och händelsen då en sovjetisk ubåt stötte på grund i Karlskrona skärgård i oktober 1981. Syftet var främst att reglera kompetensfördelningen mellan olika svenska myndigheter i fall som kräver särskilda folkrättsliga eller utrikespolitiska överväganden. Bestämmelsen är inte begränsad till brott som har begåtts i Sverige men bör ändå ha sin största betydelse vid händelser som ägt rum här. Ett viktigt skäl till att regeringen ska pröva åtalsfrågan i dessa fall är att det folkrättsliga skyddet mot straffansvar är nära förbundet med skydd även mot åtal och andra straffprocessuella åtgärder⁵

Bestämmelsen i 2 kap. 7 b § har sitt ursprung i att Sverige år 1994 anslöt sig till initiativet Partnerskap för fred (PFF). Inom PFF-samarbetet hade avtal slutits som reglerar de rättsliga frågorna om den deltagande personalens status (Status of Forces Agreement, SOFA). Enligt avtalet skulle såväl den sändande som den mottagande staten ha domsrätt över gärningar som begås på den mottagande statens territorium. Sverige reserverade sig mot att en främmande stat skulle kunna utöva jurisdiktion på svenskt territorium. I stället infördes ett krav på åtalstillstånd för att åtal ska väckas i Sverige i dessa fall.

Sedan PFF-avtalet utvidgats genom ett avtal om status för personalen inom EU:s krishantering (EU SOFA) gäller sedan år 2004 kravet på åtalsförordnade även svenska medborgare eller utlänningar med hemvist här för brott som begåtts under tjänstgöring i en främmande stats militära styrka.

⁵ Se prop. 1984/85:156 s. 7.

Som kommer att redovisas i det följande har regeringen i regel möjlighet att delegera prövningen av åtalsförordnande till Riksåklagaren. Bestämmelse i 7 a och b § är dock exklusiva så tillvida att det inte finns någon delegeringsmöjlighet utan det är regeringen som har att ta ställning till åtalsförordnande.

Bestämmelsen i 7 c § tillkom år 2010 i samband med att 2 kap. 3 § brottsbalken kompletterades med bestämmelser om brott mot Internationella brottmålsdomstolens rättsskipning (punkten 6). Bestämmelser i 7 c § innebär att åtal för sådana brott får väckas i Sverige först efter åtalsförordnande. Kravet på åtalsförordnade har sin bakgrund i att Internationella brottmålsdomstolen ska ha företräde framför nationella domstolar att pröva brott mot domstolens egen rättsskipning. Genom kravet på ett särskilt förordnande innan åtal får väckas i Sverige kan principen om företräde för Internationella brottmålsdomstolen upprätthållas.

3.4 Brott utanför Sverige

3.4.1 Huvudregeln

Reglerna om åtalsförordnande har sin största betydelse i fråga om brott som begåtts utanför svenskt territorium. Som huvudregel får enligt 2 kap. 5 § brottsbalken andra stycket åtal i dessa fall väckas först efter ett sådant förordnande. Att kravet på åtalsförordnande är huvudregeln i fråga om brott som har förövats utanför svenskt territorium ska ses mot bakgrund av att den svenska kompetensen i dessa fall sträcker sig långt, vilket framgår bl.a. av 2 kap. 2 och 3 §§ brottsbalken. Enligt 3 § 7 har t.ex. svenska domstolar jurisdiktion över alla brott där det lägsta straffet är fängelse i fyra år eller däröver. Det innebär i princip svensk jurisdiktion över exempelvis varje mord och grov mordbrand oavsett var brottet är förövat.

Bestämmelsen om åtalsförordnade för brott utomlands gäller även brott som regleras utanför brottsbalken.

3.4.2 Undantag från huvudregeln

Även om åtalsförordnande är huvudregel, finns ett antal undantag.

Det första av undantagen gäller att åtalsförordnande inte krävs om brottet är osann eller ovarsam utsaga inför en internationell domstol (andra stycket, andra meningen i paragrafen). Bestämmelsen föranleddes av EES-avtalet och därefter av medlemskapet i EU. Regeln gäller numera också vid den internationella brottmålsdomstolen. Avsikten är att dessa fall ska behandlas på samma sätt som om brottet hade begåtts vid en svensk domstol.

Övriga undantag regleras i 2 kap. 5 § andra stycket i punkterna 1–6. Utan särskilt åtalsförordnande får enligt punkten 1 åtal väckas i Sverige om brottet har förövats ombord på ett svenskt fartyg eller luftfartyg. På motsvarande sätt som Sverige enligt 2 kap. 5 § första stycket kan avstå från att beivra brott ombord på utländska fartyg inom svenskt territorium, gäller enligt svensk lag svensk jurisdiktion över brott ombord på svenska fartyg eller luftfartyg i utländskt territorium.

Enligt punkten 2 behövs inte heller något åtalsförordnande, om brottet har förövats av någon som tillhör Försvarsmakten på ett område där en avdelning av Försvarsmakten befann sig. Det kan anmärkas att svenska domstolar enligt 3 § 2 är behöriga att döma även för brott som begåtts av andra på ett sådant område, om avdelningen befann sig där för något annat ändamål än övning. I dessa senare fall krävs dock åtalsförordnande.

I punkterna 3 och 4 görs undantag för kravet på åtalsförordnande i fråga om sådana brott som svenska domstolar har behörighet att döma över med stöd av 3 § 3 och 3a. Det gäller enligt punkten 3 brott som har begåtts vid tjänstgöring utom riket av någon som är anställd i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten eller som tillhör Polisens utlandsstyrka, samt enligt punkten 4 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. Bestämmelsen i punkten 4 är föranledd främst

av Sveriges tillträde till Schengenkonventionen och den svensk-danska överenskommelsen om polisiärt samarbete i Öresundsregionen.

Enligt punkten 5 krävs inte åtalsförordnande för brott som har begåtts i Danmark, Finland, Island eller Norge eller på fartyg eller luftfartyg i reguljär trafik mellan orter i Sverige eller någon av dessa stater. Undantagsregeln gäller resor mellan Sverige och någon annan nordiskt land eller mellan delar av en och samma nordiska stat och även om brottet har förövats medan fartyget eller luftfartyget befann sig inom ett internationellt område.

I dessa fall gällde tidigare ett krav på åtalsförordnande (av Riksåklagaren). Kravet togs bort år 1971 med hänsyn till att åtalsförordnande regelmässigt meddelades i dessa fall.⁶

Enligt punkt 6 krävs inte heller åtalsförordnande om brottet har begåtts av en svensk, dansk, finsk, isländsk eller norsk medborgare mot något svenskt intresse. Med svenskt intresse avses detsamma som i 2 kap. 3 punkterna 4 och 5, dvs. brott mot Sverige, svensk kommun eller annan menighet eller svensk allmän inrättning, eller, i fråga om brott som förövats inom område som inte tillhör någon stat, mot svensk medborgare, svensk sammanlutning eller enskild inrättning eller mot utlänning med hemvist i Sverige.

3.5 Hinder mot lagföring

3.5.1 Rättsverkan av utländsk dom

I 2 kap. 5 a § finns en bestämmelse som innebär att en utländsk brottsmålsdom utgör hinder mot lagföring i Sverige även om svensk jurisdiktion skulle föreligga enligt andra bestämmelser i 2 kap. brottsbalken. För att en utländsk dom ska utgöra hinder mot lagföring i Sverige ställs upp ett antal villkor i paragrafens första stycke.

⁶ Se prop. 1971:114 s. 66f.

Den första förutsättningen är att frågan om ansvar för gärningen har prövats genom en lagakraftvunnen dom i den stat där gärningen förövats eller i en stat som har tillträtt någon av de konventioner som anges i paragrafens fjärde stycke.⁷

Vidare krävs att den utländska prövningen har lett till att den tilltalade har frikänts, att den tilltalade har dömts utan att någon påföljd har dömts ut, att påföljden har verkställt eller fortfarande pågår eller att påföljden bortfallit enligt lagen i den främmande staten.

Även om dessa förutsättningar är uppfyllda, finns i paragrafens andra stycke undantag som innebär att svensk jurisdiktion ända ska gälla. Beträffande brott som har begåtts i Sverige är huvudregeln att en utländsk dom inte har hinderverkan. Anledningen är att Sverige när det gäller brott som har begåtts i Sverige inte varit berett att utan vidare godta den bedömning av gärningen som en främmande stat har gjort. För att domen ska ha hinderverkan krävs att den utländska lagfööringen har ägt rum på begäran av Sverige eller att den tilltalade har överlämnats eller utlämnats från Sverige för lagfööring i den främmande staten.

Om det föreligger delad kompetens, dvs. brottet har begåtts delvis i Sverige och delvis i den stat som har meddelat domen, har Sverige som framgår av paragrafens femte stycke bundit sig för att i ytterligare några fall acceptera den utländska domen.⁸

I de fall en främmande stat har meddelat lagakraftägaende dom över en gärning som har förövats i Sverige och domen inte har verkan som hinder mot lagfööring, krävs dock alltid ett åtaľföörordnande för att lagfööring ska kunna äga rum här. Det framgår av tredje stycket.

Kravet på åtaľföörordnande gäller brott som har förövats i Sverige eller då delad jurisdiktion föreligger. Beträffande brott som i sin helhet har begåtts utomlands utgör däremot bestämmelsen om rättegångshinder närmast huvudregel, om

⁷ Vid sidan av 1970 års europeiska konvention om brottmåľsdoms internationella rättsverkan avses ett antal överenskommelser inom ramen för EU-samarbetet.

⁸ Framförallt gäller åtagandet medlemstater inom EU och vissa konventioner inom EU-samarbetet. Det får här hänvisas till lagtexten.

grundförutsättningarna enligt första stycket är uppfyllda. När gärningen har en svagare koppling till Sverige, godtar alltså Sverige i större utsträckning den utländska bedömningen.

Den utländska domens verkan som rättegångshinder faller bort, om brottet har anknytning till Sverige⁹, universellt brott¹⁰ eller brott med ett straffminimum på fängelse i fyra år eller mer.¹¹ Om lagföringen i den främmande staten ägt rum på begäran av Sverige eller efter överlämnande eller utlämning från Sverige för lagföring, har domen dock hinderverkan även i dessa situationer.

Även om den utländska domen inte innebär något hinder mot lagföring i Sverige, krävs för lagföring här att ett åtalsförordnande meddelas.

Det kan påpekas att en utländsk dom kan ha rättsverkan enligt 13 § lagen (1994:569) om Sveriges samarbete med de internationella tribunalerna för brott mot internationell humanitär rätt och enligt 16 § lagen (2002:329) om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen.

3.5.2 Hinder mot lagföring på grund av folkrättsliga regler

I det föregående har redovisats gränserna för den svenska straffrättsliga behörigheten och de inskränkningar som gäller i denna enligt den svenska lagstiftningen. Vid sidan av vad som uttryckligen framgår av 2 kap. brottsbalken finns vissa begränsningar i den nationella kompetensen på folkrättsliga grunder.

Av 2 kap. 7 § framgår att begränsningar av detta slag kan följa av allmänt erkända folkrättsliga grundsatser eller överenskommelser med andra stater i enlighet med vad som är särskilt föreskrivet om detta. Bestämmelsen syftar i första hand på olika former av immunitet, dvs. skydd mot offentlig maktutövning av en främ-

⁹ Brotts mot Sverige enligt 3 § 4.

¹⁰ Terroristbrott, folkrättsbrott och de andra brott som anges i 3 § 6.

¹¹ 3 § 7.

mande stat. Sådant skydd tillkommer bl.a. statschefer, diplomater, konsuler och vissa internationella observatörer¹².

Även andra personer kan ha immunitet inom ramen för internationellt straffrättsligt samarbete. Det är då fråga om personer som har rest till Sverige för att vittna eller förts över till Sverige för förhör här i en brottsutredning.¹³

Vid sidan av de nämnda reglerna om immunitet innebär 2 kap. 7 § att även andra typer av folkrättsliga hänsyn ibland kan medföra begränsningar i svensk jurisdiktion.¹⁴

3.6 Bestämmelser om åtalsförordnande utanför 2 kap. brottsbalken

3.6.1 Inledning

Som nämnts finns regler om särskild åtalsprövning inte bara i 2 kap. brottsbalken utan också i några andra bestämmelser i brottsbalken. För fullständighetens skull redovisas också dessa även om det här inte är fråga om de svenska jurisdiktionsregler på samma sätt som i 2 kap. brottsbalken. Dessa bestämmelser omfattas inte heller av uppdraget.

