

Regeringens proposition

1984/85: 156

om ändring i brottsbalken (tillämpligheten av svensk lag i vissa fall);

beslutad den 14 mars 1985.

Regeringen föreslår riksdagen att anta det förslag som tagits upp i bifogade utdrag av regeringsprotokoll ovannämnda dag

På regeringens vägnar

OLOF PALME

STEN WICKBOM

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att åtal skall få väckas endast efter förordnande av regeringen i vissa fall då folkrättsliga principer kan aktualiseras i samband med att en utlänning misstänks för brott. Enligt förslaget förutsätter åtal förordnande av regeringen, om en utlänning har begått brott i utövningen av tjänst eller uppdrag som innefattat allmän ställning hos en annan stat eller en mellanfolklig organisation. Om gärningsmannen genom vilseledande uppgifter, förklädnad eller på annat sätt sökt dölja i vilken egenskap han har handlat krävs dock inte något sådant förordnande.

Den nya lagstiftningen föreslås träda i kraft den 1 juli 1985.

Förslag till**Lag om ändring i brottsbalken**

Härigenom föreskrivs att i 2 kap. brottsbalken skall införas en ny paragraf, 7 a §, av nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

2 kap

7 a §

Har en utlänning begått brott i utövningen av tjänst eller uppdrag som innefattat allmän ställning hos annan stat eller mellanfolklig organisation, får åtal för brottet väckas endast efter förordnande av regeringen. Vad som nu har sagts gäller inte om gärningsmannen genom vilseledande uppgifter, förklädnad eller på annat sätt sökt dölja i vilken egenskap han har handlat.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1985.

JUSTITIEDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1985-02-28

Närvarande: statsministern Palme, ordförande, och statsråden Lundkvist, Feldt, Sigurdson, Gustafsson, Leijon, Peterson, Boström, Bodström, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Thunborg, Wickbom

Föredragande: statsrådet Wickbom

Lagrådsremiss om ändring i brottsbalken (tillämpligheten av svensk lag i vissa fall)

1 Inledning

Inom justitiedepartementet har i maj 1984 upprättats promemorian (Ds Ju 1984: 6) Folk rätt och straffansvar. Huvuddelen av promemorian utgörs av en rättslig analys som främst avser förhållandet mellan folkrättens regelsystem och de interna svenska straffrättsliga och straffprocessuella bestämmelserna. Promemorian innehåller emellertid också ett förslag till en ny åtalsprövningsregel i 2 kap. brottsbalken (BrB), enligt vilken åtal i vissa fall inte får väckas för brott som en utlänning har begått i fullgörande av tjänst hos eller uppdrag för främmande stat eller mellanfolklig organisation utan att regeringen eller den regeringen bemyndigat därtill meddelat förordnande om åtal.

Promemorian har remissbehandlats. Till protokollet i detta ärende bör fogas dels promemorians sammanfattning som *bilaga 1*, dels det nyssnämnda lagförslaget som *bilaga 2* och dels en sammanställning av remissyttrandena som *bilaga 3*.

2 Allmän motivering

2.1 Bakgrund

De senaste årens ubåtsincidenter har bidragit till att betydande ansträngningar har lagts ned på att förstärka utbåtsskyddet. Forskningen kring nya upptäcktsmetoder och vapen av intresse i sammanhanget har också prioriterats. De bestämmelser som reglerar förutsättningarna för tillträde till vårt

territorium och försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar under fred och neutralitet har moderniserats och effektiviserats. Dessa åtgärder skall ses mot bakgrund av att respekten för vår säkerhetspolitiska linje kräver att vi redan i fredstid ingriper med största fasthet mot kränkningar av vårt territorium.

Ubåtsincidenterna har emellertid också aktualiserat överväganden på andra plan. I synnerhet händelseförloppet kring den sovjetiska ubåten 137:s grundstötning i inloppet till Gåsefjärden i Karlskrona skärgård i oktober 1981 har fäst uppmärksamheten på en rad folkrättsliga spörsmål, däribland den fråga som jag nu ämnar anmäla och som ytterst gäller hur de folkrättsliga principerna om vad som brukar kallas immunitet förhåller sig till våra svenska regler om lagföring för straffbelagda handlingar. Denna fråga har visat sig vara av delvis generell räckvidd, men den saknar ingalunda betydelse för vår planering för ingripanden mot kränkningar. Bl. a. gäller att den i olika avseenden återverkar på befogenhetsfördelningen mellan olika offentliga organ, exempelvis mellan regeringen och de rättsvårdande myndigheterna liksom mellan försvarsmakten och polisen.

Ämnets delvis komplicerade natur motiverar att jag ger en kort rättslig bakgrund.

Enligt 10 kap. 9 § regeringsformen (RF) gäller bl. a. att regeringen får bemyndiga försvarsmakten att använda våld i enlighet med internationell rätt och sedvänja för att hindra kränkning av rikets territorium i fred eller under krig mellan främmande stater.

Ett sådant bemyndigande har lämnats försvarsmakten genom förordningen (1982:756) om försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet (IKFN-förordningen). Enligt förordningen skall försvarsmakten bl. a. upptäcka och avvisa kränkningar av svenskt territorium och i samarbete med civila myndigheter ingripa vid andra överträdelser av förordningen (1982:755) om utländska statsfartygs och statsluftfartygs tillträde till Sveriges territorium, m. m. (tillträdesförordningen). IKFN-förordningen innehåller också bl. a. regler om under vilka förutsättningar och för vilka ändamål vapenmakt får användas.

När det gäller tillämpligheten av svenska straffbestämmelser finns allmänna regler i 2 kap. BrB. Enligt huvudregeln i 1 § skall för brott som begåtts här i riket dömas efter svensk lag och vid svensk domstol. Enligt 2 och 3 §§ skall i vissa i lagen preciserade fall dömas enligt svensk lag och vid svensk domstol också för brott som begåtts utom riket. I 5 § finns olika bestämmelser om att åtal inte får väckas utan att förordnande har meddelats av regeringen eller den som regeringen bemyndigat. Med vissa undantag gäller detta generellt beträffande brott som har förövats utom riket.

Bestämmelserna om åtalsförordnande innebär inte någon begränsning i polismyndigheternas befogenhet att utreda om ett brott har begåtts. Inte heller innefattar de i och för sig något hinder mot att straffprocessuella

tvångsmedel kommer till användning i avvaktan på prövningen av frågan om ett sådant förordnande skall meddelas eller inte (jfr JO 1971 s. 87).

I 7 § finns en allmän bestämmelse enligt vilken de begränsningar i fråga om svensk lags tillämplighet och svensk domstols behörighet som följer av allmänt erkända folkrättsliga grundsatsar eller, enligt vad därom är särskilt stadgat, av överenskommelse med främmande makt, skall iakttas. Denna bestämmelse tar i första hand sikte på de olika fall då företrädare för en annan stat eller mellanfolklig organisation på folkrättsliga grunder åtnjuter straffrättslig immunitet. Förutom dessa begränsningar i de straffrättsliga kompetensreglerna brukar emellertid också vissa andra folkrättsligt grundade undantag erkännas (jfr NJA 1946 s. 65).

De folkrättsligt grundade undantagen i den straffrättsliga kompetensen innebär i princip också hinder mot att tillgripa straffprocessuella tvångsmedel (se Ds Ju 1984: 6 s. 76 ff).

Hur långt de folkrättsligt grundade begränsningarna sträcker sig i varje särskilt fall är på grund av folkrättens natur ibland oklart. En situation som gav upphov till delade meningar aktualiserades i samband med den sovjetiska ubåten 137:s grundstötning år 1981.

Sedan fråga om inledande av förundersökning väckts hos länsåklagarmyndigheten i Blekinge län och Kronobergs län, vände sig myndigheten till riksåklagaren (RÅ) för att inhämta råd i frågan. I ett skriftligt besked till länsåklagarmyndigheten den 30 oktober 1981 anförde RÅ att förutsättningar för inledande av förundersökning enligt hans mening saknades med hänsyn till att besättningen på den sovjetiska ubåten under de förhållanden som då rådde fick anses åtnjuta immunitet på folkrättsliga grunder.

Frågan om immuniteten i situationer av det aktuella slaget behandlades senare i riksdagen den 11 januari 1982 när dåvarande chefen för justitiedepartementet besvarade en interpellation. Denne förklarade härvid att hans uppfattning var att rättsläget på området borde belysas ytterligare och att en prövning huruvida någon ändrad lagstiftning behövdes fick göras i samband därmed. Enligt justitieministern borde befogenheterna och handlingsramarna för de olika organ som kan få befattning med en incident av detta slag vara helt klarlagda, så att någon tvekan inte skall behöva uppstå i praktiken.

Såväl frågan om det folkrättsliga skyddets räckvidd i situationer av det aktuella slaget som frågan om kompetensfördelning mellan i första hand regeringen och rättsliga myndigheter när det gäller att fatta beslut i dessa frågor har i anknytning till affären med ubåt 137 varit föremål för en delvis ganska livlig debatt, där en rad olika uppfattningar har gjorts gällande. Både justitiekanslern (JK) och en av riksdagens ombudsmän (JO) har också tagit upp frågorna efter anmälningar mot riksåklagaren för hans tidigare nämnda besked. (JK 1982, s. 26 och JO 1982/83, s. 34).