Av större intresse är bestämmelser om särskild straffrättslig jurisdiktion i författningar utanför brottsbalken (specialstraffrätt). Eftersom det enligt dessa bestämmelser i varierande omfattning finns straffrättslig jurisdiktion för överträdelser utanför svenskt territorium, gäller i enlighet med 2 kap. 5 § brottsbalken krav på åtalsförordnande även för dessa fall.

¹² Jfr lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall.

¹³ Se lagen (1974:752) om nordisk vittnesplikt, lagen (1985:988) om immunitet för vissa vittnen m.fl. och lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp.

¹⁴ Jfr Asp Internationell straffrätt, 2011, s. 39 och 58.

3.6.2 Brottsbalksregler

I 5 kap. brottsbalken behandlas ärekränkingsbrotten. Enligt 5 § tredje stycket krävs åtalsförordnande av regeringen eller den regeringen bemyndigat i fråga om förtal, grovt förtal och förolämpning som innebär att någon genom förgripa sig på en främmande makts statsöverhuvud som vistas i Sverige eller på en främmande makts representant i Sverige kränkt den främmande makten.

Högmålsbrott enligt 18 kap. brottsbalken som innefattat brott mot liv eller hälsa (3 kap. brottsbalken) brott mot frihet eller frid (4 kap. brottsbalken) eller ärekränkning (5 kap. brottsbalken) och som inneburit förgripelse mot kungen eller annan medlem av kungahuset eller mot den som i egenskap av riksföreståndare fullgör statschefens uppgifter, får enligt 8 § inte åtalas av åklagare utan regeringens förordnande, om inte någon avlidit till följd av gärningen.

Även 19 kap. brottsbalken som avser brott mot rikets säkerhet innehåller bestämmelser om åtalsförordnande. Enligt 16 § får olovlig underrättelseverksamhet (10 §), olovlig värvning (12 §) eller tagande av utländskt understöd (13 §) inte åtalas av åklagare utan förordnande av regeringen. I samma paragraf föreskrivs att brott enligt 3 kap. brottsbalken (brott mot liv och hälsa) eller 4 kap. brottsbalken (brott mot frihet och frid) som inneburit att någon genom förgripelse av främmande makts statsöverhuvud eller representant här i riket kränkt den främmande makten inte heller får åtalas av åklagare utan förordnande av regeringen eller den regeringen bemyndigat.

3.6.3 Lagen om förbud mot könsstympning av kvinnor

Enligt 3 § lagen (1982:316) om förbud mot könsstympning av kvinnor döms den som begått brott enligt lagen vid svensk domstol även om 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte är tillämplig. I bestämmelsen hänvisas till reglerna om åtalsförordnande i 2 kap. 5 § brottsbalken.

3.6.4 Lagen om vissa internationella sanktioner

Lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner gäller genomförandet av sanktioner som har beslutats eller rekommenderats av FN:s säkerhetsråd eller som har beslutats i överensstämmelse med de särskilda bestämmelserna om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken i EU-fördraget. I 9 § i lagen finns en särskild jurisdiktionsbestämmelse, enligt vilken svenska medborgare som har begått brott mot lagen utomlands ska dömas till ansvar enligt lagen och vid svensk domstol. Detta gäller även om 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte är tillämplig och oavsett om det finns en utländsk lagakraftätagande dom enligt 2 kap. 5 a § brottsbalken. Enligt 10 § får åtal för brott enligt lagen (och inte bara i fråga om brott som avses i 9 §) väckas först efter förordnande av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

3.6.5 Lagen om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet

Lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall innehåller straffbestämmelser för genomförandet av 1996 års internationella FN-konvention om bekämpande av finansiering av terrorism. Enligt 6 § döms svenska medborgare eller utlänningar som befinner sig här och har gjort sig

skyldiga till brott mot lagen döms vid svensk domstol även om 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte är tillämplig. I bestämmelsen hänvisas till kravet på åtalsförordnande i 2 kap. 5 § brottsbalken.

3.6.6 Lagen om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet

Lagen innehåller bestämmelser för genomförande av Europarådets konvention den 16 maj 2005 om förebyggande av terrorism och av Europeiska unionens rambeslut den 28 november 2008 om ändring av rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism (2008/919/RIF).

Vid sidan av terroristbrott avses med särskilt allvarlig brottslighet gärningar som bl.a. mord, dråp, grov misshandel och människorov. Lagen innehåller straffbestämmelser för den som i ett offentligt medelande till allmänheten uppmanar eller på annat sätt försöker förmå någon att begå eller medverka till sådan brottslighet eller som meddelar instruktioner om tillverkning av vapen eller sprängämnen som är ägnade för dessa brott. Straffet är fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

Även om det inte finns domsrätt enligt 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken döms enligt 9 § i vissa fall, bl.a. då brottet begåtts av en svensk medborgare eller en utlänning med hemvist i Sverige. Paragrafen innehåller också en hänvisning till att åtalsförordnande krävs enligt 2 kap. 5 § brottsbalken.

3.6.7 Lagen om straff för olovlig befattning med klusterammunition

Lagen har anknytning till konventionen den 30 maj 2008 om klusterammunition. I 1 § straffbeläggs olika former av olovlig befattning med sådan ammunition. Straffet är fängelse i högst

fyra år eller, om brottet är grovt, fängelse i arton år eller på livstid.

Om brottet enligt lagen har begåtts av en svensk medborgare eller av en utlänning med hemvist i Sverige, döms enligt lagen vid svensk domstol, även om det inte finns domsrätt enligt 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken. Paragrafen innehåller också en påminnelse om att åtalsförordnande krävs enligt 2 kap. 5 § brottsbalken.

3.6.8 Estonialagen

Lagen (1995:732) innehåller bestämmelser om skydd för gravfriden vid vraket efter passagerarfartyget Estonia. I lagen förbjuds dykning i och omkring vraket efter Estonia. Straffet är böter eller fängelse i högst två år. Enligt 5 § döms vid svensk domstol även om 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte är tillämplig.

3.6.9 Lagen om Sveriges ekonomiska zon

Lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon ska ses mot bakgrund av FN:s havsrättskonvention från år 1982. Konventionen ger de enskilda staterna rätt till en ekonomisk zon med en bredd av högst 200 nautiska mil. Inom den ekonomiska zonen har kuststaten ensamrätten till utforskning och utvinning av alla ekonomiska tillgångar där. Kuststaten har också rätt att genom lagstiftning skydda och bevara den marina miljön.

I 15 § i lagen anges att svensk lag ska tillämpas på konstgjorda öar, anläggningar eller andra inrättningar som tillkommit med stöd av lagen på samma sätt som om dessa varit belägna inom riket. Den som utan tillstånd bedriver verksamhet som omfattas av lagen eller som begår brott mot föreskrifter som meddelats med stöd av lagen, kan enligt 16 § dömas till böter. Enligt 17 § döms vid svensk domstol för brott som avses i 16 §, även om svensk domsrätt inte skulle föreligga enligt bestämmelserna i 2 kap. brottsbalken.

3.6.10 Lagen om kontinentalsockeln

Genom 1958 års konvention om kontinentalsockeln tillerkänns strandsstaterna suverän rätt att utforska och utnyttja den del av kontinentalsockeln som ligger utanför territorialgränsen. Enligt 11 § lagen (1966:314) döms den som utan lov utforskar kontinentalsockeln eller utvinner naturtillgångar från denna eller vidtar åtgärder för utforskning eller utvinning till böter eller fängelse i högst sex månader. Samma straff gäller även för vissa andra överträdelser av lagen. Enligt 14 § föreligger svensk domsrätt även om 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte är tillämplig. För åtal krävs förordnande av regeringen eller den myndighet regeringen bemyndigar.

3.6.11 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. Dessa gäller enligt straffbestämmelserna i 10 kap. 10 § även i vissa fall utanför svenskt territorium även om 2 kap. 2 eller 3 § inte är tillämplig. I 10 kap. 11 § tredje stycket finns en hänvisning till att det av 2 kap. 5 § brottsbalken framgår att åtal i dessa fall inte väckas utan förordnande av regeringen eller den myndighet som regeringen bemyndigar.

3.6.12 Miljöbalken

Avfall får enligt 15 kap. 31 § miljöbalken inte dumpas eller förbrännas inom Sveriges sjöterritorium eller ekonomiska zon. Straffet är enligt 29 kap. 8 § första stycket 12 böter eller fängelse i högst två år. I 13 § samma kaptitel föreskrivs att i fråga om dessa överträdelser döms vid svensk domstol även om 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte är tillämplig.

3.6.13 Jaktlagen

Enligt 51 a § jaktlagen (1987:259) faller brott mot lagen under svensk jurisdiktion även om 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte är tillämplig. Lagföringen förutsätts enligt förarbetena i dessa fall kunna äga rum vid svensk domstol och efter svensk lag enligt bestämmelserna i 2 kap. brottsbalken¹⁵

3.6.14 Fiskelagen

Enligt 1 § fiskelagen (1993:787) gäller lagen även fiske inom Sveriges ekonomiska zon och i vissa fall svenskt havsfiske utanför den ekonomiska zonen. För brott inom den ekonomiska zonen är straffet begränsat till böter. Enligt 49 § döms vid svensk domstol även om 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte är tillämplig. Bestämmelsen tar enligt förarbetena sikte på utländska fiskare som inte är bosatta i Sverige begår brott i den svenska ekonomiska zonen.¹⁶

3.6.15 Luftfartslagen

Straffansvaret enligt luftfartslagen (2010:500) gäller enligt 13 kap. 11 § i vissa fall även om det inte finns domsrätt enligt 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken, om brottet begåtts antingen vid utövande av luftfartsverksamhet med ett utländskt luftfartyg som används inom ramen för ett svenskt drifttillstånd eller ombord på ett sådant luftfartyg. I dessa fall får åtal väckas utan förordnande enligt 2 kap. 5 § brottsbalken.

¹⁵ Se prop. 1994/95:117 s. 49f.

¹⁶ Se prop. 1992/93:232 s. 77

3.6.16 Lagen om rymdverksamhet

Lagen (1982:963) ska ses mot bakgrund av det rymdfördraget som Sverige ratificerade år 1967. Enligt fördraget krävs tillstånd för rymdverksamhet som inte bedrivs i statlig regi. Den som bedriver rymdverksamhet utan tillstånd eller bryter mot ett villkor som gäller enligt tillståndet kan enligt 5 § första stycket dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Enligt andra stycket i paragrafen kan dömas till ansvar enligt lagen eller brottsbalken och vid svensk domstol även om 2 kap. 2 eller 3 § inte är tillämplig och utan hinder av 2 kap. 5 a § första och andra styckena brottsbalken (fall då det finns en utländsk lagakraftätagande dom). Åtal får väckas först efter regeringens medgivande.

3.6.17 Radio- och TV-lagen

Radio- och TV-lagen (2010:696) innehåller i 17 kap. 2 § straffbestämmelser för den som utan tillstånd sänder från en radioanläggning på öppna havet eller i lufterummet ovanför det eller som innehar eller upprättar en sådan anläggning. Den som utomlands har begått ett sådant brott döms, om han eller hon finns här, enligt lagen även om 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte är tillämplig och oavsett vad som föreskrivs i 2 kap. 5 a § första eller andra stycket. Åtal får väckas bara efter förordnande av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

3.7 Åtalsförordnande och fördelningen mellan regeringen och riksåklagaren

Även om Sverige i jämförelse med flera andra länder har en vidsträckt straffrättslig jurisdiktion, är det som redan har påpekats förutsatt den svenska jurisdiktionen inte alltid ska utnyttjas full ut. Utsträckningen av de svenska jurisdiktionsreglerna syftar bl.a. till att underlätta det internationella samarbetet och till att undvika

situationer där det skulle vara stötande att Sverige saknar möjligheter att bestraffa allvarliga brott.¹⁷ Den spärr som finns mot åtal i fall där det svenska intresset eller möjligheten till lagföring är svagt är som framgått kravet på åtalsförordnande i de situationer som har redovisats i det föregående.

Bestämmelserna om åtalsförordnade i 2 kap. 5 § brottsbalken innehåller inte några kriterier för när ett åtalsförordnade ska meddelas eller inte. Bedömningen är diskretionär, vilket betyder att ärendet ska avgöras efter en lämplighetsprövning av det enskilda fallet. Styrande för när jurisdiktionen ska utnyttjas kan sägas vara det finns ett påtagligt och berättigat intresse av lagföring i Sverige. I den bedömningen ska som redan nämnts även vägas in vilka praktiska möjligheter det finns för en rättegång här, t.ex. med beaktande av den bevisning som finns här eller kan skaffas in och den tilltalades personliga närvaro vid rättegången.

Huvudregeln enligt paragrafen är att det är regeringen som har att ta ställning till frågan om åtalsförordnande men regeringen har i vissa fall möjlighet att lämna över prövningen till den myndighet som regeringen bestämmer. Denna möjlighet till delegering regleras i förordningen (1993:1467) med bemyndigande för Riksåklagaren att förordna om väckande av åtal i vissa fall. Genom delegeringen är det Riksåklagaren som beslutar om åtalsförordnande i de fall som i praktiken förekommer oftast.

Enligt 1 § förordningen får Riksåklagaren meddela åtalsförordnande för sådana brott på utländska fartyg eller luftfartyg som anges i 2 kap. 5 § första stycket brottsbalken, dvs. brott av befälhavaren eller besättningsmedlem, m.m. (1). Riksåklagaren får också besluta om åtal för brott som har begåtts utomlands av en svensk medborgare eller en utlänning med hemvist i Sverige (2). Behörigheten gäller också fall som avses i 2 kap. 5 a §, dvs. då det finns en utländsk lagakraftvunnen dom, och gärningen har förövats av en svensk medborgare eller en utlänning med hemvist i Sverige (3).

¹⁷Jfr Asp, Internationell straffrätt, s. 60.

Behörigheten gäller också vissa fall som regleras i lagstiftning utanför brottsbalken. Det gäller brott mot fiskelagen som har begåtts av en utländsk medborgare i Sveriges ekonomiska zon eller ett brott mot lagen om åtgärder mot förorening från fartyg som har begåtts av en utländsk medborgare i Sveriges ekonomiska zon eller inom inre vatten, territorialhav eller ekonomisk zon som tillhör en annan medlemsstat i Europeiska unionen eller på det fria havet (4)

Enligt 2 § delegeringsförordningen får Riksåklagaren besluta om åtal beträffande 2 kap. 7 c §, dvs. brott mot Internationella domstolens rättskipning, och 10 § lagen om vissa internationella sanktioner.

Även om ett ärende faller inom riksåklagarens behörighet, får ärendet överlämnas till regeringen om det finns anledning till det (3 § delegationsförordningen). Det finns inte närmare beskrivet i vilka fall ett överlämnande ska kunna äga rum men det kan antas att främst är situationer då Sveriges förhållande till andra stater kan beröras och anknytningen till Sverige inte är så framträdande.

Ser man till den formella uppdelningen mellan regeringens och riksåklagarens beslutsbehörighet gäller i dag följande.

- Regeringen har exklusiv beslutande rätt enligt 2 kap. 7 a och b §§, dvs. brott av en utlänning i utövningen av en tjänst eller uppdrag som innefattat allmän ställning hos en annan stat eller mellanfolklig organisation samt brott – såväl av utlänningar som svenska medborgare – som förövats inom ramen för internationellt samarbete eller internationell krishantering. Regeringen har också ensam beslutanderätten enligt 1982 års lag om rymdverksamhet.
- Regeringen har också exklusiv beslutanderätt enligt de särskilda stadgandena i 5 kap. 5 §, 18 kap. 8 § och 19 kap. 16 § brottsbalken.
- I övrigt när det gäller brott som har förövats *utanför* Sverige, är det riksåklagaren som gör prövningen, om den misstänkte

är svensk medborgare eller utlänning med hemvist i Sverige. Prövningen i andra fall är en uppgift för regeringen, dvs. när den misstänkte är utländsk medborgare utan hemvist i Sverige.

- I fråga om brott som förövats i Sverige (och Sveriges ekonomiska zon) och krav på åtalsförordnande gäller, görs prövningen av riksåklagaren när det gäller brott ombord på ett utländskt fartyg samt när det gäller brott mot den internationella domstolens rättskipning, mot 10 § lagen om vissa internationella sanktioner och mot lagen om förorening från fartyg. Det innebär att det i praktiken är riksåklagaren som i kraft av bemyndigande av regeringen gör prövningen i de fall det finns ett krav på åtalsförordnande med undantag för de specialsituationer som avses i 2 kap. 7 a och b §§.

Statistiken visar att regeringen under perioden 2003 – 2013 handlagt 16 ärenden om åtalsprövning. Ett av dessa ärenden har avsett åtalsförordnande enligt den särskilda åtalsprövning som föreskrivs i 5 kap. 6 § brottsbalken och två ärenden åtalsförordnande enligt 19 kap. 16 § brottsbalken. Övriga ärenden har avsett utländska medborgare som begått gärningar som avses i 2 kap. 5 andra stycket (dvs. brott utanför svenskt territorium), företrädesvis narkotikabrott, våldsbrott och sexualbrott. Under perioden 2005 – 2013 har Riksåklagaren avgjort 108 ärenden.

4 Internationella straffrättsrättsutredningen

4.1 Utredningens förslag om åtalsförordnade

Som framgått lade Internationella straffrättsutredningen år 2002 fram förslag till en ny lydelse av 2 kap. brottsbalken (SOU 2002:98). Förslagen innebar framför allt betydande ändringar av kapitlets struktur i syfte att göra regelverket tydligare och enklare.

En fråga som utredningen hade att ta ställning till var om kraven på åtalsförordnade hade en lämplig omfattning och utformning. Det kunde enligt direktiven till utredningen sättas i fråga om inte fler fall skulle kunna undantas från kravet på åtalsförordnande och om inte regleringen innebar att prövningen i vissa fall måste göras av regeringen när den i stället kunde göras av riksåklagaren.

Enligt utredningens bedömning var det inte möjligt eller lämpligt att helt avstå från ett system med åtalsförordnande. Det hängde enligt utredningen bl.a. samman med att Sverige till skillnad från många andra länder hade ett system med allmän åtalsplikt. Om kraven på åtalsförordnande skulle tas bort för utomlands förövade brott skulle även dessa omfattas av åtalsplikten, vilket enligt utredningen knappast skulle vara förenligt med restriktivitet som Sverige iakttagit när det gällde extraterritoriell jurisdiktion och som enligt direktiven även fortsättningsvis skulle gälla.

I fråga om omfattningen av kraven på åtalsförordnande anslöt utredningens förslag därför nära till den gällande lagstiftningen.

När det gällde frågan om vem som borde svara för åtalsprövningen, borde enligt utredningen beslut som rörde straffrättskipningen i princip vara en uppgift för rättsväsendets myndigheter. Beslut om åtalsförordnande borde därför som huvudregel fattas av riksåklagaren. I fråga om brott som begåtts utanför Sverige, borde riksåklagare också ha möjlighet att delegera beslutanderätten till en överåklagare.

Även om prövningen primärt borde vara en uppgift för rättsväsendet, kunde det dock finnas ärenden som krävde svåra folkrättsliga eller utrikespolitiska överväganden. Riksåklagaren borde därför kunna överlämna prövningen till regeringen, om det fanns särskilda skäl.

Utredningen tog också upp vilka principer som borde vara vägledande vid prövningen.

En av dessa principer gällde ett åtals förenlighet med folkrätten. Normalt borde Sverige vara restriktivt med att hävda nationell domsrätt i de fall då det kunde råda tveksamhet om dess tillåtlighet med hänsyn till folkrättsliga regler. Även i sådana fall kunde det dock inte uteslutas att det kunde finnas ett påtagligt och berättigat intresse av en svensk lagföring. Främst i dessa situationer kunde det finnas anledning att hänskjuta åtalsfrågan till regeringen.

En andra princip vid bedömningen borde vara hänsyn till de problem som uppkommer när det föreligger konkurrerande jurisdiktion, dvs. när flera länder gör gällande jurisdiktion över brottet. Omständigheter som borde vägas in vid bedömningen var därför den misstänktes medborgarskap och hemvist, förekomsten av andra brottmålsförfaranden, möjligheterna till utredning lagföring och straffverkställighet.

Den tredje gruppen av hänsyn var lämplighetsöverväganden av en mer allmän art. Situationen kunde t.ex. vara den att en svensk medborgare begått ett brott i en annan stat utan att den staten hade intresse för egen lagföring eller för att föra över lagföringen till

Sverige. Även om det inte förelåg hinder mot att väcka åtal i Sverige för brottet, saknades det normalt något intresse av svensk lagföring i dessa fall.

Med hänsyn till det anförda fanns det enligt utredningen en lång rad omständigheter av olika slag som kunde vara av betydelse vid bedömningen av om det förelåg ett sådant påtagligt och berättigat intresse av att lagföring kom till stånd i Sverige att ett åtalsförordnande borde meddelas. En förutsättning borde självfallet vara att de folkrättsliga reglerna lämnade utrymme för åtal. Av stor betydelse var också i vilken utsträckning andra stater hade jurisdiktion och önskade göra denna gällande. I många fall borde det vara lämpligt med samråd med andra stater. Även i andra situationer fanns det enligt utredningen skäl till en restriktiv tillämpning av möjligheterna till extraterritoriell jurisdiktion.

Mot bakgrund av bl.a. den internationella utvecklingen i olika jurisdiktionsfrågor, borde det enligt utredningen införas en viss reglering av vad som skulle beaktas vid prövningen av frågor om åtalsförordnande. Utredningen ansåg sig dock inte ha underlag för att föreslå någon mera detaljerad reglering. Som en markering av den restriktivitet som borde gälla borde dock i lagen anges att ett åtalsförordnande fick meddelas endast om åtal var påkallat ur allmän synpunkt. Eftersom behovet av restriktivitet främst berodde på hänsynen till andra stater, borde vidare anges att man vid åtalsprövningen särskilt borde beakta brottslighetens anknytning till den främmande stat och de intressen som den staten hade. En sådan reglering skulle lämna utrymme för att beakta såväl prioritetsordningen mellan olika jurisdiktionsanspråk som mera allmänna lämplighetshänsyn.

Enligt utredningen borde flera av de regler om särskild åtalsprövning som fanns i författningar utanför brottsbalken upphävas. De allmänna reglerna i brottsbalken borde i stället gälla även vid tillämpningen av dessa författningar.

4.2 Remissynpunkter

Flertalet remissinstanser ställde sig positiva till förslagen i fråga om åtalsförordnande. Från några håll restes dock frågan om inte kravet på åtalsförordnande borde avskaffas med hänsyn till utredningens förslag om nya jurisdiktionsregler som var mera restriktiva än de nuvarande. Den synpunkten framfördes bl.a. i yttrandet av 9:e åklagarkammaren i Stockholm, som handlade internationella mål.

Även förslaget att huvudansvaret för prövningen i fortsättningen skulle ligga på Riksåklagaren tillstyrktes allmänt och även av Riksåklagaren. Malmö tingsrätt ansåg dock att regeringen även i fortsättningen borde ha det primära ansvaret för prövningen. Från 9:e åklagarkammaren i Stockholm framfördes att prövningen borde föras över till chefsåklagare i den utsträckning något krav på åtalsförordnande alls skulle gälla.

Flertalet remissinstanser ställde sig bakom förslaget om möjlighet för Riksåklagaren att i vissa situationer hänskjuta prövningen till regeringen. Från några håll framfördes synpunkten att prövningen borde avgöras utan någon politisk inblandning och att möjligheten att hänskjuta frågan till regeringen därför borde slopas. Sådana synpunkter framfördes bl.a. av Försvarshögskolan och Amnesty International.

5 En internationell jämförelse

5.1 Danmark

I dansk rätt saknas regler om åtalsprövning som motsvarar de svenska bestämmelserna. Prövningen av om åtal ska väckas för t.ex. brott som har förövats utanför Danmark görs normalt inom det reguljära åklagarväsendet av den åklagare som handlägger det konkreta ärendet. Det betyder att prövningen kan göras på såväl lokal nivå (inom polisorganisationen) som regional nivå (av statsadvokat) eller på central nivå (av Rigsadvokaten). I vissa ärenden, t.ex. brott mot statens säkerhet och terrorism, fullgörs åklagaruppgiften av Justitiedepartementet.

Genom föreskrifter av Rigsadvokaten från 2007 är åtal för brott ombord på ett utländskt fartyg under genomfart i danskt sjöterritorium i vissa fall – i huvudsak då annan anknytning till Danmark saknas – beroende av medgivande av Rigsadvokaten.

5.2 Finland

I den finska strafflagens första kapitel finns bestämmelser om tillämpningsområdet för finsk straffrätt. Kapitlet reviderades år 1996. För att en finsk domstol ska vara behörig att döma över brott som begåtts utomlands ställs numera upp krav på dubbel straffbarhet i flera fall än tidigare. Ett undantag från den principen är enligt 3 § brott som riktar sig mot Finland. Ett brott anses rikta sig mot Finland, om det är ett lands- eller högförräderibrott och gärningen på något annat sätt allvarligt kränkt

eller äventyrat Finlands statliga, militära eller ekonomiska rättigheter eller intressen, eller om gärningen riktar sig mot en finsk myndighet.

Bestämmelser om åtalsförordnande finns i 1 kap. 12 och 13 §§.