I konstitutionsutskottets granskningsbetänkande (KU 1981/82: 35 s. 19) redovisade utskottet i korthet de rättsliga bedömningar som gjordes i

samband med affären med ubåt 137. Utskottet uppmärksammade därvid utfästelsen från den dåvarande chefen för justitiedepartementet att en närmare belysning av rättsläget skulle ske inom justitiedepartementet. Som sin egen uppfattning framhöll utskottet i anslutning därtill att ett betydande handlingsutrymme för regeringen måste finnas när det gäller bedömningarna i immunitetsfrågor. Riksdagen följde utskottet.

Den utlovade belysningen av rättsläget har lämnats i den inledningsvis nämnda departementspromemorian. Remissinstanserna har i allt väsentligt godtagit de analyser och slutsatser som redovisats i denna. Av promemorian framgår att det i vissa fall finns delade meningar om vilka begränsningar av svensk lags tillämplighet och svensk domstols behörighet som kan anses följa av folkrätten. Det står inte heller i alla situationer utan vidare klart hur beslutskompetensen i samband med frågor av det aktuella slaget fördelar sig mellan regeringen och olika berörda myndigheter.

Som har framhållits vid remissbehandlingen innefattar promemorian en värdefull kartläggning av hur folkrättsliga regler och principer i vissa fall påverkar gränserna för den straffrättsliga kompetensen. De analyser som har gjorts i promemorian blir utan tvivel till stor nytta, om en situation som kräver överväganden beträffande sådana frågor skulle uppkomma.

Medan folkrätten utgör ett internationellt regelsystem är de här aktuella problemen med kompetensfördelningen mellan olika offentliga organ en rent internrättslig fråga. Det är också denna fråga som det lagförslag som promemorian innehåller tar sikte på. Jag skall i det följande huvudsakligen begränsa mig till denna fråga.

2.2 Behovet av reglering

Mitt förslag: En bestämmelse införs i brottsbalken enligt vilken det klart framgår att åtal förutsätter ett förordnande av regeringen i vissa fall där osäkerhet kan råda om vilka begränsningar i svensk lags tillämplighet som följer av folkrätten.

Promemorians förslag: Överensstämmer i sak med mitt.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har allmänt vitsordat behovet av en reglering av den innebörd som föreslagits.

Skälen för mitt förslag:

Utgångspunkter

Det problem som är aktuellt här rör fördelningen av beslutskompetensen mellan olika offentliga organ i vissa extraordinära situationer där folkrättsliga aspekter är av betydelse vid avgörande av brottmålsfrågor. Det har i

denna del funnits olika uppfattningar både om vad nuvarande ordning skall anses innebära och om vad som lämpligen bör gälla för framtiden. Detta avser särskilt ansvarsfördelningen mellan regeringen och de rättsvårdande myndigheterna. Rättsläget måste f. n. betecknas som delvis oklart.

Det torde visserligen endast vara i sällsynta undantagsfall som oklarheten kan antas få någon praktisk betydelse. Å andra sidan kan dessa vara av så stor vikt och kräva ett så snabbt handlande att det framstår som ytterst angeläget att genom lagstiftning söka åstadkomma en klarare reglering.

En utgångspunkt bör härvid vara att det – liksom vid andra frågor om straffansvar i enskilda fall – i sista hand ankommer på domstol att pröva om det föreligger sådana folkrättsliga begränsningar av svensk lags tillämplighet eller svensk domstols behörighet som avses i 2 kap. 7 § BrB. Samtidigt är det angeläget att regeringen tillförsäkras ett sådant betydande handlingsutrymme som riksdagen uttalat sig för när det gäller situationer där generella utrikespolitiska och folkrättsliga överväganden måste vara av avgörande betydelse för ett ärendes handläggning.

Vad bör regeringen besluta om?

Grundläggande för vår planering är att det ankommer på försvarsmakten att i enlighet med internationell rätt och sedvänja hindra kränkningar av rikets territorium. Målet måste därvid vara att förmå främmande makter att avstå från kränkningar under fred såväl som under krig då Sverige är neutralt. Detta kan normalt inte vara en uppgift för polis, åklagare och domstolar. Som framgår av promemorian talar också starka skäl för att det som regel skulle uppfattas som stridande mot folkrätten att i samband med kränkningar av rikets territorium föranstalta om åtal gentemot enskilda medlemmar av en främmande stats väpnade styrkor.

Detta utesluter emellertid inte att omständigheterna i vissa situationer kan vara sådana att det finns anledning att överväga åtal. Att militär personal inte uppträder i trupp eller saknar omedelbart synliga igenkänningstecken, kan exempelvis vara av betydelse från folkrättslig synpunkt liksom kränkningarnas karaktär.

Att det här kan bli fråga om mycket svåra bedömningar av både folkrättslig och utrikespolitisk art ligger i sakens natur. Detta talar för att det i förekommande fall bör ankomma på regeringen att pröva eventuella frågor om åtal. Synsättet att regeringen bör ha det yttersta ansvaret när det gäller åtalsfrågor som kräver särskilda folkrättsliga eller utrikespolitiska överväganden ligger också bakom vissa redan nu gällande bestämmelser enligt vilka åtalsförordnande av regeringen är en förutsättning för åtal (se Ds Ju 1984: 6 s. 142 ff).

Till detta kommer även en annan aspekt. Folkrättsligt skydd mot straffansvar är regelmässigt förbundet med skydd också mot åtal och andra straffprocessuella åtgärder. Föreligger på folkrättsliga grunder hinder mot att straffansvar utkrävs, kan därför redan en ansvarstalan och de åtgärder

som föregått denna — i synnerhet naturligtvis personella tvångsmedel — utgöra överträdelser av folkrättsliga förpliktelser.

Med hänsyn härtill kan det i praktiken vara omöjligt eller i vart fall olämpligt att hänskjuta en fråga om straffansvar som i och för sig kan framstå som tveksam till avgörande av svensk domstol. Även om ett betydande prejudikatsintresse skulle föreligga, kan detta i allmänhet knappast anses väga över en påtaglig risk att Sverige genom att driva frågan till domstolsprövning bryter mot folkrätten. Också med hänsyn till detta bör en särskild bedömning av åtalsfrågan göras som lämpligen bör ske hos regeringen.

En uttrycklig regel bör därför införas om att åtal i de situationer som avses här förutsätter regeringens förordnande. Detta rubbar inte domstolarnas skyldighet att iaktta de begränsningar i fråga om svensk lags tillämplighet och svensk domstols behörighet som följer av allmänt erkända folkrättsliga grundsatser eller av överenskommelse med främmande makt. Även om regeringen förordnat om åtal bör det självfallet ankomma på domstolarna att självständigt pröva huruvida en fällande dom är i överensstämmelse med de folkrättsliga förpliktelser som åvilar Sverige.

Vad som nu sagts tar sikte på frågan om åtal skall väckas. Att gå längre och ge regeringen en exklusiv behörighet att mera generellt pröva frågor om åtgärder för att utreda eller lagföra brott så snart folkrättsliga eller utrikespolitiska aspekter gör sig gällande bör däremot enligt min mening inte komma i fråga. Redan nu är polis- och åklagarmyndigheter i och för sig skyldiga att iaktta de begränsningar som följer av folkrätten. Det kan inte bortses från att begränsningar som sträcker sig längre än så i vissa fall skulle kunna medföra konsekvenser som inte kan accepteras. Polisen måste ju t. ex. kunna ingripa mot en pågående brottslig verksamhet utan att avvakta ett regeringsbeslut.

Enligt min mening innebär också en bestämmelse om att åtal förutsätter förordnande av regeringen tillräckliga garantier för att regeringen tillförsäkras det inflytande som den i vissa situationer måste ha när det gäller ett ärendes hantering på utredningsstadiet.

En föreskrift om att åtal inte får väckas utan regeringens förordnande hindrar visserligen formellt inte straffprocessuella tvångsmedel eller andra ingripanden i utredningssyfte. Står det emellertid klart att något åtalsförordnande inte kommer att lämnas, saknas anledning att vidta vidare utredningsåtgärder. Det är därför naturligt att regeringen i situationer av det slag som avses här informeras så snabbt som möjligt och att de ansvariga myndigheterna fortlöpande håller sig underrättade om ärendets behandling inom regeringskansliet. Har frågan betydelse för Sveriges förhållande till annan stat, skall ju f.ö. enligt regeringsformen regeringen genom utrikesministern alltid informeras (10 kap. 8 § RF). Enligt vad som utvecklats i promemorian (avsnitt 7.5) torde f.ö. regeringen åtminstone i vissa extraordinära situationer som är av betydelse för Sveriges förhållan-

de till främmande stat ha möjlighet att under konstitutionellt ansvar ta över handläggningen av ett visst ärende.

Uppkommer en situation där en myndighet inte anser sig kunna avvakta ett samråd med regeringen, har den att fatta beslut på eget ansvar. Även då bör den givetvis beakta sannolikheten för att ett åtalsförordnande kommer att lämnas.

En föreskrift om att åtal förutsätter förordnande av regeringen bör inte utformas så att den fritar de rättsvårdande myndigheterna från att göra sedvanliga rättsliga bedömningar, exempelvis angående bevisningens styrka. Anser åklagaren att förutsättningar för en fällande dom saknas, skall han inte väcka åtal även om regeringen meddelat åtalsförordnande.