Enligt 12 § krävs åtalsförordnande 1) om brottet har begåtts utanför Finland eller 2) om en utlänning har begått brott ombord på ett utländskt fartyg då det befunnit sig på Finlands territorialvatten, eller ombord på ett utländskt luftfartyg då det befunnit sig i Finlands luftrum, och brottet inte riktat sig mot Finland, en finsk medborgare, en i Finland varaktigt bosatt utlänning eller ett finskt samfund, en finsk stiftelse eller någon annan juridisk person.

Något åtalsförordnande behövs inte om

- gärningsmannen är finsk medborgare eller en person som är att jämställa med en finsk medborgare (dvs. utlänning som är varaktigt bosatt i Finland eller den som är medborgare eller varaktigt bosatt i något annat nordiskt land och påträffas i Finland) och brottet har riktat sig mot Finland, en finsk medborgare, en i Finland varaktigt bosatt utlänning eller ett finskt samfund, en finsk stiftelse eller någon annan juridisk person,
- brottet har begåtts i något annat nordiskt land och åklagare på gärningsorten har framställt en begäran om att brottet ska behandlas vid en finsk domstol,
- brottet har begåtts ombord på ett finskt fartyg då det befunnit sig på öppna havet eller inom ett område som inte tillhör någon stat eller ombord på ett finskt luftfartyg då det befunnit sig inom ett sådant område eller ovanför det, eller om
- brottet ska behandlas som ett brottmål som avses i den militära rättegångslagen.

Enligt 12 § är det riksåklagaren som bestämmer om väckande av åtal när det krävs ett åtalsförordnande. Det finns dock en undantagsbestämmelse enligt vilken något åtalsförordnande av riksåklagaren inte krävs, om det enligt lag är republikens president eller riksdagen som bestämmer om väckande av åtal. Dessa senare fall har egentligen inte med jurisdiktionen att göra utan gäller åtal för ämbetsbrott av republikens president, medlem av statsrådet, ledamot av Högsta domstolen eller Riksdagens ombudsman eller Justitiekanslern.

För brott som har begåtts utomlands får enligt förundersökningslagen en förundersökning inledas om den finska strafflagen kan tillämpas och det av skäl som gäller utredningen och straffets förverkligande är ändamålsenligt att utredningen äger rum i Finland.

Åtal får enligt 13 § inte väckas i Finland för gärningar angående vilka det redan finns en lagakraftvunnen dom i den stat där gärningen begicks eller i någon annan medlemsstat i Europeiska unionen om åtalet har ogillats, den åtalade har konstaterats vara skyldig men inte dömts till straff, den ådömda påföljden har verkställts eller verkställigheten pågår, eller den ådömda påföljden har förfallit enligt lagen i domstolsstaten.

I dessa fall får dock riksåklagaren bestämma att åtal ska väckas i Finland, om en utomlands meddelad dom inte grundar sig på en finsk begäran om lagföring eller efter ett beslut om utlämning från Finland och brottet riktar sig mot Finland eller begåtts i tjänsten eller uppdraget av den som är att betrakta som offentligt anställd tjänsteman eller innehavare av ett offentligt uppdrag. Detsamma gäller internationella brott, dvs. i detta fall brott som Finland är internationellt förpliktat att lagföra, eller om brottet är delvis begånget även i Finland med undantag för när brottet också har begåtts i den stat som meddelat domen om denna stat är medlem av EU.

5.3 Island

Enligt den isländska strafflagen är isländska domstolar behöriga att döma över brott som förövas på isländskt territorium eller ett isländskt fartyg. Behörighet finns också när en isländsk medborgare eller en på Island bosatt person har begått brott utomlands under förutsättning att dubbel straffbarhet föreligger. Detsamma gäller när det är fråga om brott som begåtts utanför Island av någon som är medborgare eller fast bosatt i någon av de nordiska staterna och som påträffas på Island (4–5 §§).

Krav på åtalsförordnande finns i några utpekade situationer på det sättet att justitieministern avgör om åtal ska väckas. Det gäller brott inom isländskt territorium ombord på ett utländskt fartyg eller luftfartyg som har begåtts av besättningsmedlemmar eller passagerare mot någon som medföljer fartyget eller luftfartyget eller mot något intresse som är knutet till detta. Även i några fall då utomlands förövade brott omfattas av internationella avtal som Island är bundet av gäller att åtal beslutas av justitieministern. Det gäller 1971 års konvention om brott mot den civila luftfartens säkerhet och dess tilläggsprotokoll från 1988, 1977 års europeiska konvention om bekämpning av terrorism, 1979 års konvention om bekämpning av tagande av gisslan och 1984 års konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling.

Vid sidan av det nu nämnda gäller att åtal beslutas av justitieministern vid brott mot rikets självständighet och säkerhet och när det gäller vissa brott mot innehavaren av president-ämbetet.

5.4 Norge

Den norska strafflagen innehåller i 12 § bestämmelser om tillämpningen av norsk rätt. Grundläggande är att norska domstolar är behöriga att döma över brott som har begåtts inom riket, varmed avses bl.a. brott ombord på norska fartyg. När det gäller brott

förövade utanför norskt territorium, görs norsk strafflag i vissa delar tillämplig genom hänvisning till de straffbestämmelser som ska gälla i dessa fall.

Till skillnad från Sverige gäller i Norge inte någon obligatorisk åtalsplikt. I stället gäller opportunitetsprincipen, vilken innebär att åklagaren efter en lämplighetsbedömning kan avstå från åtal även om det är bevisat att den misstänkte har begått en straffbelagd handling. I den bedömningen kan också vägas in att gärningen har förövats utomlands.

Enligt 13 § gäller i vissa fall att åtal får väckas först efter tillstånd av Kungen (dvs. regeringen). Det gäller vid vissa särskilt angivna brott förövade av utländska medborgare utanför norskt territorium. Hit hör bl.a. mord, misshandel och våldtäkt.

En ny strafflag har antagits men har ännu inte trätt i kraft. Enligt den nya lagen ska åtal för gärningar utanför norskt territorium väckas bara det är påkallat av allmän hänsyn ("kun når allmenne hensyn tillsier det", 5 §). Normalt kommer prövningen att göras av den åklagare som handlägger det enskilda ärendet. Den nya lagen innehåller inte någon motsvarighet till 13 §. I fråga om sådana fall som i dag prövas enligt den paragrafen ska dock åtalsprövningen göras av riksadvokaten.

I motiven till 5 § anförts att kravet på "allmenne hensyn" ger uttryck för att en viss restriktivitet ska gälla vid åtal för brott som förövats utomlands och att bestämmelsen öppnar för en bred skönsmässig värdering. Bortsett från sådana brott som folkmord och förbrytelser mot mänskligheten, ska hänsyn tas till hur allvarlig gärningen är, vilken anknytning till Norge som gärningsmannen har, i vilken grad norska intressen är berörda och i vilken utsträckning åtgärder för lagföring har vidtagits eller kommer att vidtas i en annan stat.

6 Överväganden

6.1 Utgångspunkter

Som en förutsättning för översynen anges att kravet på åtalsförordnande ska finnas kvar i nuvarande utsträckning. Internationella straffrättsutredningens förslag i fråga om åtalsförordnande anknöt visserligen nära till gällande lagstiftning. Samtidigt var det utredningens avsikt att genom en tydligare strukturering strama upp regelsystemet för de svenska domstolarnas behörighet, vilket enligt utredningen borde minska behovet av åtalsförordnande som regulator av domsrätten.¹ Utgångspunkten nu måste dock vara regelsystemet i 2 kap. brottsbalken som det ser ut i dag.

I linje med Internationella straffrättsutredningens förslag är inriktningen att ansvaret för prövningen av åtalsförordnande enligt 2 kap. brottsbalken åtminstone som huvudregel ska flyttas från regeringen till någon annan myndighet. En fråga är om en ändrad beslutsordning ska omfatta samtliga ärenden eller om vissa ärenden även i fortsättningen ska förbehållas regeringen.

I detta sammanhang ingår också att bedöma om den myndighet som får primäransvaret ska ha möjlighet att lämna över prövningen till regeringen och under vilka förhållanden ett hänskjutande ska kunna äga rum. I denna del ingår att ta hänsyn till de konstitutionella aspekterna av en delad beslutskompetens mellan regeringen och den utsedda myndigheten.

I dag saknas någon närmare reglering av vad som bör vara utslagsgivande för om ett åtalsförordnande ska meddelas eller

¹ Se SOU 2002:98 s. 190.

inte. I uppdraget ingår därför att ta ställning till vilka omständigheter som ska beaktas vid prövningen. En faktor att ta hänsyn till är att restriktivitet bör gälla vid utövande av extraterritoriell jurisdiktion. Tyngdpunkten för uppdraget får anses vara den framtida hanteringen av utomlands begångna brott.

I uppdraget ingår att beakta vilka folkrättsliga åtaganden, bl.a. i form av internationella överenskommelser, som finns för Sverige och som kan påverka utredningsarbetet.

6.2 Vilka bestämmelser ska omfattas av en ändrad beslutsordning?

Ansvaret för åtalsförordnande flyttas från regeringen i de fall regeringen i dag har möjlighet att delegera beslutanderätten. I dessa fall ska riksåklagaren som högste allmänna åklagare ha primäransvaret för att bedöma om åtalsförordnande ska meddelas med möjlighet att i vissa fall delegera prövningen inom åklagarväsendet.

Den nya beslutsordningen regleras i en ny bestämmelse i 2 kap. brottsbalken. Detta innebär att de bemyndiganden för regeringen att överlämna prövningen till annan som i dag finns i 2 kap. 5 och 7 c § § brottsbalken och i vissa specialstraffrättsliga bestämmelser upphävs och ersätts av en hänvisning till den nya bestämmelsen. Även 1993 års förordning med bemyndigande för riksåklagaren upphävs.

6.2.1 Ansvaret enligt en ny beslutsordning

Formellt har regeringen det primära ansvaret för prövningen av åtalsförordnande i de fall detta är en förutsättning för åtal. Genom 1993 års delegeringsförordning har prövningen i vissa fall överlämnats till riksåklagaren. Numera har behörigheten enligt förordningen sträckts ut så att det i dag är riksåklagaren som i flertalet fall som kommer upp till prövning fattar beslutet.

Prövningen av åtalsförordnande innebär en bedömning av såväl olika rättsliga frågor med anknytning till straffrätt som de praktiska förutsättningarna för att väcka åtal i Sverige. I de fall en ändrad beslutsordning aktualiseras kan det i praktiken inte bli fråga om att flytta ansvaret utanför åklagarväsendet.

Enligt 1993 års förordning görs prövningen av Riksåklagaren, dvs. ursprungligen myndigheten Riksåklagaren. Enligt direktiven är utgångspunkten att ansvaret för prövningen ska flyttas till den myndighet som regeringen bestämmer. Riksåklagaren är sedan 2005 inte längre beteckningen på en myndighet utan uteslutande på den åklagare som är rikets högsta åklagare under regeringen (7 kap 2 § rättegångsbalken) och som samtidigt är chef för Åklagarmyndigheten.

Från processuella utgångspunkter är det inte lämpligt att lägga prövningen på Åklagarmyndigheten som sådan. Enligt rättegångsbalken fullgörs åklagarfunktionerna, såsom t.ex. att väcka åtal, av allmänna åklagare och inte av Åklagarmyndigheten. Åklagarmyndigheten förekommer över huvud taget inte som begrepp i rättegångsbalken. Det kan inte komma i fråga att inom ramen för denna översyn frångå den nuvarande ordningen för utövandet av åklagarfunktionerna. I praktiken tillämpas 1993 års förordning så att prövningen redan i dag görs av riksåklagaren som allmän åklagare.

Fråga är då om det är riksåklagaren som ska svara för prövningen av åtalsförordnande eller om bedömningen ska göras inom ramen för den allmänna prövning av åtalsförutsättningarna som varje åklagare ska göra. Även om frågan i många fall kan vara rätt okomplicerad, kan det dock ibland bli fråga om sådana bedömningar av främmande länders lagstiftning eller andra internationella frågeställningar som inte ligger inom en allmän åklagares normala verksamhet.

Det sagda talar med styrka för att riksåklagaren ska vara den åklagare som primärt har att ta ställning till om åtalsförordnande ska meddelas i ett enskilt fall. Det utesluter inte att det kan finnas skäl för att prövningen i mera okomplicerade situationer ska kunna

delegeras till någon annan åklagare, t.ex. då det på grund av medborgarskap eller hemvist finns en starkare anknytning till Sverige.