En ordning av det slag som jag här skisserat ger enligt min mening regeringen det handlingsutrymme som den enligt det tidigare refererade uttalandet av konsstitutionsutskottet måste ha samtidigt som rättsväsendets självständighet bevaras. Genom en bestämmelse om att åtal inte får väckas utan regeringens förordnande bör man alltså enligt min mening kunna åstadkomma en i sammanhanget lämplig kompetensfördelning.

Jag skall strax komma in på den närmare avgränsningen av en sådan bestämmelse. Dessförinnan vill jag emellertid ta upp vissa ytterligare allmänna frågor.

Kompetensfördelningen mellan polisiära och militära myndigheter

Som framhållits i promemorian samt vid remissbehandlingen av rikspolisstyrelsen och överbefälhavaren har även kompetensfördelningen mellan polisiära och militära myndigheter stor betydelse i sammanhanget. Frågan torde mot bakgrund av vad jag förut har anfört endast aktualiseras i det fallet att en sådan kränkning av svenskt territorium skett att det med hänsyn till rikets yttre säkerhet är påkallat med en närmare undersökning av anledningen till och omständigheterna kring kränkningen.

En sådan undersökning har inte ett straffprocessuellt syfte utan är en sådan preventiv åtgärd som en stat enligt folkrätten har rätt att genomföra i syfte att värna sitt territorium. Det är enligt min mening uppenbart att en undersökning av detta slag, i likhet med vad som skedde vid affären med ubåt 137, skall ske genom försvarsmaktens försorg. Det står också helt klart att det är regeringen som ytterst har ansvaret för undersökningens genomförande och att regeringen, om så skulle anses lämpligt, kan uppdra åt andra organ – exempelvis polisen och kustbevakningen – att biträda försvarsmakten.

Om en undersökning av det slag som jag här talat om kommer till stånd, torde det regelmässigt saknas anledning att ingripa med tvångsmedel i straffprocessuellt syfte. En sådan undersökning förutsätter i praktiken att regeringen kopplats in på frågan. I enlighet med vad som tidigare sagts bör polis och åklagare då i princip avvakta regeringens vidare ställningstagande, om inte omständigheterna är sådana att det redan från början står klart att åtal inte kan komma i fråga.

2.3 Regleringens avgränsning

Mitt förslag: Den nya bestämmelsen i brottsbalken föreslås innebära att ett förordnande av regeringen blir en förutsättning för åtal för brott som en utlännings har begått i utövningen av tjänst eller uppdrag som innefattat allmän ställning hos en annan stat eller mellanfolklig organisation. Något åtalsförordnande krävs emellertid inte om gärningsmannen genom vilseledande uppgifter, förklädnad eller på annat sätt har sökt dölja i vilken egenskap han har uppträtt.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt. Någon begränsning av den aktuella regeln med hänsyn till tjänstens karaktär föreslogs dock inte. Ett uttryckligt undantag gjordes vidare för beredskapstillstånd och krig. Regeringen skulle enligt förslaget kunna bemyndiga annan att lämna förordnande.

Remissinstanserna: Med undantag av *JO* har remissinstanserna tillstyrkt eller förklarat sig inte ha något att erinra mot en lagstiftning i huvudsaklig överensstämmelse med förslaget. Vissa remissinstanser har emellertid lämnat olika synpunkter på lagstiftningens närmare utformning. Bl. a. har *JK*, kammarrätten i *Stockholm* och *RÅ* förordat vissa begränsningar eller preciseringar av tillämpningsområdet. – Flera remissinstanser har tagit upp frågan om hur personer i grodmansdräkt bör behandlas.

JO motsätter sig inte i och för sig den i promemorian föreslagna regeln. Vad som skulle behövas är dock enligt *JO* närmast en bestämmelse av innebörd att åtgärder för att utreda eller beivra brott som har begåtts på utländska statsfartyg inte får vidtas utan förordnande av regeringen eller den regeringen har bemyndigat.

Skälen för mitt förslag:

Allmänna synpunkter

När det gäller att avgränsa de situationer i vilka ett förordnande av regeringen bör krävas för åtal gör sig synpunkter av olika slag gällande. Från vissa utgångspunkter kan det naturligtvis hävdas att regeringen bör ha en vid och allmänt formulerad befogenhet i detta hänseende. Mot detta kan dock en rad argument anföras.

Redan praktiska skäl talar sålunda mot en alltför vid befogenhet. Regeringen bör inte utan starka skäl belastas med åtalsfrågor. Än viktigare är emellertid att regeringens befattning med sådana frågor av hänsyn till rättsväsendets självständighet bör begränsas till rena undantagsfall. Det är därför angeläget att förordnande av regeringen görs till förutsättning för åtal endast i den omfattning det typiskt sett finns ett av folkrättsliga och utrikespolitiska hänsyn klart motiverat behov av handlingsutrymme.

Den situation som har varit föremål för debatt i Sverige har närmast gällt den folkrättsliga immuniteten i samband med att främmande örlogsfartyg kränker svenskt territorium. Även om en föreskrift om åtalsförordnande från regeringen bör ges ett begränsat tillämpningsområde, kan det emellertid vid en lagreglering inte bortses från att motsvarande tillämpningssvårigheter kan uppkomma också i andra situationer. Till skillnad från vad JO har varit inne på anser jag därför att en föreskrift om åtalsförordnande inte lämpligen bör begränsas till sådana fall där ett främmande örlogsfartyg har kränkt svenskt territorium.

Jag skall i det följande närmare redovisa mina synpunkter på hur en ny bestämmelse enligt min mening lämpligen bör avgränsas.

Tjänst hos eller uppdrag för främmande makt

Som redan framhållits innefattar folkrätten begränsningar också av rätten att utkräva straffansvar i fråga om gärningar som begåtts inom den egna statens territorium. Den största betydelsen har här den personliga straffrättsliga immunitet som enligt folkrätten i varierande utsträckning tillkommer olika grupper, t. ex. diplomater.

I vissa fall är immuniteten absolut men ofta är den begränsad till handlingar som har företagits i viss form av tjänsteutövning. I de fall där immuniteten är absolut finns regelmässigt en s. k. kvardröjande immunitet. Denna innebär att straffrättsliga åtgärder inte får vidtas mot tjänstehandlingar som företagits under den tid immuniteten gällde.

Som närmare har utvecklats i promemorian finns det även vid sidan av immunitetsreglerna principer i folkrätten som anses hindra lagföring. Också dessa begränsningar anknyter i allmänhet till att det är fråga om ett handlande för viss annan stats räkning.

Något generellt skydd mot straffansvar för gärningar som företagits i främmande stats tjänst föreligger dock inte. Det är i betydande utsträckning oklart hur långt ett skydd av detta slag sträcker sig. Praxis torde växla mellan olika stater. På detta område finns alltså ofta utrymme för en sådan bedömning i det särskilda fallet som i enlighet med vad som förut har konstaterats lämpligen bör ankomma på regeringen.

En lämplig allmän avgränsning av det område där förordnande av regeringen bör utgöra en förutsättning för åtal synes med hänsyn till vad jag nu har anfört vara att det skall vara fråga om sådana brott som en utlännings har begått i utövningen av tjänst hos eller uppdrag för främmande makt.

Allmän ställning

Som kammarrätten i Stockholm och RÅ har påpekat vid remissbehandlingen skulle en bestämmelse som innebär att åtalsförordnande krävs oberoende av vilket slags tjänst eller uppdrag som gärningsmannen innehar innebära ett alltför vitt tillämpningsområde för bestämmelsen. De fall som bör omfattas av bestämmelsen är som jag ser det endast sådana där en

utlänning har begått brott i en funktion som enligt vårt synsätt är av officiell karaktär och typiskt sett ett uttryck för statlig maktutövning.

Något särskilt åtalsförordnande bör däremot inte krävas, om en utlänning visserligen handlat i utövningen av tjänst hos främmande stat men hans verksamhet inte innefattat offentlig maktutövning eller eljest typiskt statliga funktioner. Vad jag avser är att tjänsten har varit knuten till en verksamhet av exempelvis kommersiell, teknisk, vetenskaplig eller kulturell natur. Ett viktigt skäl till att vanliga regler bör gälla i fråga om sådan verksamhet är att en annan ordning skulle kunna medföra sakligt sett omotiverade skillnader i behandlingen av olika länder beroende på i vilken utsträckning verksamheter av det angivna slaget bedrivs i statlig eller privat regi.

Det bör också framhållas att den här förordade avgränsningen nära anknyter till distinktioner som brukar användas inom folkrätten. Beträffande åtgärder som till sin natur är av privaträttslig karaktär (s. k. *handlande jure gestionis*) anses i allmänhet inte någon skyldighet föreligga att tillerkänna främmande stater immunitet.

Hur den här förordade avgränsningen bör komma till uttryck i lagtext kan diskuteras. I svensk rätt finns inte någon etablerad begreppsbildning som omedelbart anknyter till de förhållanden som nu avses. Enligt min mening bör emellertid den avsedda avgränsningen kunna uttryckas genom en föreskrift att den aktuella tjänsten eller uppdraget skall ha innefattat allmän ställning hos främmande makt.

Begreppet allmän ställning förekommer i brottsbeteckningen föregivande av allmän ställning i 17 kap. 15 § BrB. Uttrycket har inte någon juridiskt klart avgränsad betydelse. Den tar dock typiskt sett sikte på dels rätten att utöva myndighet, eller med andra ord att besluta eller vidta faktiska åtgärder som ytterst grundas på samhällets maktbefogenheter, dels bärandet av uniform, märke eller annat tjänstetecken som visar att någon är militär eller tillhör annan kår i det allmännas tjänst. Med hänsyn härtill anser jag att uttrycket allmän ställning i det nu aktuella sammanhanget bör kunna användas i syfte att avgränsa den form av uppdrag eller tjänster som avses.

Med den avgränsning som jag nu har förordat kommer det att stå klart att något åtalsförordnande inte krävs vid t. ex. brott i samband med yrkesfiske som bedrivs i statlig regi, trafiköverträdelser m. m. vid internationell fordonstrafik i sådan regi eller brott i samband med försäljning och service på utrustning som levererats av statliga industrier och som sköts av leverantörens personal. Likaså kommer det att stå klart att exempelvis spioneribrott som sker under täckmantel av sådana funktioner redan på denna grund inte förutsätter något åtalsförordnande. Kravet på att tjänsten eller uppdraget skall vara förenad med allmän ställning innebär att det endast är tjänster och uppdrag av officiell och öppen natur som faller under bestämmelsens tillämpningsområde.

Tjänsteutövning

Som jag redan har berört bör det inte vara tillräckligt för att ett förordnande om åtal skall krävas att gärningsmannen har innehaft en tjänst eller ett uppdrag av visst slag hos en främmande makt. En förutsättning för bestämmelsens tillämpning bör dessutom vara att brottet har begåtts i utövningen av tjänsten eller uppdraget. Handlande som är av privat karaktär eller som annars faller utanför tjänstens eller uppdragets ram bör inte kräva något åtalsförordnande. En annan sak är att åtal mot vissa grupper, som exempelvis diplomater, ändå kan vara uteslutet i sådana fall.

I vad mån en gärning skall anses vara begången i utövningen av viss tjänst eller ett visst uppdrag kan naturligtvis vara föremål för tvekan i en del fall.

Uttryckssättet förekommer emellertid i RF när det gäller frågan om åtal och straffansvar för statsråd och ledamöter av högsta domstolen eller regeringsrätten (12 kap. 3 och 8 §§ RF). Därifrån har terminologin också tagits upp i rättegångsbalken (se 2 kap. 2 §, 3 kap. 3 § samt 20 kap. 10 §).

Av förarbetena till dessa bestämmelser framgår att uttrycket skall tolkas restriktivt. Det står således klart att inte alla brott som begås under tjänsteutövningen hör till den i det sammanhanget aktuella särregleringen. Gärningar som inte typiskt är förbundna med de befogenheter och uppgifter som tillkommer funktionären faller utanför särregleringen. Denna avser endast handlande som ingår som ett led i själva utövningen av tjänsten. Vårdslös färd med tjänstebil eller misshandel på tjänsterummet av en underordnad eller en besökande är således inte föremål för någon särreglering (jfr SOU 1975: 15 s. 204–207 och prop. 1973: 90 s. 417–425).

Motsvarande tolkningsprinciper bör gälla i detta sammanhang. Kravet på att brottet skall ha skett i utövningen av tjänst eller uppdrag av visst slag innebär alltså att exempelvis trafikbrott eller ordningsföreseelser av olika slag i princip faller utanför den föreslagna särregleringen och således inte förutsätter något åtalsförordnande.

Vad gäller svenska tjänster och uppdrag är det i allmänhet inga svårigheter att avgöra om ett tjänsteförhållande över huvud taget föreligger och vilka slags åligganden som är förenade med tjänsten. I fråga om utländska tjänster och uppdrag kan däremot situationen te sig annorlunda.

En förutsättning för att åtalsförordnande skall krävas är att det verkligen föreligger ett tjänsteförhållande eller ett uppdrag och att brottet också begåtts i utövningen av just denna tjänst. Fullgörande av tjänsteuppgifter inom Sverige förutsätter regelmässigt att någon form av kontakter med svenska myndigheter har förekommit av vilka det också framgår vilka slags uppgifter som vistelsen avser. I andra fall kan karaktären av tjänsteutövning stå klar med hänsyn till att fråga är om åtgärder av uniformerad personal eller att någon annars öppet framträder som tjänsteman. Det kan ju också vara av betydelse om den främmande makten bekräftar att gärningsmannen handlat för denna makts räkning.

Vilseledande uppgifter m. m.

Även om en gärning utförts i utövningen av en sådan tjänst som är förenad med allmän ställning, kan det i det enskilda fallet dock stå klart att några folkrättsliga hinder för straffansvar inte föreligger. Ett typexempel är den vanliga formen av spioneri där gärningsmannen genom vilseledande uppgifter, exempelvis angående sin identitet eller arten av sin verksamhet, sökt dölja vilken funktion han haft. Även om den stat för vars räkning han handlat förnekar att gärningsmannen handlat på dess uppdrag, kan detta inte desto mindre stå klart genom utredningen.

Något åtalsförordnande bör inte krävas i sådana fall. En förutsättning för att åtalsförordnande skall vara nödvändigt bör vara att tjänsteförhållandet är av officiell natur. Undantag från föreskriften om åtalsförordnande bör därför göras när gärningsmannen genom vilseledande uppgifter, förklädnad eller på annat sätt sökt dölja i vilken funktion han uppträtt. Ett sådant undantag har förebild i vissa sedan länge vedertagna folkrättsliga principer (jfr art. 29 i det s. k. lantkrigsreglementet, SFS 1910: 513).

Detta undantag bör inte bli tillämpligt redan på den grunden att gärningsmannen har underlåtit att för svenska myndigheter ge till känna vilka uppgifter han har och hur han avser att utföra dessa. Har han emellertid vidtagit särskilda mått och steg för att dölja sina förehavanden, bör inte något åtalsförordnande krävas, om inte den funktion han uppträtt i varit lätt konstaterbar t. ex. genom att han uppträtt uniformerad.

Flera remissinstanser har tagit upp frågan hur den föreslagna regleringen skall tillämpas, om man påträffar främmande grodmän som bedriver förbjuden verksamhet. Avgörande blir här om det med hänsyn till omständigheterna framgår att den misstänkte innehar tjänst som är förenad med allmän ställning hos en främmande makt och att hans handlande skett i utövningen av denna tjänst. Normalt torde detta förutsätta att han vid gärningen bär tecken som utmärker hans egenskap av krigsman hos viss främmande makt. Om däremot omständigheter av det slag som angetts nu inte föreligger, krävs inte något åtalsförordnande. Vanliga regler om utredning och lagföring av brott blir då tillämpliga.

Vissa andra frågor

Behovet av en särskild reglering av åtalsfrågan hänför sig uppenbarligen i första hand till sådana fall när någon handlat för en främmande stats räkning. Internationella förbindelser sker emellertid alltmer inom ramen för sådana mellanfolkliga organisationer som är självständiga rättssubjekt enligt folkrätten. Dessa organisationer är i allmänhet sammanslutningar av stater. Enligt min mening bör sådana sammanslutningar – i likhet med vad som föreslogs i promemorian – i det här aktuella hänseendet uttryckligen jämföras med främmande stater.

I promemorian föreslogs att regeringen skulle kunna bemyndiga annan att meddela åtalsförordnande. Bakgrunden till förslaget var att promemo-

rians förslag skulle kunna omfatta även mera bagatellartade brott mot exempelvis trafik- och andra ordningsföreskrifter. Med den utformning som jag har föreslagit av bestämmelsen torde detta endast kunna komma i fråga i de undantagsfall då ett sådant brott har ett mer omedelbart samband med brott av annat slag som kräver ett åtalsförordnande. Med hänsyn härtill saknas det anledning att öppna möjligheter till ett bemyndigande.

Enligt promemorians förslag skulle vidare bestämmelser om att åtal endast fick väckas efter förordnande inte gälla under beredskapstillstånd eller då riket är i krig. Förslaget i denna del motiverades bl. a. med att regeringen av praktiska hänsyn inte borde belastas med att pröva åtalsfrågor i en sådan situation. Detta gäller emellertid även åtskilliga andra likartade fall där regeringen enligt gällande författningar har beslutanderätten. Frågan om regeringens befattning med sådana ärenden under krig eller beredskap är föremål för fortlöpande uppmärksamhet inom ramen för den administrativa beredskapsplaneringen och fordrar ingen särreglering i den bestämmelse som är aktuell nu.

I de bestämmelser som nu finns om att åtal endast får väckas efter förordnande av regeringen anges inte något om vilken typ av hänsyn som skall vara avgörande för beslutet. Avsikten är att regeringen skall kunna göra en allmän lämplighetsbedömning varvid synpunkter av olika slag skall kunna beaktas.

Anledning saknas att föreslå någon annan ordning i förevarande sammanhang. En sådan ordning utesluter inte att det är vissa hänsyn som typiskt sett är relevanta medan andra inte är det. Regeringens beslut fattas också under konstitutionellt ansvar. I likhet med domstolar och förvaltningsmyndigheter är regeringen enligt 1 kap. 9 § RF i sin verksamhet skyldig att beakta allas likhet inför lagen samt att iaktta saklighet och opartiskhet. Som en allmän utgångspunkt för prövningen torde normalt gälla att förordnande om åtal bör lämnas, såvida det inte står klart att folkrättsligt relevanta synpunkter talar mot en ansvarstalan.

3 Upprättat lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anført har inom justitiedepartementet upprättats ett förslag till lag om ändring i brottsbalken. Förslaget bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 4*.¹

¹Bilagan har uteslutits här. Förslaget är likalydande med det som är fogat till propositionen.