6.2.2 Fördelningen mellan regeringen och riksåklagaren

Utgångspunkten för uppdraget är att huvudregeln ska vara att någon annan än regeringen – i det här fallet alltså riksåklagaren – ska ta över prövningen av om ett åtalsförordnande ska meddelas eller inte. Motsvarande synsätt kommer till uttryck i på flera håll i den nordiska lagstiftningen. I Finland och Norge – enligt den nya strafflagen – är ordningen närmast den att riksåklagaren svarar för prövningen fullt ut. I Danmark ansvarar handläggande åklagare för bedömningen i samband med åtalsprövningen i vidare mening men samtidigt har Justitiedepartementet förbehållit sig utövningen av åklagaruppgiften i vissa fall där säkerhets- och utrikespolitiska hänsyn kan antas bli aktualiserade.

Huvudregeln enligt den svenska lagstiftningen som den kommer till uttryck i 2 kap. 5 § brottsbalken är att regeringen svarar för prövningen. Genom delegering till riksåklagaren har ordningen kommit att bli närmast den motsatta, i varje fall om ser till antalet ärenden under den senaste tioårsperioden. Det framstår således som en naturlig utveckling också i ett nordiskt perspektiv att prövningen även i formellt hänseende flyttas från regeringen till en rättslig instans. Vad som ska bedömas är därför framför allt om och i vilka fall regeringen i fortsättningen ska vara delaktig i prövningen. Det är frågor som inrymmer olika överväganden, såväl av formell som av praktisk natur.

Enligt den gällande lydelsen av 2 kap. brottsbalken har regeringen utom i de situationer som anges i 7 a och b § § obegränsad möjlighet att delegera beslut om åtalsförordnande till Riksåklagaren. Även om förordnandemöjligheten inte har utnyttjats fullt ut, görs prövningen i det helt övervägande antalet fall av riksåklagaren. Inriktningen ska som framgått vara att ansvaret för prövningen även formellt ska flyttas från regeringen, i varje fall som huvudregel.

Riksåklagarens behörighet är i dag i princip begränsad till brott av personer som är medborgare eller har hemvist i Sverige eller något annat nordiskt land. Regeringens formella delegeringsmöjlighet är betydligt vidare. Det får antas att utgångspunkten för den nuvarande fördelningen är att regeringen förbehållits de ärenden som mera generellt innehåller en risk för att utrikes- eller säkerhetspolitiska aspekter aktualiseras eller som i varje fall bedömts som känsligare från dessa utgångspunkter.

Inom ramen för den parlamentariska kontrollen är regeringen ensam ansvarig för Sveriges utrikes- och säkerhetspolitik (10 kap. regeringsformen). Här kan t.ex. noteras den skyldighet som statliga myndigheter har att underrätta chefen för utrikesdepartementet om frågor i myndigheternas verksamhet som är av betydelse för Sveriges förhållande till andra stater eller till mellanfolkliga organisationer. Överväganden av det slaget som främst tar sikte på annat än rent rättsliga bedömningar är inte heller lämpade för en prövning av myndigheter inom rättsväsendet.

Med det konstitutionella system Sverige har i dag, och med beaktande av den självständighet som myndigheterna ska ha i handläggningen av enskilda ärenden, framstår det som olämpligt att helt flytta över prövningen till riksåklagaren och frikoppla regeringen från det utrikespolitiska ansvar som regeringen ska ha enligt regeringsformen. Det finns således inte anledning att nu frångå synsättet att regeringen bör ha det yttersta ansvaret för åtalsfrågor som kräver särskilda folkrättsliga eller utrikespolitiska överväganden.²

Det betyder att man bör behålla någon möjlighet för regeringen att kunna styra över dessa ärenden och vara den som i sista hand har att fälla avgörandet. Det betyder också att det inte finns utrymme för att renodlat rättsligt system där prövningen i sin helhet ligger utanför regeringen.

Olika alternativ är möjliga när det gäller fördelningen av uppgifter mellan regeringen och riksåklagaren. Ett alternativ är att

² Jfr prop. 1984/85: 156 s. 7.

riksåklagaren primärt tar över prövningen av åtalsförordnande i samtliga fall enligt 2 kap. brottsbalken – inklusive 7 a och b § § – och samtidigt får en generell möjlighet att lämna över ett ärende till regeringen om det finns särskilda skäl. Det var den lösningen som föreslogs av Internationella straffrättsutredningen. Förslaget ska dock ses mot bakgrund av den omstrukturering av hela 2 kap. som utredningen lade fram. Tyngdpunkten för denna översyn ligger på brott som har begåtts utomlands och inte primärt på gärningar inom svenskt territorium som avses i 2 kap. 7 a och 7 b § §.

Tydliga säkerhets- och utrikespolitiska aspekter inryms i den prövning som ska göras enligt 2 kap. 7 a och b § § brottsbalken. I dag är åtalsprövningen i sådana ärenden formellt förbehållen regeringen. I övriga fall där regeringen har en delegeringsmöjlighet men inte utnyttjat den är de säkerhets- och utrikespolitiska aspekterna betydligt mindre uttalade, i varje fall enligt den bedömning som kan göras utifrån den senaste tioårsperioden.

Ett annat alternativ är därför den ordning som återspeglas i 2 kap. 7 a och b § §, nämligen att man för vissa speciella och klart utpekade situationer, där utrikespolitiska eller folkrättsliga aspekter typiskt sett aktualiseras, förbehåller regeringen prövningen i dess helhet. Primäransvaret för andra typer av ärenden förs över till riksåklagaren.

Alternativet har fördelen att ansvarsfördelningen blir tydlig och avgränsad. Nackdelen är att det inte helt uteslutas att behovet av motsvarande utrikespolitiska överväganden kan uppkomma i andra situationer, låt vara att den senaste tioårsperioden uppvisar få om ens något ärende av det slaget.

Med hänsyn till den mer begränsade uppgift som ligger inom ramen för denna översyn förefaller det senare alternativet vara den lämpligaste gränsdragningen mellan regeringens och riksåklagarens behörighet. Regeringens exklusiva behörighet för situationer enligt 2 kap. 7 a och b § § behålls (liksom enligt den specialstraffrättsliga lagstiftning där motsvarande behörighet finns). Samtidigt övertar riksåklagaren det primära ansvaret för

hela det område där det i dag finns en formell möjlighet för regeringen att delegera prövningen.

Som nyss påpekats kan det inte uteslutas att det inom riksåklagarens ansvarsområde uppkommer bedömningar som är särskilt känsliga från utrikes- eller säkerhetspolitiska utgångspunkter. Frågan är därför om och i vilken utsträckning det ska finnas en möjlighet att hänskjuta ett ärende till regeringen i de fall riksåklagaren har primäransvaret. Denna fråga har samband med vilka kriterier som ska ligga till grund för bedömningen av om ett åtalsförordnande ska meddelas eller inte och kommer därför att behandlas i ett senare avsnitt (avsnitt 6.4).

6.2.3 Den lagtekniska lösningen

I enlighet med det sagda kommer riksåklagaren i praktiken att överta primäransvaret för prövningen i det helt övervägande antalet ärenden. Utanför riksåklagarens behörighet faller endast de ärenden där regeringen enligt den nuvarande regleringen har exklusiv beslutanderätt utan möjlighet till delegering.

Författningsmässigt kan en ordning av detta slag genomföras inom ramen för ändringar av 1993 års delegeringsförordning. Med hänsyn till att huvudregeln kommer att vara att prövningen fullgörs av riksåklagaren är det dock lämpligare att den nya beslutsordningen kommer till uttryck genom en ny bestämmelse i 2 kap. brottsbalken. Det innebär följdändringar i nuvarande 2 kap. 5 § bl.a. genom att det delegeringsbemyndigande som riksdagen gett regeringen upphävs. Samtidigt upphävs 1993 års delegeringsförordning. Konsekvensändringar görs även i 2 kap. 5 a § och 7 c § samt de specialstraffrättsliga bestämmelser som innehåller egna delegeringsbemyndiganden.

6.3 Kriterier för bedömningen

Vid prövningen enligt den nya bestämmelsen ska beaktas om ett åtal här är förenligt med Sveriges internationella förpliktelser, vilken anknytning brottsligheten eller den misstänkte har till Sverige, om åtgärder för lagföring har vidtagits eller kommer att vidtas i en annan stat, och de praktiska förutsättningarna för lagföring i Sverige.

De straffrättsliga jurisdiktionsreglerna ger långtgående möjligheter att tillämpa svensk domsrätt. Tanken är dock inte att bestämmelserna ska tillämpas i den omfattning som det formellt finns utrymme för. En reglerande faktor är det krav på dubbel straffbarhet som principiellt gäller som villkor för lagföring av utomlands förövade brott. Omständigheterna kan också ibland vara sådana att det av praktiska inte skäl går att genomföra en lagföring här. Men även om hinder av det slaget inte finns, är avsikten att reglerna ska tillämpas med en viss restriktivitet. Det bör som det brukas uttryckas finnas ett påtagligt och berättigat intresse av att lagföring kommer till stånd i Sverige. Spärren mot en alltför vidsträckt tillämpning är som framgått det krav på åtalsförordnande som ställts upp i vissa situationer, framför allt när det gäller brott som har förövats utanför det svenska territoriet.

Redan att det finns ett krav på en särskild åtalsprövning ger uttryck för att restriktivitet är avsedd i tillämpningen. I andra sammanhang när en diskretionär prövning av åtalsfrågan är avsedd, brukar det uttryckas så att brottet får åtalas av åklagare endast om åtal är påkallat ur allmän synpunkt.³ Att motsvarande restriktivitet generellt ska gälla vid tillämpningen av svensk jurisdiktion får således anses komma till uttryck genom kravet på åtalsförordnande.

Ett bärande skäl bakom kravet på åtalsförordnande är att kontrollera att en tillämpning av svensk straffrättslig jurisdiktion är förenlig med folkrättsliga grundsatser och Sveriges interna-

³ Se t.ex. 4 kap. 11 § och 7 kap. 6 § brottsbalken.

tionella överenskommelser. Ett liknande krav framgår visserligen redan i dag av 2 kap. 7 § brottsbalken. Denna regel tar dock sikte främst på folkrättsliga begränsningar vid utövandet av nationell jurisdiktion, t.ex. immunitetsregler. Prövningen av om åtalsförordnande ska meddelas eller inte bör emellertid göras utifrån ett något bredare perspektiv och med beaktande även av Sveriges positiva förpliktelser.

Ett kriterium som bör komma till tydligt uttryck vid prövningen är därför de internationella förpliktelser som Sverige är bundet av. Dessa kan innebära skyldigheter såväl att beivra viss brottslighet (t.ex. kapning och luftfartsabotage eller terroristbrott) som att i vissa fall avstå från lagföring här (se bl.a. 2 kap. 5 a § då en dom för samma gärning har meddelats i en annan stat). Sverige får också anses vara förpliktat att handla i enlighet med allmänna folkrättsliga grundsatser. Om det är tveksamt från folkrättslig synpunkt att svenska kompetensregler kan göras gällande, bör det vara ett skäl för att vara särskilt restriktiv vid åtalsprövningen.

Därutöver bör prövas vilken anknytning som brottsligheten eller gärningsmannen har till Sverige. Om det är fråga om brott mot svenska intressen, allmänna eller enskilda, är skälen för åtal generellt sett starkare än om sådana omständigheter inte finns. Det kan också antas att främmande staters intresse för lagföring är mindre i sådana fall.

Vid bedömningen av anknytningen till Sverige bör också brottslighetens karaktär och omfattning ha betydelse. Även om det i praktiken kanske inte är så vanligt att bagatellbrott som har förövats utomlands över huvud taget kommer till svenska myndigheters kännedom, bör som ett grundläggande krav gälla att det från straffrättslig synpunkt finns ett mera uttalat svenskt intresse av att ingripa mot gärningen. Prövningen bör därför göras även med hänsyn till brottslighetens svårhet. Det betyder inte att det ska vara uteslutet att beivra mindre allvarliga brott som bötesbrott. Bedömningen får sådana fall göras utifrån de skyddsintressen som bär upp straffbestämmelsen.

Att en svensk medborgare eller en utlänning med stadigvarande hemvist här har begått ett brott av ett slag som normalt skulle föranleda åtal bör vara ett argument för lagföring i varje fall så länge inte den stat där brottet har förövats har vidtagit åtgärder för att beivra brottet.

En avvägning bör också göras i vilken utsträckning en brottslig gärning har en större anknytning till ett annat land än Sverige, framför allt i situationer när det närmast är en tillfällighet att svenska jurisdiktionsregler är tillämpliga eller andra fall då det utländska intresset av bestraffning får antas vara starkare än Sveriges.