4 Specialmotivering

Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

2 kap. 7 a §

Förslaget innebär att åtal för brott som utlänning begått i utövningen av tjänst eller uppdrag som innefattat allmän ställning hos en annan stat eller mellanfolklig organisation endast får väckas efter förordnande av regeringen.

Förslagets innebörd har i allt väsentligt behandlats i den allmänna motiveringen. Här skall endast vissa frågor av mer formell karaktär kommenteras.

Att förordnande om åtal lämnats blir enligt förslaget i de aktuella fallen en processförutsättning. Det ankommer således på domstol att pröva huruvida åtalsförordnande krävs. Finner domstolen att så är fallet men har något förordnande inte meddelats, skall domstolen avvisa åtalet. Även om förordnande om åtal meddelats, kan domstol finna att en talan bör avvisas eller ogillas till följd av bestämmelsen i 2 kap. 7 §.

Föreligger tvekan huruvida något förordnande om åtal krävs i det enskilda fallet, bör åklagarmyndigheten underställa frågan regeringens prövning. Regeringen är oförhindrad att meddela förordnande även om den anser att det är oklart om detta verkligen utgör processförutsättning i det konkreta fallet.

Kravet på åtalsförordnande innebär inte något omedelbart hinder mot att polismyndighet eller åklagare inleder en utredning. Den föreslagna bestämmelsen innebär inte heller, i motsats till föreskriften i 2 kap. 7 §, något hinder mot sedvanliga straffprocessuella åtgärder. Eftersom åtgärder av detta slag syftar till att ge underlag för beslut i åtalsfrågan, bör de dock – som jag närmare har utvecklat i den allmänna motiveringen – hanteras med stor urskillning, om det framstår som osäkert huruvida något åtal kan komma ifråga.

5 Ikraftträdande

Lagen bör träda i kraft den 1 juli 1985. Enligt 7 § lagen (1964: 163) om införande av brottsbalken skall åklagares befogenhet att åtala bedömas efter den lag som gäller när åtal väcks. Några övergångsbestämmelser behövs därför inte.

6 Hemställan

Jag hemställer att lagrådets yttrande inhämtas över förslaget till lag om ändring i brottsbalken.

7 Beslut

Regeringen beslutar i enlighet med föredragandens hemställan.

*Bilaga 1***Sammanfattning av departementspromemorian (Ds Ju 1984: 6) Folkrätt och straffansvar**

I samband med att den sovjetiska ubåten 137 i oktober 1981 grundstötte i inloppet till Gåsefjärden inom svenskt militärt skyddsområde uppkom frågan i vad mån ubåten och dess besättning på folkrättsliga grunder åtnjöt någon form av immunitet. Vad som särskilt debatterades var i vad mån besättningen skulle kunna göras straffrättsligt ansvarig för en eventuell olovlig underrättelseverksamhet och i anknytning därtill vilka svenska organ som hade att fatta beslut i frågan.

I en interpellationsdebatt i riksdagen den 11 januari 1982 utlovade dåvarande chefen för justitiedepartementet att en närmare belysning av rättsläget skulle ske samt att det i det sammanhanget skulle prövas om någon ändrad lagstiftning behövdes. Som en allmän utgångspunkt angav justitieministern att befogenheterna och handlingsramarna för de olika organ som kan få befattning med en incident av detta slag borde vara klarlagda så att någon tvekan inte skall behöva uppstå i praktiken.

Avsikten med denna promemoria är att bidra till den belysning av rättsläget som sålunda ställts i utsikt. Huvuddelen av promemorian består av en genomgång av olika folkrättsliga och internrättsliga frågeställningar som kan uppkomma när det gäller att avgöra i vad mån folkrättsliga aspekter är av betydelse i samband med frågor om straffansvar enligt svensk lag.

I promemorian läggs också fram ett förslag till lagstiftning, enligt vilket åtal för brott som en utlänning begått i fullgörande av tjänst hos, eller uppdrag för främmande stat eller mellanfolklig organisation i vissa fall inte får väckas utan att regeringen eller den regeringen bemyndigat därtill meddelat förordnande om åtal.

Efter en *inledning*, i vilken en kortfattad orientering om incidenten med ubåt 137 och den debatt om immunitetsfrågor som uppstod i anknytning därtill lämnas, ges i *kapitel 2* en närmare presentation av de aktuella *problemställningarna*.

Varje stat har i princip rätt att efter eget gottfinnande upprätthålla de rättsregler och utöva den makt den önskar inom sitt eget *territorium*. Det folkrättsliga regelsystemet innebär dock avsteg från denna princip i olika hänseenden.

Ett sådant hänför sig till den folkrättsligt grundande *immunitet* som kan tillkomma bl. a. vissa personer. En immun person är i något hänseende skyddad från att underkastas vistelselandets rättsordning. *Straffrättslig immunitet* avser skydd mot att dömas till ansvar för brott. Promemorian har i huvudsak begränsats till denna form av immunitet.

Inte bara personer utan också exempelvis vissa *lokaler och föremål* kan

emellertid åtnjuta folkrättsligt skydd mot tvångsvisa ingrepp enligt vistel-sestatens rättsordning. Även denna form av skydd kan i praktiken innebära att det saknas möjlighet att utkräva straffansvar av exempelvis en person som befinner sig på ett skyddat område och detta även om han inte personligen har något immunitetsskydd.

Folkrätten kan innebära begränsningar av möjligheten att utkräva straffansvar också i andra hänseenden än genom rätt till immunitet. Att immunitet föreligger innebär att *svensk domstols behörighet* är utesluten. Väcks åtal i ett sådant fall, skall talan avvisas. Folkrätten kan emellertid också, som framgår av 2 kap. 7 § brottsbalken (BrB) medföra begränsningar av *svensk lags tillämplighet* eller med andra ord av olika gärningars straffbarhet. En sådan begränsning innebär inte något hinder för en domstol att ta upp en ansvarstalan till prövning men om det sker, skall denna med hänsyn till folkrättsliga regler *ogillas*.

I samband med att ubåt 137 grundstötte aktualiserades olika problem med anknytning till frågan om möjligheterna att utkräva straffansvar i situationer av det aktuella slaget. En avsåg i vad mån *besättningen* som sådan var folkrättsligt skyddad mot straffansvar medan en annan gällde i vad mån själva *fartyget* åtnjöt folkrättsligt skydd av sådant slag att det omöjliggjorde ingripanden mot besättningen i straffprocessuellt syfte.

Vid sidan av frågan om det folkrättsliga skyddets faktiska omfattning var vidare frågan om *vilka svenska organ som hade rätt att fatta beslut* om att företa eller underlåta åtgärder under debatt. Enligt en uppfattning skulle beslutanderätten, bl. a. med hänsyn till den utrikespolitiska betydelsen, vara förbehållen *regeringen*. Enligt en annan skulle det däremot, i avsaknad av särskild reglering, ankomma på de *rättsvårdande myndigheterna* att i sedvanlig ordning pröva också frågor av det aktuella slaget.

I *kapitel 3* ges en översyn av olika allmänna principer för *nationell straffrättslig jurisdiktion* som brukar hävdas inom folkrätten.

Frågan om den nationella kompetensen är föremål för mycket skiftande uppfattningar. Rent allmänt kan emellertid sägas att en förutsättning för att en stat skall anses ha jurisdiktionsrätt är att det i det konkreta fallet föreligger någon form av anknytning till staten. Man brukar i sammanhanget tala om olika *anknytningsprinciper* som kan ligga till grund för kompetensen.

Den helt centrala och grundläggande av dessa är den s. k. *territorialitetsprincipen*, enligt vilken staterna har jurisdiktion över gärningar som är begångna inom den egna statens territorium. Även andra faktorer som exempelvis gärningsmannens *medborgarskap* eller om brottet *riktat sig mot enskilt eller allmänt inhemskt intresse* kan dock ligga till grund för jurisdiktion i ett visst fall.

En av de frågor där olika uppfattningar föreligger är i vad mån de folkrättsliga begränsningarna i fråga om den nationella kompetensen också är av betydelse när det gäller vad som kan utgöra brott enligt nationell lag.

Enligt svensk rättsuppfattning avser begränsningarna *i princip endast frågan om domstols behörighet*. Svensk rätt är däremot mycket långtgående när det gäller den materiella straffbarheten också av gärningar som svensk domstol inte är behörig att pröva.

På motsvarande sätt som avsaknad av anknytningsfaktum kan göra att svensk domstol saknar behörighet att bedöma en materiellt straffbar handling kan också immunitet medföra en sådan bristande behörighet. Från denna synpunkt kan immunitetsreglerna ses som *undantag från de jurisdiktionsregler* som staterna eljest har rätt att tillämpa.

Enligt äldre teori skulle den som åtnjöt immunitet betraktas som om han befann sig utanför statens territorium. Grunden till den bristande behörigheten skulle alltså vara densamma som *förhindrar maktutövning på annan stats territorium*. Detta synsätt är dock numera övergivet. Härigenom har öppnats möjligheter att avgöra immunitetsfrågor enligt en friare *intresseavvägning* där bl. a. sådana synpunkter som är av allmän betydelse för jurisdiktionsfrågan kan vägas in.

I *kapitel 4* belyses vissa av de *särdrag som utmärker det folkrättsliga systemet* och dess tillämpning.

Folkrättsliga regler uppkommer antingen genom internationella avtal, traktater, eller genom sedvana. I det senare fallet brukar man tala om sedvanerätt eller allmän folkrätt.

Bl. a. den *bristande formalismen* i rättsbildningen och avsaknaden av någon allmänt accepterad instans för avgörande av tvistefrågor har medfört att, särskilt vad angår den allmänna folkrätten, betydande skiljaktigheter mellan olika stater och olika experter inte sällan föreligger angående folkrättens närmare innebörd.

Ofta ger folkrätten sålunda inte någon klar ledning för hur en stat skall handla i ett visst fall, även om det är uppenbart att folkrättsliga aspekter är av väsentlig betydelse i sammanhanget. Samtidigt som staterna bör anpassa sitt handlande efter de folkrättsliga principerna så vidareutvecklas principerna just genom hur staterna agerar.

Det är naturligt att dessa förhållanden, liksom den omständigheten att det är staten som sådan som är ansvarig för eventuella överträdelser av folkrätten, beaktas när det gäller hur den interna beslutsordningen i frågor av folkrättslig betydelse utformas.

I *kapitel 5* behandlas frågan om i vad mån *folkrätten är av betydelse för straffbarheten enligt svensk lag*.

Enligt svensk uppfattning är det, som tidigare nämnts, en *internrättslig fråga* vilka förfaranden som utgör brott enligt svensk lag. Det är genom en tolkning av de svenska straffbestämmelserna som denna fråga avgörs. En annan sak är att *folkrättsliga hänsyn* i vissa fall kan åberopas som stöd för någon viss tolkning.

Så lär exempelvis, om särskilda skäl inte talar för annat, statlig maktutövning från annan stats sida normalt inte vara att anse som brott enligt

svensk lag även om förfarandet till synes skulle falla under en svensk straffbestämmelse.

Bedömningen kan emellertid påverkas av sådana faktorer som var handlandet skett eller om det riktat sig mot svenskt allmänt eller enskilt intresse.

Ett särskilt problem som kan uppkomma i ett sådant sammanhang är i vad mån den som handlat för annan stats räkning kan vara fri från ansvar med hänsyn till att han handlat på *förmans befallning* (24 kap. 6 § BrB). I promemorian hävdas att utrymmet för sådan ansvarsfrihet är begränsat.

Den möjlighet till ansvarsfrihet som finns i vissa fall av *ringa medverkan* (23 kap. 5 § BrB) kan möjligen ha ett något vidare tillämpningsområde vid utländska tjänsteförhållanden än vid svenska men är också av begränsad betydelse. Inte heller synes den som handlat i utländsk tjänst normalt kunna vinna ansvarsfrihet därför att han skulle kunna vara i en *nödsituation* (24 kap. 4 § BrB) i så måtto att han riskerar att bestraffas av den egna staten, om han inte utför den enligt svensk lag straffbelagda handlingen.

Även om en person företagit en enligt svensk lag otillåten gärning för vilken han är personligen ansvarig och för vilken svensk domstol är behörig att pröva talan, är det dock inte säkert att han skall fällas till ansvar. Olika *straffbarhetsbetingelser*, som exempelvis att preskription inte inträtt eller att gärningsmannen var minst 15 år vid brottets förövande, måste också vara uppfyllda.

I rättsfallet NJA 1946 s. 65 (*von Herder-fallet*) ogillades med hänvisning till folkrätten ett åtal för spioneri mot en tysk medborgare, som i fullgörande tjänst vid sitt hemlands krigsmakt hade utövat underrättelseverksamhet mot Sverige från norskt område som då hölls ockuprat av Tyskland.

I promemorian antas att talan *ogillades* inte därför att förfarandet inte skulle ha varit brott enligt svensk lag utan därför att von Herder på folkrättsliga grunder inte fick hållas ansvarig — eller med andra ord att en *straffbarhetsbetingelse saknades*.

I viss folkrättslig litteratur har antagits att det skulle vara en allmän princip att *tjänstehandlingar* av en tjänsteman i en stat inte skulle kunna medföra personligt straffansvar vid en annan stats domstolar. Det skulle här vara fråga om *statshandlingar* för vilka ansvaret skulle åvila den andra staten och inte den individ som handlat för statens räkning.

En helt generell regel av detta innehåll saknar dock stöd i statspraxis. Man synes snarare under senare tid i allt högre grad ha antagit att de som handlat för annan stats räkning kan bestraffas personligen för sitt handlande. Rättsläget måste dock betecknas som i hög grad oklart. I promemorian antas att frågan huruvida gärningen begåtts inom domslandets territorium eller inte normalt innebär en *presumption* för eller emot straffbarhet.

I likhet med andra länder har Sverige särskilda regler för främmande statsfartygs och statsluftfartygs *tillträde* till svenskt territorium liksom också regler om ingripanden vid *kränkningar* av territoriet. Fartyg som

befinner sig på svenskt territorium är skyldiga att följa svenska regler, men det grundläggande skyddet består inte i hot om straffansvar. I stället förutsätts att kränkningar, liksom brott mot svenska bestämmelser, i princip skall mötas genom insatser av försvarsmakten. Oavsett den materiella straffbarheten är alltså uppenbart att straffrättsliga åtgärder åtminstone normalt, oberoende av kränkningens grovhet, inte är avsedda att följa på normbrott av det aktuella slaget.

Situationen liknar i detta hänseende den som finns vid *krigstillstånd*. Krigshandlingar riktade mot Sverige får enligt folkrätten (med undantag av folkrättsbrott i den mening som avses i 22 kap. 11 § brottsbalken) inte bestraffas av svensk domstol. I promemorian hävdades att detta inte utesluter att de kan utgöra *brott enligt svensk lag*. Om en person som inte är folkrättsligt skyddad medverkar till en "tillåten" krigshandling, kan han alltså straffas för detta.

På motsvarande sätt hävdas att den begränsning av möjligheten att utkräva straffansvar för *spioneri* som enligt folkrätten finns under krigstid inte påverkar vad som kan anses som spioneribrott enligt nationell lag. I promemorian sägs vidare att de särskilda folkrättsliga reglerna om spioneri i krigstid inte kan åberopas som stöd för att spioneri i fredstid skulle vara folkrättsligt mer skyddat än andra handlingar som utförts för annan stat än domsstaten.

I *kapitel 6* behandlas frågorna om *straffrättslig immunitet* och *okränkbarhet* på folkrättsliga grunder.

Det framhålls i promemorian att språkbruket är oprecist och skiftande när det gäller termerna immunitet och okränkbarhet. Med straffrättslig immunitet avses i promemorian ett till viss *person* knutet skydd som innebär att *domstolarna* i ett visst land helt eller i vissa hänseenden inte är *behöriga* att pröva frågan om straffrättsligt ansvar för denna person. Den straffrättsliga immuniteten är regelmässigt förbunden med en *straffprocessuell immunitet* som innebär skydd mot straffprocessuella åtgärder, t. ex. gripande, anhållande och häktning, i fråga om gärningar som omfattas av den straffrättsliga immuniteten.

Med okränkbarhet avses i promemorian sådant skydd som kan tillkomma *personer, lokaler, försändelser, arkiv* etc. och som innebär hinder mot alla slags *rättsliga åtgärder*, dvs. immunitet i vidsträckt mening, men också en förpliktelse för mottagarstaten att ge skydd mot *andra slags ingrepp* från såväl myndighetspersoner som privatpersoner.

Den straffrättsliga immuniteten kan vara *total* i den meningen att utdömande av straffansvar mot en viss person kan vara uteslutet under alla tänkbara omständigheter. Okränkbarheten är däremot aldrig total utan alltid *inskränkt*. Oberoende av rätt till okränkbarhet är en stat alltid berättigad att i viss utsträckning använda tvång för att upprätthålla sin rättsordning eller inre och yttre säkerhet. Immuniteten kan sägas innebära skydd mot *repressiva* ingripanden från vistelsestaten medan okränkbarheten

dessutom ger ett visst, men aldrig totalt, skydd mot att vistelsestaten vidtar *preventiva* åtgärder.

Varken immunitet eller okränkbarhet innebär i och för sig någon begränsning av skyldigheten att iakttä vistelsestatens rättsordning.

Principerna för immunitet och okränkbarhet har vuxit fram genom *statspraxis*. Det *diplomatiska skyddet* är emellertid sedan 1961 reglerat genom den s. k. *Wienkonventionen*.

Denna är i allt väsentligt en kodifiering av vad som redan tidigare ansågs följa av allmän folkrätt. Också i fråga om *internationella organisationer* finns numera en rikhaltig konventionsreglering. Såväl när det gäller skyddets närmare omfattning som i fråga om immunitetsskydd för de grupper som inte omfattas av konventionerna är man emellertid fortfarande hänvisad till allmän folkrätt.

Av ålder har *statsöverhuvuden* som främsta representanter för en främmande stat ansetts åtnjuta immunitet. Också andra än de formella statsöverhuvudena, såsom exempelvis *statsministrar* eller *partichefer*, torde vara immuna i den mån de svarar för statens faktiska ledning.

Statsöverhuvudenas immunitet är i princip *total* och gäller såväl officiellt som privat handlande. I och med att statsöverhuvudet lämnar sin post *upphör* immuniteten. För gärningar som han företagit under utövande av funktionen som statsöverhuvud finns emellertid en *kvardröjande* immunitet. Ett statsöverhuvuds *följe* åtnjuter i princip samma skydd som han själv.