Av stor betydelse är självfallet vilka åtgärder som har eller kommer att vidtas i en annan stat. En allmän strävan internationellt är ju att så långt det är möjligt undvika jurisdiktionskollisioner, dvs. att flera länder samtidigt gör anspråk på att bestraffa en viss gärning. Ett exempel är EU:s rambeslut om förebyggande och lösning av tvister om utövande av jurisdiktion i straffrättsliga förfaranden (2009/948/RIF). Rambeslutet innebär en skyldighet för medlemsstaterna att samråda med varandra för att kunna avgöra var det är lämpligast att lagföringen äger rum. EU:s rambeslut om bekämpande av terrorism (2002/475/RIF) anger en successiv ordning när flera staters jurisdiktioner sammanfaller. Enligt detta ska prioritet ges medlemsstat inom vars territorium brottet begåtts och därefter, i fallande ordning, i de stater där gärningsmannen är medborgare, där offret är hemmahörande eller där gärningsmannen påträffas.

Även om förpliktelser av detta slag inte finns, är det naturligtvis viktigt att undvika kollisioner, framför allt då en annan stat får anses ha ett starkare straffrättsligt intresse än Sverige.

Ibland kan det finnas praktiska svårigheter att genomföra en brottsutredning i Sverige på grund av att gärningsmannen eller bevispersoner finns utomlands. I prövningen måste därför ingå en bedömning av vilka faktiska möjligheter det finns för lagföring här med beaktande av möjligheterna till utlämning och internationellt rättsligt bistånd. Även om möjligheterna till lagföring inte är uteslutna, måste en avvägning göras mot brotts-

lighetens allvar och omfattning och hur stark anknytningen till Sverige är.

Beskrivningen i det föregående är en renodling av olika frågeställningar som bör aktualiseras vid åtalsprövningen. I praktiken kommer de olika kriterierna att påverka varandra och kommer kanske inte alltid att kunna klarläggas helt och hållet i det enskilda ärendet. Utfallet av prövningen måste ofta bli en mera skönsmässig avvägning av skälen för och emot åtal. Allmänt sett bör dock gälla att ett positivt beslut måste grundas på en övervikt för skälen för åtal.

6.4 Möjligheterna för riksåklagaren att överlämna prövningen till regeringen

Om förutsättningarna för att meddela åtalsförordnande i övrigt är uppfyllda, ska Riksåklagaren överlämna prövningen till regeringen om ärendet kan antas ha särskild betydelse för Sveriges utrikes- eller säkerhetspolitiska förhållanden.

6.4.1 Inledning

Utgångspunkten för översynen är att huvudregeln ska vara att någon annan än regeringen – i det här fallet alltså riksåklagaren – ska ta över prövningen av om ett åtalsförordnande ska meddelas eller inte. Som framgått av avsnitt 5.2.2 är förslaget att gränsdragningen mellan regeringens och riksåklagarens behörighet i första hand ska göras så att i de fall regeringen enligt dagens system har exklusiv beslutanderätt, ska prövningen även i fortsättningen vara förbehållen regeringen medan ansvaret för övriga ärenden primärt ska ligga på riksåklagaren. Avgörande för denna gränsdragning är det ansvar för Sveriges utrikes- och säkerhetspolitik som regeringen har enligt 10 kap. regeringsformen.

Även om prövningen i ärenden som mera generellt kan antas inrymma utrikes- och säkerhetspolitiska bedömningar också i

fortsättningen är förbehållen regeringen, kan det inte uteslutas att motsvarande bedömningar undantagsvis kan aktualiseras i andra ärenden. I uppdraget ingår därför att bedöma om och i vilken utsträckning regeringen ska kunna kopplas in i ärenden som faller under riksåklagarens primäransvar. En sådan möjlighet finns i dag enligt 3 § i 1993 års delegeringsförfordning. Riksåklagaren får enligt denna paragraf överlämna ett ärende till regeringen, om det finns anledning till det.

6.4.2 Konstitutionella aspekter

En särskild fråga som berörs i direktiven är om det från konstitutionell synpunkt finns problem med en delad beslutskompetens mellan regeringen och riksåklagaren. Synpunkter av det slaget framkom vid remissbehandlingen av Internationella straffrättsutredningens förslag. Principiellt borde frågor som rör rättsskipningen vara en uppgift för myndigheterna inom rättsväsendet och fria från politiska överväganden och hänsyn.

Enligt 12 kap. 1 § regeringsformen lyder de statliga förvaltningsmyndigheter, som inte är myndigheter under riksdagen, under regeringen. Enligt denna bestämmelse är alltså åklagarsväsendet som förvaltningsmyndighet underställt regeringen. Som tidigare nämnts framgår av 7 kap. 2 § rättegångsbalken att riksåklagaren är under regeringen rikets högste åklagare.

Samtidigt gäller principen om förvaltningens självständighet. Redan i regeringsformens inledningsparagraf slås fast att den offentliga makten utövas under lagarna. Regeringen får därför inte utfärda några direktiv som strider mot gällande rätt. Av 12 kap. 2 § regeringsformen följer vidare ett förbud mot direktiv till en förvaltningsmyndighet i handläggningen av ärenden som innebär myndighetsutövning mot enskilda eller som annars gäller tillämpning av lag⁴. Åklagares beslut i brottmål är genomgående av denna karaktär.

⁴ Jfr SOU 2008:25 s. 351.

Även om regeringsformen bygger på grunduppfattningen att regeringen inte ska blandas in i handläggningen av enskilda ärenden och att det därför inte är en uppgift för regeringen att bedöma åklagarärenden, kan regeringsformen – eller rättegångsbalken – inte heller anses innebära något formellt förbud mot att regeringen övertar en åklagaruppgift, i varje fall inte om övertagandet begränsas till situationer av extraordinär karaktär och till områden som avser de funktioner som det enligt regeringsformen är en uppgift för regeringen att ansvara för.⁵

Det sagda leder till att det inte i första hand är ett konstitutionellt hinder att även i fortsättningen ha kvar möjligheten för riksåklagaren att lämna över åtalsprövningen till regeringen. Däremot måste den principiella åtskillnaden enligt regeringsformen mellan uppgifter för regeringen och vad myndigheterna ska svara för beaktas vid utformningen av systemet.

6.4.3 Överlämnande till regeringen

Även om det inte finns några konstitutionella hinder mot att behålla ansvarsfördelningen mellan riksåklagaren och regeringen, bör frågor som rör rättskipningen i princip inte ligga på regeringen. Det är ett synsätt som får anses komma till uttryck i regeringsformen. Å andra sidan är bedömningar av utrikes- och säkerhetspolitisk natur inte i första hand en uppgift för förvaltningsmyndigheterna utan ett regeringsansvar. Det sistnämnda talar för att man bör behålla en möjlighet för riksåklagaren att i vissa fall överlämna ett ärende till regeringen för slutlig bedömning, om det inrymmer bedömningar av denna art. Samtidigt bör ansvarsfördelningen hållas isär så att det bara är ärenden som innehåller sådana säkerhets- och utrikespolitiska bedömningar som regeringen svarar för som ska kunna komma under regeringens prövning. Beslutskompetensen bör därför så långt det går vara delad och inte överlappande.

⁵ Jfr Ds Ju 1984:6 s. 142f.

I ett sådant system bör det finnas en tydlig gräns mellan de moment som ligger inom riksåklagarens prövning och de moment som regeringen ska bedöma.

På riksåklagaren bör i princip ligga alla omständigheter som inte rör de utrikes- och säkerhetspolitiska bedömningar som regeringen ska göra. För att markera den åtskillnad som ska göras, bör ett överlämnande äga rum endast om det finns särskild anledning att anta att Sverige utrikes- eller säkerhetspolitiska intressen berörs. I sådana situationer ska å andra sidan ett överlämnande vara obligatoriskt.

I avsnitt 5.3 har behandlats olika bedömningskriterier. Ansvarsfördelningen bör göras så att riksåklagaren först ska pröva de mera rättsligt präglade förutsättningarna för åtal, dvs. vilka anknytningsfaktorer som finns till Sverige, vilka lagföringsåtgärder som vidtagits i en annan stat och vilka praktiska förutsättningar det finns för lagföring här. Om prövningen utfaller så att det finns skäl för lagföring här men det samtidigt enligt riksåklagarens bedömning finns särskilda utrikes- eller säkerhetspolitiska aspekter, ska ärendet överlämnas till regeringen för ett slutligt avgörande.

I dag gäller som påpekats att riksåklagaren *får* överlämna ett ärende till regeringen om det finns anledning till det. I fortsättningen bör gälla en mera uttalad skyldighet att överlämna ärendet till regeringen när förutsättningarna för det är uppfyllda. Eftersom riksåklagaren har att göra prövningen om ärendet aktualiserar särskilda utrikes- och säkerhetspolitiska bedömningar, blir förmodligen skillnaden i praktiken inte så stor. Å andra sidan blir ändå ansvarsfördelningen tydligare.

När ett ärende väl har lämnats över regeringen är det regeringen som har att fatta beslut i ärendet. Det bör i den situationen inte komma i fråga att ärendet lämnas tillbaka till riksåklagaren för slutligt ställningstagande, även om regeringen skulle göra en annan bedömning av dess säkerhets- eller utrikespolitiska natur.

De bedömningsfaktorer som ställs upp i den nya paragrafen tar i första hand sikte på riksåklagarens prövning. Avsikten är inte att inom ramen för denna utredning ge bindande föreskrifter

för regeringen och dess bedömning. På samma sätt som idag bör det överlämnas åt regeringen att göra en egen bedömning av skälen för och emot ett åtalsförordnande.⁶ Utgångspunkten är dock att överlämnandet förenas med ett yttrande av riksåklagaren, där hans ställningstagande redovisas. I praktiken får antas att den bedömning av olika faktorer i ärendet som kommer till uttryck i yttrandet också kommer att ha betydelse för regeringens prövning.

⁶ Jfr SOU 2002:98 s. 191.

7 Genomförande

7.1 Tidpunkten för ikraftträdande

Några mera betydande författningsändringar är det inte fråga om. Förslagen berör inte heller andra myndigheter än i dag och kräver inga särskilda utbildningsinsatser. Lagförslagen bör därför kunna träda i kraft den 1 januari 2015.

Några särskilda övergångsregler bör inte vara nödvändiga.

7.2 Kostnadskonsekvenser

Förslaget innebär att handläggningen av ett så begränsat antal ärenden förs över från regeringen till riksåklagaren att några särskilda ekonomiska konsekvenser inte kan antas uppstå.

8 Författningskommentar

8.1 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

2 kap. brottsbalken

5 §

Åtal för brott som inom riket begåtts *på* ett utländskt fartyg eller luftfartyg av en utlänning som var befälhavare *på fartyget* eller tillhörde *dess besättning* eller annars *följde med på fartyget* mot en sådan utlänning eller mot ett utländskt intresse, *får inte väckas utan att åtalsförordnande enligt 5 b § har meddelats.*

Åtal för brott som har förövats utom riket *får inte väckas utan att åtalsförordnande enligt 5 b § har meddelats.* Åtal får dock väckas *utan åtalsförordnande*, om brottet är osann utsaga eller ovarsam utsaga inför en internationell domstol eller om brottet begåtts

1. *på* ett svenskt fartyg eller luftfartyg eller i tjänsten av befälhavaren eller någon som tillhörde besättningen *på* ett sådant fartyg,

2. av någon som tillhör försvarsmakten på ett område där en avdelning av försvarsmakten befann sig,

3. vid tjänstgöring utom riket av någon som är anställd i Försvarsmakten och tjänstgör i en internationell militär insats eller som tillhör Polisens insatsstyrka,

4. i tjänsten utom riket av en polisman, tulltjänsteman eller tjänsteman vid Kustbevakningen som utför gränsöverskridande arbetsuppgifter enligt en internationell överenskommelse som Sverige har tillträtt,

5. i Danmark, Finland, Island eller Norge eller på fartyg i reguljär trafik mellan orter belägna i Sverige eller någon av nämnda stater, eller

6. av svensk, dansk, finsk, isländsk eller norsk medborgare mot svenskt intresse.

I första och andra styckena har några mindre språkliga moderniseringar gjorts. Den sakliga ändring paragrafen har genomgått finns i första stycket. I stället för att ett åtalsförordnande meddelas av regeringen eller den regeringen bemyndigat, hänvisas till åtalsförordnande enligt en ny paragraf, 5 b §. Enligt denna är det riksåklagaren som enligt huvudregeln beslutar om åtalsförordnande.

Genom ändringen i paragrafen har 1993-års delegeringsförordning spelat ut sin roll och kan upphävas.