I Wienkonventionen regleras den straffrättsliga immunitet som är förbunden med staternas fasta diplomatiska förbindelser. Förutom de *diplomatiska företrädarna* åtnjuter *administrativ och teknisk personal* samt dessa gruppers *familjer* immunitet. Även beskickningens *tjänstepersonal* åtnjuter skydd som dock i motsats till övriga grupper är inskränkt till åtgärder som har företagits *under utövande av tjänst*.

Särskilda regler finns om immunitetsskyddets *början* och *upphörande*. Sedan immuniteten upphört kvarstår dock skydd mot att ställas till ansvar för åtgärder som vidtagits *under utövande av tjänsten*. Illegal underrättelseverksamhet kan i princip inte anses ha skett under utövande av sådan tjänst till vilken immunitet är knuten.

Sändarstaten kan *häva* ett immunitetsskydd. Detta skall alltid ske uttryckligt. Även om immuniteten hävs kan straffbarheten vara utesluten på sådana grunder som behandlas i kapitel 5.

I en konvention om konsulära förbindelser finns bestämmelser om *konsulatsanställdas* immunitet. Konvention har ratificerats av Sverige och torde i huvudsak överensstämma men vad som gäller enligt allmän folkrätt. Den straffrättsliga immuniteten gäller endast åtgärder i *utövandet av de konsulära funktionerna*. För vissa grupper, finns emellertid ett visst *straffprocessuellt* skydd också vid andra brott.

Ombud, tjänstemän och experter vid *internationella organ* är i betydan-

de utsträckning tillförsäkrade immunitet enligt särskilda konventioner. Immuniteten avser i allmänhet endast åtgärder som företagits *i tjänsten*. I vissa fall finns dock *skydd mot arrestering och kvarhållande* också för andra brott. Ofta är en direkt skyldighet att *häva* immuniteten föreskriven, om denna skulle hindra rättvisans gång och den kan hävas utan förfång för det ändamål för vilket den medgivits.

I vad mån s. k. *ad hoc-diplomater* eller olika staters *delegater vid kongresser, konferenser etc.* åtnjuter immunitet är oklart. Uppenbart är emellertid att de i betydande utsträckning i vart fall av *courtoisie* tillerkänns straffrättslig immunitet (Jfr SFS 1983: 1000).

Enskilda militärer som vistas på en annan stats territorium kan naturligtvis åtnjuta immunitet på sådana grunder som nämnts här ovan. I övrigt har de inte i sig något särskilt skydd. Huruvida *krigsmanskap* som ingår i en främmande stats militära styrkor åtnjuter straffrättslig immunitet är emellertid föremål för mycket delade uppfattningar. Enligt vissa skulle de vara absolut immuna om inte annat avtalats, medan andra menar att vistelsestaten i ett sådant fall skulle ha fullständig jurisdiktionsrätt.

I de fall där *avtal* slutits angående krigsmanskap som befinner sig på främmande stats territorium är det vanligt att sändarstaten behåller jurisdiktionsrätten i fråga om brott *under tjänsteutövning* och brott *mot sändarstaten eller annan medlem i styrkan*, medan vistelsestaten har jurisdiktionsrätt i övriga fall.

Även om rättsläget är mycket oklart, torde det kunna antas att vistelsestaten normalt iakttar en motsvarande begränsning av sina jurisdiktionsanspråk också i avsaknad av avtal. I samband med flottbesök och liknande torde det också vara vanligt att vistelsestaten inte heller gör gällande några straffanspråk för överträdelse av ordningsföreseelsekaraktär.

När frågan om krigsmanscaps immunitet behandlas i den folkrättsliga litteraturen begränsas framställningen i allmänhet till situationer där själva vistelsen är *lovlig*.

Det mest flagranta fallet av *olovlig* vistelse på främmande territorium är i samband med *krig*. En grundläggande folkrättslig princip i sådana sammanhang är att enskilda soldater inte kan göras individuellt straffansvariga för sina krigshandlingar. Denna princip bygger dock inte på det betraktelsesättet att immunitet skulle föreligga.

Inte heller vid *olovlig* vistelse på främmande territorium under *fredstid* torde det normalt föreligga någon immunitet. Beror vistelsen på en nödsituation eller hänger olovligheten ihop med att någon föreskrift av i huvudsak formell karaktär förbisetts, torde dock sedvanlig immunitet böra iakttagas. Oberoende av immunitet kan emellertid straffbarhet vara utesluten med hänsyn till att gärningen är att tillskriva den främmande staten.

Alla *personer* som är immuna i något hänseende är inte *okränkbara*. Däremot åtnjuter, med den terminologi som används i promemorian, alla okränkbara personer i princip också immunitet.

Som tidigare påpekats utesluter inte okränkbarheten all användning av våld eller tvång mot en skyddad person. *Privatpersoner* har helt klart rätt att utöva *nödvärn* även mot folkrättsligt skyddade personer och anledning saknas att anta att offentliga myndigheter skulle ha en mer begränsad rätt. Polisens skyldighet och rätt att upprätthålla *allmän ordning och säkerhet* och att *förhindra brott* gäller vidare även i förhållande till personer som åtnjuter okränkbarhet och ger uppenbarligen en vidare ingreppsrätt än vad som tillkommer enskilda personer. En annan sak är att det folkrättsliga skyddet måste beaktas särskilt och att mer ingripande åtgärder därför förutsätter att dessa är nödvändiga för att skydda intressen av mycket hög dignitet. *Frihetsberövanden* av mer påtaglig karaktär torde endast kunna komma ifråga i extrema undantagsfall.

Okränkbarheten innebär emellertid inte något hinder mot exempelvis att med tvång avbryta en pågående misshandel eller stöld, förhindra en berusad bilförare att köra eller att avföra en person från ett område där han vistas olovligen.

Beskickningslokaler och diplomatbostäder är de viktigaste *lokaler* som enligt folkrätten är okränkbara. Tillträde och åtgärder inom lokalerna för vistelsestatens myndigheter förutsätter uttryckligt *samtycke* från beskickningschef eller bostadsinnehavare. I motsats till vad som gäller beträffande konsulat finns i Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser inte föreskrivet något undantag för nödsituationer då man skulle ha rätt att ingripa på grundval av s.k. *hypotetiskt samtycke*. I promemorian antas att en sådan rätt ändå kan föreligga, om ingreppet avser att skydda sändarstatens intressen, exempelvis att hindra att beskickningslokalen förstörs eller att beskickningspersonal skadas. Att man kan ha rätt att åberopa hypotetiskt samtycke som grund för ingrepp avsedda att skydda andra intressen, som exempelvis egna medborgares liv eller egendom, framstår som mindre troligt.

I vissa sammanhang har antagits att en *ingreppsrätt oberoende av verkligt eller hypotetiskt samtycke* också skulle föreligga. Det är emellertid uppenbart att en sådan rätt i vart fall är mycket begränsad.

Vid sidan av olika lokaler åtnjuter även olika former av *egendom* okränkbarhet, i princip oberoende av var den är. Detta gäller exempelvis diplomatiska företrädares egendom. Okränkbarheten innebär emellertid inte att diplomater vad gäller egendom skulle vara fritagna från att följa vistelsestatens lagar. Om viss egendom inte får innehas eller endast innehas under vissa förutsättningar, får vistelsestaten se till att skyddade personer följer dessa bestämmelser. Polisen lär exempelvis inte vara förhindrad att ta hand om narkotika som olovligen innehas av en diplomat.

Att *örlogsfartyg* normalt är okränkbara enligt folkrätten står helt klart. Alla former av tvångsingripanden mot eller på fartyget är därmed i princip uteslutna. Vad som tidigare sagts angående ingripanden mot eller inom beskickningslokaler m. m. gäller i allt väsentligt även i fråga om örlogsfartyg.

Under vissa förutsättningar är det dock helt klart att främmande örlogsfartyg kan utsättas för mycket ingripande åtgärder. I den s. k. IKFN-förordningen (1982: 756) regleras frågan om *försvarsmaktens ingripanden* mot bl. a. örlogsfartyg i samband med kränkningar av Sveriges territorium eller andra brott mot svenska bestämmelser. Förordningen ger endast stöd för *preventiva* åtgärder men dessa kan å andra sidan vara betydligt mer ingripande än sådana repressiva åtgärder som svensk rätt medger. Ytterst får vapenmakt användas. Denna reglering är i full överensstämmelse med folkrätten. Vilka åtgärder som får vidtas i ett konkret fall kan emellertid inte anges generellt. Ju grövre kränkningen är desto mer ingripande kan också motåtgärderna vara.

Den normala reaktionen vid en kränkning är att fartyget *avvisas*. Det torde emellertid stå klart att hänsynen till rikets yttre säkerhet i vissa fall kan göra att det framstår som nödvändigt att en närmare *utredning* görs om bakgrund och anledning till en kränkning och att ett örlogsfartyg i samband därmed kan få kvarhållas och undersökas.

Olika faktorer kan vara av betydelse för om sådana åtgärder får vidtas. Om fartyget överskridit svenska territorialgränsen *olovligt* liksom om det påträffas eller uppehållit sig på *inre vatten* eller inom skyddsområde, kan givetvis vara av stor vikt vid bedömningen. Frågan måste dock avgöras med hänsyn till samtliga omständigheter i det enskilda fallet.