5 a §

Om en fråga om ansvar för en gärning har prövats genom en lagakraft-ägande dom, meddelad i den stat där gärningen förövats eller i en stat som tillträtt någon av de överenskommelser som avses i fjärde stycket, får den tilltalade inte här i riket lagföras för samma gärning,

1. om han *eller hon* har frikänts från ansvar,
2. om han *eller hon* har förklarats skyldig till brottet utan att *någon* påföljd har dömts ut,
3. om *den utdömda* påföljden har verkställts i sin helhet eller verkställigheten pågår, eller
4. om *den utdömda* påföljden har bortfallit enligt lagen i den *andra* staten.

Första stycket gäller inte i fråga om brott som avses i 1 § eller 3 § 4, 6 eller 7 såvida inte lagföringen i den *andra* staten har skett på begäran av en svensk myndighet eller sedan personen överlämnats eller utlämnats från Sverige för lagföring.

Om en fråga om ansvar för en gärning har prövats genom en dom meddelad i en *annan* stat och om det inte finns hinder mot lagföring på grund av vad som förut sagts i denna paragraf, *får åtal inte väckas här i riket utan att åtalsförordnande enligt 5 b § har meddelats.*

De överenskommelser som avses i första stycket är

1. den europeiska konventionen den 28 maj 1970 om brottmålsdoms internationella rättsverkningar,

2. den europeiska konventionen den 15 maj 1972 om överförande av lagföring i brottmål,

3. konventionen den 26 juli 1995 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen, dock endast om gärningen omfattas av överenskommelsen,

4. protokollet den 27 september 1996 till konventionen om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen, dock endast om gärningen omfattas av överenskommelsen,

5. konventionen den 25 maj 1997 om kamp mot korruption som tjänstemän i Europeiska gemenskaperna eller Europeiska unionens medlemsstater är delaktiga i, dock endast om gärningen omfattas av överenskommelsen,

6. konventionen den 19 juni 1990 om tillämpning av Schengenavtalet den 14 juni 1985,

7. konventionen den 25 maj 1987 mellan Europeiska gemenskapernas medlemsstater om förbud mot dubbel lagföring, och

8. andra protokollet den 19 juni 1997 till konventionen om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen, dock endast om gärningen omfattas av överenskommelsen.

Om ett brott har begåtts delvis här i riket och delvis också inom den medlemsstats territorium där domen medelats, *ska* första stycket tillämpas om gärningen omfattas av de överenskommelser som avses i fjärde stycket 3–5 eller 8 eller om domen meddelats av *en* stat som tillträtt en överenskommelse som anges i fjärde stycket 6 eller 7.

I tredje stycket har bestämmelsen om åtalsförordnande av regeringen eller den regeringen bemyndigat ersatts av hänvisning till 5 b §. Enligt den paragrafen beslutas åtalsförordnande primärt av riksåklagaren.

I övrigt har några mindre språkliga justeringar gjorts i första, tredje och femte styckena.

5 b §

Riksåklagaren beslutar om åtalsförordnande om inte annat är särskilt föreskrivet.

Vid prövningen ska beaktas

- 1. om ett åtal här i riket är förenligt med Sveriges folkrättsliga förpliktelser,*
- 2. i vilken utsträckning brottsligheten eller den misstänkte har anknytning till Sverige,*
- 3. om åtgärder för lagföring har inletts eller kommer att inledas i en annan stat, och*
- 4. vilka faktiska möjligheter det finns att utreda brottet här.*

När det gäller brott som har begåtts utomlands av en svensk medborgare eller en utlänning med hemvist i Sverige får riksåklagaren överlämna prövningen till en annan allmän åklagare.

Om det finns anledning anta att prövningen har särskild betydelse för Sveriges utrikes- eller säkerhetspolitik, ska riksåklagaren överlämna ärendet till regeringen för beslut, om riksåklagaren har bedömt att omständigheter som avses i andra stycket 2–4 inte utgör skäl mot åtal i Sverige.

Paragrafen är ny och behandlar vem som beslutar om åtalsförordnande och vilka omständigheter som ska beaktas vid prövningen samt i vilka situationer ärendet ska överlämnas till regeringen.

Enligt första stycket är det riksåklagaren som har primäransvaret för prövningen av om åtalsförordnande ska meddelas när ett sådant krav gäller. Behörigheten gäller inte 7 a och b §§ eller i andra fall där det är särskilt föreskrivet att prövningen är en uppgift för regeringen. På samma sätt som idag gäller behörigheten för riksåklagaren även specialstraffrättslig lagstiftning, om inte beslutanderätten genom en särskild föreskrift har förbehållits regeringen.

Att ett särskilt krav på åtalsförordnande gäller i stället för den åtalsplikt som annars är det normala vid åtalprövningen, ger uttryck för att restriktivitet ska gälla vid tillämpningen. På liknande sätt som när en gärning får åtalas endast om åtal är påkallat ur allmän synpunkt, ska en bedömning göras av omständigheterna i det

enskilda ärendet. Först om den samlade resultatet utfaller så att det finns ett påtagligt och berättigat intresse av att lagföring kommer till stånd i Sverige, bör ett åtalsförordnande meddelas.

En faktor av betydelse vid prövningen är enligt andra stycket 1 bedömningen av om ett åtal är förenligt med Sveriges folkrättsliga och traktatmässiga förpliktelser. Det gäller bl.a. sådana begränsningar till vilka 2 kap. 7 § brottsbalken hänvisar. Om det från dessa folkrättsliga utgångspunkter är tveksamt eller oklart i vilken utsträckning Sverige bör utöva sina formella jurisdiktionsmöjligheter, talar det för att återhållsamhet iakttas.

Men det är inte bara folkrättsliga begränsningar som avses i sammanhanget. Antagligen kommer det i motsvarande eller större omfattning att handla om förpliktelser att kunna utöva jurisdiktion som Sverige har åtagit sig, t.ex. vid mycket allvarliga brott. Att Sverige internationellt har ett åtagande av det slaget, är därför en faktor som bör ha betydelse vid bedömningen.

Att en viss gärning har stark anknytning till Sverige, t.ex. då gärningen har riktat sig mot ett svenskt allmänt intresse eller mot en svensk medborgare är en annan faktor som får anses tala för ett åtal. Att anknytningen till Sverige ska beaktas framgår av punkt 2.

Vid prövningen av anknytningen till Sverige bör man också kunna väga in brottets eller brottslighetens omfattning och svårhet. Vid mycket svåra brott finns som nämnts ofta folkrättsliga förpliktelser som Sverige åtagit sig, t.ex. som redan nämnts vid folkrätts- och terroristbrott. Även vid sidan av sådana åtaganden bör det finnas utrymme för att pröva i vilken utsträckning brottets karaktär gör att det finns ett berättigat intresse av lagföring här.

Därmed är inte avsikten att utesluta t.ex. bötesbrott. I likhet med vad som gäller enligt intern svensk lagstiftning, får prövningen göras utifrån de intressen som bär upp den aktuella straffbestämmelsen. Är det fråga om en starkare anknytning till Sverige och svenska förhållanden, finns det ofta större anledning än då en närmare anknytning saknas att göra samma bedömning i åtalsfrågan som i ett internt svenskt ärende.

En bedömning ska alltså göras av i vilken utsträckning det är ett svenskt intresse av att lagföring kommer till stånd. Men även om gärningen har anknytning till Sverige är det inte givet att lagföringen ska äga rum här. En bedömning måste, som framgår av punkt 3, också göras av vilka intresse andra stater har och vilka åtgärder som har vidtagit där.

Den allmänna inriktningen måste vara att undvika att en och samma brottsliga gärning blir föremål för lagföring i flera länder. Ju starkare anknytningen är till en viss stat, t.ex. på grund av att gärningen har förövats där, desto större anledning finns det att beakta den andra statens intresse och ge den staten prioritet. Det är en princip som kommer till uttryck olika internationella instrument, t.ex. i EU:s rambeslut om samråd vid kolliderande jurisdiktioner.

I punkt 4 erinras om vikten av att bedöma de faktiska möjligheterna för att genomföra en förundersökning och hålla rättegång här med iakttagande av den standard som allmänt gäller. Principen är att lagföring i första hand bör äga rum där det finns bäst förutsättningar för detta, t.ex. där den bästa bevisningen finns. Vid prövningen bör också vägas in i vilken utsträckning svenska myndigheter kan erhålla rättsligt bistånd av andra länder, t.ex. genom överlämnade av bevisning eller förhör med bevispersoner.

Som framgått inledningsvis ska en samlad bedömning göras. Om det framstår som mer eller mindre klart att Sveriges folkrättsligt är förhindrat att vidta åtgärder för lagföring här, ska Sverige självfallet avstå från detta. Det är också klart att Sverige bör avstå från lagföring, om de praktiska förutsättningarna för detta saknas. Om det å andra sidan finns en stark svensk anknytning och någon lagföring inte kommer att äga rum någon annanstans, saknas anledning att göra någon annan bedömning än i ett renodlat internt ärende. I övrigt finns det inte någon given prioritetsordning mellan de olika kriterierna. Ofta kommer det att bli fråga om en sammanvägning av olika omständigheter som i varierande utsträckning talar för lagföring i Sverige. En tum-

regel bör vara att den samlade bedömning ger till resultat att skälen för lagföring här är starkare än skälen emot.

Enligt tredje stycket får prövningen delegeras till andra åklagare om ärendet avser brott utomlands av svenska medborgare eller utlänningar med hemvist i Sverige. Erfarenhetsmässigt brukar ärenden av detta slag vara okomplicerade och i regel leda till åtal för det fall åtalsfrågan aktualiseras här. Vad som avses är en generell delegering och inte delegering av ett enskilt ärende.

För tydlighetens skull bör anmärkas att i de fall prövningen är en uppgift för riksåklagaren behöver prövningen inte alltid göras av denne personligen. Detta får regleras närmare i den interna arbetsordningen för riksåklagarens kansli.

Om ett ärende undantagsvis skulle aktualisera sådana utrikes- eller säkerhetspolitiska bedömningar som det enligt regeringsformen i första hand är en uppgift för regeringen att göra, ska riksåklagaren överlämna ärendet till regeringen för beslut. Detta framgår av fjärde stycket.

Lagföring i Sverige för ett brott som har förövats i en annan stat, berör i någon mening alltid förhållandet till den staten. För att ärenden ska lämnas över till regeringen, bör krävas att ärendet är av den karaktären att ett positivt beslut i åtalsfrågan kan antas ha särskild betydelse för Sveriges förhållande till den andra staten.

En förutsättning för överlämnande är att riksåklagaren gör bedömningen att det inte finns andra omständigheter som bör leda till avslag på en framställning om åtalsförordnande. Om anknytningen till Sverige är så svag att man av den anledningen bör avstå från lagföring här eller om de praktiska förutsättningarna för lagföring saknas, finns inte någon anledning för regeringen att pröva de utrikes- eller säkerhetspolitiska konsekvenserna. En prövning bör därför först göras av om kriterierna enligt 2–4 gör att hinder mot lagföring i Sverige inte finns. Bedömningen enligt punkt 1 av de Sveriges folkrättsliga förpliktelser har däremot betydelse även för regeringens prövning. Den frågan bör därför överlämnas till regeringen i dessa fall.

Om riksåklagaren gör bedömningen att det finns sådana utrikespolitiska eller säkerhetspolitiska intressen som gör att regeringen bör pröva frågan, finns det en skyldighet att lämna över ärendet.

Avsikten är inte att i större utsträckning än i dag binda regeringen vid tillämpningen av 5 b §. Regleringen i 5 b § är främst avsedd för prövningen inom åklagarväsendet. Det kan dock antas att riksåklagarens bedömning i de delar detta är en uppgift för honom ofta kommer att vara vägledande även för regeringens prövning. Som påpekats i de allmänna övervägandena överlämnas ärendet för beslut. Avsikten är inte att ärendet ska lämnas tillbaka till riksåklagaren för beslut om utfallet av regeringens prövning är att de inte finns några utrikes- eller säkerhetspolitiska hinder mot lagföring.

Hanteringen av ärenden om åtalsförordnande inrymmer en del praktiska frågeställningar. En del av dessa påverkas inte av den nya lagstiftningen medan förutsättningarna för andra delvis kommer att förändras.

Som framgått är ett av de kriterier som läggas till grund för prövningen de praktiska förutsättningarna för lagföring i Sverige. Det har visserligen alltid varit ett moment som ingått i prövningen men enligt den nya ordningen kommer prövningen att formaliseras.

Den som bäst kan bedöma dessa förutsättningar är den åklagare som handlägger ärendet. Avsikten är inte att skjuta över prövningen till riksåklagaren. Det får antas att den åklagare som gör en framställning om åtalsförordnande redan har gjort en bedömning av möjligheterna att kunna bedriva en brottsutredning i Sverige. Det får också antas att prövningen i den delen görs i samråd, även om riksåklagaren alltid är den som gör den slutliga bedömningen.

Att ett åtalsförordnande har meddelats när detta krävs, är en processförutsättning. Om villkoret inte är uppfyllt, ska domstolen avvisa åtalet. På samma sätt som i dag bör bristen kunna botas i efterhand och även i högre rätt om det först då skulle stå klart att åtalsförordnande krävs.

I dag finns en formell behörighetsskillnad mellan regeringen och riksåklagaren. Om åtalsförordnande inledningsvis har meddelats av riksåklagaren och omständigheter framkommer som visar att ärendet egentligen borde ha prövats av regeringen, måste frågan underställas regeringen i efterhand. I fortsättningen kommer behörighetsgränsen att vara mera flytande. Om riksåklagaren har gjort bedömningen att ärendet inte behöver hänskjutas till regeringen, får beslutet om åtalsförordnande anses vara gällande även om det kan finnas olika meningar i bedömningen av ärendets utrikes- och säkerhetspolitiska konsekvenser. Det får här anses var fråga om en intern handläggningsordning som inte påverkar beslutets giltighet.

Att åtalsförordnande krävs, hindrar i allmänhet inte att en förundersökning inleds och att straffprocessuella tvångsmedel används inom ramen för denna. Inledningsvis kan bedömningen av om ett åtalsförordnande kommer att meddelas vara osäker. Ibland ställs åklagaren inför nödvändigheten av att omedelbart fatta beslut om tvångsåtgärder. I de fall regeringen enligt dagens ordning ska besluta om åtalsförordnande, kan beslutet komma att hänga i luften medan ärendet bereds i regeringskansliet. Någon möjlighet till förhandsbesked finns inte.

Det kan antas att den nya ordningen med en vidgad behörighet för riksåklagaren kommer att minska handläggningstiden för de ärenden som i dag kräver beslut av regeringen och att det också kommer att finnas större möjligheter till underhandskontakter mellan riksåklagarens kansli och den handläggande åklagaren.

Ett beslut om åtalsförordnande förutsätter att det finns åtminstone ett utkast till stämningsansökan för att man ska kunna bedöma de formella kraven på åtalsförordnande. Det väcker frågan hur man ska se på att det i efterhand innan målet är avgjort kommer fram nya omständigheter som påverkar åtalets utformning.

Det är klart att i det fall det saknas ett åtalsförordnande när detta krävs, kan ärendet kompletteras även om åtal redan har väckts. Åtalsförordnandet får som sagt anses utgöra resultatet av en prövning av lämpligheten och förutsättningarna för en lagföring i

Sverige. Det förekommer inte sällan att en justering behöver göras i gärningsbeskrivningen med hänsyn till vad som kommer fram under själva rättegången. Åtminstone så länge ändringarna håller sig inom ramen för vad som är tillåtet enligt 45 kap. 5 § rättegångsbalken bör det inte vara nödvändigt att en ny prövning av åtalsförordnandet.

7 c §

I fråga om brott som riktats mot Internationella brottmålsdomstolens rättskipning, får åtal *inte väckas utan att åtalsförordnande enligt 5 b § har meddelats*.

I paragrafen har gjorts den ändringen att hänvisningen till förordnade av regeringen eller den regeringen bestämmer ersatts med en hänvisning till åtalsförordnande enligt 5 b §.

8.2 Förslaget till ändring i lagen (1966:314) om kontinentalsockeln

14 §

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

Har regeringen föreskrivit att sekretess enligt 30 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen ska gälla i verksamhet som består i tillsyn över efterlevnaden av denna lag, tillämpas första stycket också i fråga om den röjer uppgifter vilka han eller hon till följd härav är skyldig att hemlighålla.

Åtal för brott som avses i 11 § första och tredje styckena får *inte väckas utan att åtalsförordnande enligt 2 kap. 5 b § brottsbalken har meddelats*.

En ändring har gjorts i tredje stycket. Åtal får enligt gällande lydelse väckas först efter förordnande av regeringen eller den myndighet som regeringen bemyndigar. I fortsättningen hänvisas i stycket direkt till åtalsförordnande enligt 2 kap. 5 b § brottsbalken.

8.3 Förslaget ändring av lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg

10 kap. Ansvar m.m.

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 överträdelser begångna på dess fartyg.

Att åtal för brott som avses i första stycket i vissa fall *inte får väckas utan att åtalsförordnande har meddelats* följer av 2 kap. 5 § brottsbalken.

En ändring har gjorts i paragrafens andra stycke. Påminnelsen om åtalsförordnande av regeringen eller den myndighet som regeringen bemyndigat har ersatts av en hänvisning till 2 kap. 5 § brottsbalken.

8.4 Förslaget till ändring av lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner

10 §

Åtal för brott enligt 8 § får *inte väckas utan att åtalsförordnande enligt 2 kap. 5 b § brottsbalken har meddelats.*

I dag får enligt 10 § åtal för brott som avses i 8 §, dvs. brott mot internationella sanktioner som beslutas av FN:s säkerhetsråd eller EU, väckas först efter åtalsförordnande av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Paragrafen hänvisar i fortsättningen till åtalsförordnande enligt 2 kap. 5 b § brottsbalken.

8.5 Förslaget till ändring av Radio- och TV-lagen (2010:696)

17 kap. Straff, särskild avgift och vite

2 §

Den som uppsåtligen 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

1. 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

2. 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 oavsett vad som föreskrivs i 2 kap. 5 a § första och andra styckena brottsbalken.

Utan att åtalsförordnande enligt 2 kap. 5 b § brottsbalken har meddelats får åtal inte väckas mot

1. svenska medborgare för brott som rör sändningar som inte är avsedda att ta emot eller kan tas emot i Sverige och inte heller orsakar att radioanordningar blir skadligt påverkade här, eller

2. utlänningar även i andra fall än de som anges i 2 kap. 5 § brottsbalken.

Ändringen gäller tredje stycket. Enligt den nuvarande lydelsen får i de angivna fallen åtal väckas bara efter beslut av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. I fortsättningen anges i stället att åtalsförordnande krävs enligt 2 kap. 5 b § brottsbalken.



REGERINGSKANSLIET

Promemoria

2013-12-19

Justitiedepartementet

Straffrättsenheten

En översyn av bestämmelserna om åtalsförordnande**Sammanfattning**

En utredare får i uppdrag att göra en översyn av reglerna om åtalsförordnande i 2 kap. brottsbalken. Översynen utgör en del i den fortsatta beredningen av de förslag Internationella straffrättsutredningen lagt fram i sitt betänkande Internationella brott och svensk jurisdiktion (SOU 2002:98). Utgångspunkten bör vara att ansvaret för prövningen som huvudregel flyttas från regeringen till den myndighet som regeringen utser. Inom ramen för uppdraget ligger att ange vilka omständigheter som ska beaktas vid prövningen samt att ta ställning till om, och i så fall under vilka förhållanden, den utsedda myndigheten bör ges möjlighet att överlämna prövningen till regeringen.

Bakgrund och behovet av en översyn

Regeringen beslutade år 2000 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över den svenska lagstiftningen om straffrättsligt ansvar för internationella brott och om svensk straffrättslig domsrätt (Dir. 2000:76). I direktiven anförde regeringen bland annat att det fanns anledning att uppmärksamma frågan om kraven på åtalstillstånd för utomlands begångna gärningar har en lämplig omfattning och utformning.

Utredningen, som tog namnet Internationella straffrättsutredningen, lämnade år 2002 sitt betänkande Internationella brott och svensk jurisdiktion (SOU 2002:98). I betänkandet, del A, lade utredningen fram förslag till ny lydelse av 2 kap. brottsbalken om svensk domstols domsrätt eller behörighet att döma i brottmål. Enligt förslaget bör nuvarande krav på åtalsförordnande för brott som begåtts i eller utanför Sverige behållas, men ansvaret för prövningen flyttas från regeringen till Åklagarmyndigheten (Riksåklagaren). Förslaget innehåller en möjlighet för Riksåklagaren att i vissa fall överlämna prövningen till regeringen.

Betänkandet har remissbehandlats. När det gäller frågan om åtalsförordnande har de flesta remissinstanserna tillstyrkt förslaget. Ett par remissinstanser har betonat att överlämnandet till regeringen kan vara ett rättssäkerhetsproblem och menat att utrymmet för åtalsprövning på politisk nivå bör minimeras (Ju2002/7754/L5).

Huvuddelen av förslagen i betänkandet, del A, har ännu inte lett till lagstiftning. Inom ramen för den fortsatta beredningen bör ett nytt samlat och uppdaterat beredningsunderlag tas fram.

Uppdraget

Ett uppdrag lämnas att göra en översyn av reglerna om åtalsförordnande i 2 kap. brottsbalken. Utgångspunkten bör vara att kravet på åtalsförordnande ska finnas kvar i sin nuvarande omfattning. Utredaren ska utgå ifrån förslagen i Internationella straffrättsutredningens betänkande, innebärande att ansvaret för prövningen flyttas från regeringen till den myndighet som regeringen utser.

I uppdraget ingår att överväga vilka omständigheter som ska beaktas vid prövningen, särskilt mot bakgrund av den restriktivitet som bör gälla vid utövande av extraterritoriell jurisdiktion.

Inom ramen för uppdraget ligger också att beakta om, och i så fall under vilka förhållanden, den av regeringen utsedda myndigheten bör ges möjlighet att överlämna prövningen till regeringen. Utredaren ska vid sin bedömning uppmärksamma de folkrättsliga åtaganden som finns för Sverige, bl.a. i form av internationella överenskommelser. Utredaren ska också fästa avseende vid de konstitutionella aspekterna av en delad beslutskompetens mellan regeringen och den utsedda myndigheten.

Utredaren bör också undersöka hur frågan om domsrätt över utomlands begångna brott har hanterats i några med svenska förhållanden jämförbara utländska rättsordningar.

Utredaren ska bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslaget och hur eventuella ökade kostnader bör finansieras.

Det står utredaren fritt att ta upp även andra relevanta frågor inom ramen för uppdraget.

Utredaren ska lämna fullständiga författningsförslag.

Samråd bör ske med de myndigheter och organisationer som kan vara berörda.

Uppdraget ska redovisas senast den 14 april 2014.

Departementsserien 2014

Kronologisk förteckning

1. Gröna boken
Riktlinjer för författningsskrivning. SB.
2. Patent- och marknadsdomstol. Ju.
3. Europeisk skyddsorder
– Samarbete om skydd för hotade och förföljda personer inom EU. Ju.
4. Våldsbejakande extremism i Sverige
– nuläge och tendenser. Ju.
5. Särskilt ömmande omständigheter. Ju.
6. Gårdstödet 2015–2020
– förslag till svenskt genomförande. L.
7. Minskat svartarbete i byggbranschen. Fi.
8. Den mörka och okända historien
Vitbok om övergrepp och kränkningar av romer under 1900-talet. A.
9. En samlad kunskapsstyrning för hälso- och sjukvård och socialtjänst. S.
10. En tydligare beredning av myndighetsföreskrifter. Fi.
11. Sveriges sjätte nationalrapport om klimatförändringar
I enlighet med Förenta Nationernas ramkonvention om klimatförändringar.
+ Engelsk översättning. M.
12. Ekonomiska effekter av ett längre arbetsliv.
Långsiktiga ekonomiska effekter av Pensionsåldersutredningens förslag. S.
13. Åtalsförordnande enligt 2 kap. brottsbalken.
Ju.

Departementsserien 2014

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Gröna boken

Riktlinjer för författningsskrivning. [1]

Justitiedepartementet

Patent- och marknadsdomstol. [2]

Europeisk skyddsorder

– Samarbete om skydd för hotade och förföljda personer inom EU. [3]

Våldsbejakande extremism i Sverige.

– nuläge och tendenser. [4]

Särskilt ömmande omständigheter. [5]

Åtalsförordnande enligt 2 kap. brottsbalken. [13]

Socialdepartementet

En samlad kunskapsstyrning för hälso- och sjukvård och socialtjänst. [9]

Ekonomiska effekter av ett längre arbetsliv.

Långsiktiga ekonomiska effekter av

Pensionsåldersutredningens förslag. [12]

Finansdepartementet

Minskat svartarbete i byggbranschen. [7]

En tydligare beredning av myndighetsföreskrifter. [10]

Landsbyggsdepartementet

Gårdsstödet 2015–2020

– förslag till svenskt genomförande. [6]

Miljödepartementet

Sveriges sjätte nationalrapport om klimatförändringar

I enlighet med Förenta Nationernas ramkonvention om klimatförändringar.

+ Engelsk översättning. [11]

Arbetsmarknadsdepartementet

Den mörka och okända historien

Vitbok om övergrepp och kränkningar av romer under 1900-talet. [8]