Även om en stat kan vara folkrättsligt berättigad att genomföra en närmare utredning om en gränskränkning, innebär inte detta att *repressiva* åtgärder av straffprocessuell eller straffrättslig innebörd är tillåtna. Att straffansvar utkrävts i situationer av det aktuella slaget är ytterligt ovanligt. I den s. k. *U 2-affären* dömdes piloten på ett amerikanskt spaningsplan för spioneri i Sovjetunionen utan att någon immunitetsinvändning gjordes gällande. Från amerikansk sida betecknades dock planet som civilt och obebäpnat, och piloten bar inte uniform.

I den s. k. *Pueblo-affären* där Nordkorea uppbringade och kvarhöll ett amerikanskt örlogsfartyg och dess besättning vidtogs inga straffrättsliga åtgärder. Från amerikansk sida hävdades att sådana inte heller kunde komma i fråga bl. a. med hänsyn till att fråga var om en *operativ enhet* av ett lands väpnade styrkor och att ett tillfångatagande av dessa innebar att en sådan *väpnad konflikt* förelåg att de tillfångatagna hade rätt att behandlas som *krigsfångar*.

Det framstår emellertid som i hög grad oklart i vilken omfattning och under vilka omständigheter som militär personal kan underkastas straffrättsligt ansvar. Frågan torde kunna påverkas av exempelvis vilken form av brottslighet som är aktuell, av om personalen uppträtt i trupp och av om den burit uniform.

En förutsättning för att ett örlogsfartyg skall vara okränkbart är att det verkligen är i främmande stats tjänst och står under befäl av en ansvarig officer. Något hinder mot att göra ingripanden på ett fartyg vars besättning

begått *myteri* eller som *förläst* och övergivits av sin besättning föreligger inte.

I *kapitel 7* behandlas *den svenska beslutsordningen* i de aktuella sammanhangen.

Den fråga som framställningen i denna promemoria främst behandlar är folkrättens betydelse för möjligheten att utkräva *ansvar för brott* enligt svensk lag. Den yttersta och slutliga prövningen av straffansvarsfrågor ankommer på de *allmänna domstolarna*. Är en sådan fråga föremål för domstolsprövning, saknar regeringen i princip möjlighet att påverka utgången. Sedan ansvarsfrågan är avgjord har regeringen emellertid möjlighet att av *nåd* efterge påföljd som dömts ut.

En förutsättning för att domstol skall få ansvarsfrågan under sin prövning är dock att *åtal* väcks. I allmänhet är åklagare *skyldig* att väcka åtal för brott som ligger under allmänt åtal. I vissa fall förutsätter emellertid åtal också att åklagare eller annan myndighet efter en prövning funnit att åtal *bör* väckas. I några fall är det föreskrivet att det är *regeringen* som skall göra denna prövning. Detta gäller bl. a. i samband med den många gånger folkrättsligt tveksamma frågan om straffansvar för olika brott som förövats utom riket.

Regeringen får inte i övrigt bestämma hur åklagarmyndighet skall besluta i en viss brottmålsfråga. I vad mån regeringen har rätt att på eget ansvar *ta över handläggningen* av viss brottmålsfråga från åklagare är däremot mer oklart. Sådan rätt torde dock endast föreligga i speciella undantagsfall. Ett sådant kan vara vissa situationer när frågan är av *betydelse för rikets förållande till främmande makt*. Åklagarmyndigheterna liksom andra myndigheter är alltid, när frågor av denna karaktär uppkommer, enligt en uttrycklig bestämmelse i regeringsformen skyldiga att hålla regeringen *underrättad*.

Tar regeringen över bedömningen av en åtalsfråga är den skyldig att följa vad som *föreskrivits i lag*. Saknas särskilda regler om åtalsprövning eller annat lagligt stöd, får alltså regeringen i princip inte avgöra en åtalsfråga efter en allmän lämplighetsbedömning. Föreligger *synnerliga skäl* får dock regeringen meddela *abolition*, vilket innebär att vidare åtgärder för att utreda eller lagföra brottslig gärning inte skall äga rum.

I sin brottsutredande verksamhet har *polisen* sådana *rättstillämpande uppgifter* där regeringen inte får bestämma hur polisen skall besluta i ett enskilt fall. I fråga om regeringens möjlighet att träda in i dessa frågor gör sig samma synpunkter gällande som beträffande åklagarnas befattning med brottmålsfrågor.

Vad gäller de viktiga uppgifter av faktisk natur som åvilar polisen till följd av deras uppgift att upprätthålla allmän ordning och säkerhet har polisen däremot i princip *lydnadsplikt* gentemot regeringen också i konkreta frågor. Detta torde exempelvis i allt väsentligt gälla i fråga om sådana *preventiva* åtgärder vars tillåtlighet enligt folkrätten tidigare behandlats.

Också *militären* har i sin operativa verksamhet lydnadsplikt gentemot regeringen.

Det står helt klart att vissa kränkningar av territoriet kan mötas med vapenmakt. Om en situation liknande den med ubåt 137 åter skulle inträffa, är vidare givetvis en av de åtgärder som omedelbart kan bli aktuell att regeringen beordrar en närmare *utredning* genom försvarsmaktens försorg. En sådan kan uppenbarligen förutsätta att fartyg och besättning *tvångsvis hålls kvar*. Som tidigare framgått kan sådana åtgärder i samband med grova kränkningar vara förenliga med folkrätten. Internrättsligt måste befogenheten att företa de åtgärder som behövs för att trygga rikets yttre säkerhet anses följa av den *styrande makt* som enligt regeringsformen tillkommer regeringen under konstitutionellt ansvar. Bl. a. är bestämmelsen i 10 kap. 9 § tredje stycket regeringsformen om att regeringen får bemyndiga försvarsmakten att i enlighet med internationell rätt och sedvänja använda våld för att hindra kränkning av rikets territorium i fred ett uttryck för en sådan princip.

I den mån utkrävande av individuellt straffansvar inte anses kunna komma i fråga kan emellertid tvångsåtgärder mot fartyg och besättning inte sträcka sig längre än vad som framstår som nödvändigt för att genomföra den utredning som är påkallad för att tillgodose intresset att effektivt kunna värna om rikets territorialhöghet.

I *kapitel 8* lämnas förslag till en särskild *åtalsprövningsregel* enligt vilken åtal i vissa fall inte får väckas för brott som *utlänning begått i fullgörande av tjänst hos eller uppdrag för främmande stat eller mellanfolklig organisation* utan att regeringen eller den regeringen bemyndigat därtill meddelat förordnande om åtal.

Genom en bestämmelse av det slag som förslaget innebär skapas garantier för att regeringen får möjlighet att pröva de åtalsfrågor som i praktiken torde kunna vara mest känsliga ur folkrättslig och utrikespolitisk synvinkel. Därmed tillgodoses det intresse av en samlad bedömning och av ett handlingsutrymme för regeringen som konstitutionsutskottet har pekat på i anslutning till ubåt 137-affären (KU 1981/82: 35 s. 20).

Bestämmelsen tar endast sikte på frågan om väckande av åtal. Den innebär inte något hinder mot att polis- och åklagarmyndigheter inleder utredning i de aktuella fallen och inte heller mot att straffprocessuella tvångsmedel används. Sådana åtgärder kan i vissa fall vara en förutsättning för att regeringen skall få underlag för beslut i åtalsfrågan. Självfallet bör emellertid åtgärder i utredande syfte hanteras med urskillning. Står det klart att något åtal inte kommer i fråga, saknas normalt anledning till vidare utredningsåtgärder.

Den prövning som enligt den föreslagna bestämmelsen ankommer på regeringen inskränks i princip till ett lämplighetsavgörande utifrån sådana synpunkter som motiverat bestämmelsen – dvs. folkrättsliga och utrikespolitiska överväganden. Vad gäller förutsättningarna för åtal i övrigt ålig-

ger det åklagare att under självständigt ansvar pröva i vad mån dessa föreligger.

Regeringens beslut i åtalsfrågan binder inte heller domstolarna. Finner domstol att dess behörighet eller den svenska lagens tillämplighet är utesluten på folkrättsliga grunder, skall den oavsett regeringens beslut avvisa eller ogilla talan.

Något förordnande om åtal krävs enligt förslaget inte om gärningsmannen genom vilseledande uppgifter, förklädnad eller på annat sätt sökt dölja i vilken funktion han uppträtt. Vid hemlig underrättelseverksamhet av traditionellt slag krävs således inte något åtalsförordnande.

Förslaget innebär vidare att något förordnande om åtal inte krävs under beredskapstillstånd eller om riket är i krig.

Promemorians lagförslag

Förslag till

Lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs att i brottsbalken skall införas en ny paragraf, 2 kap. 7 a §, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 KAP.

7 a §

Har en utlänning begått brott i fullgörande av tjänst hos eller uppdrag för främmande stat eller mellanfolklig organisation får åtal för brottet endast väckas efter förordnande av regeringen eller den regeringen bemyndigat därtill. Vad som har sagts nu gäller dock inte under beredskapstillstånd eller då riket är i krig eller om gärningsmannen genom vilseledande uppgifter, förklädnad eller på annat sätt sökt dölja i vilken funktion han uppträtt.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1985.

Sammanställning av remissyttranden över departementspromemorian (Ds Ju 1984: 6), Folkrätt och straffansvar

Remissinstanser

Efter remiss har yttrande över promemorian avgetts av justitiekanslern (JK), hovrätten för Övre Norrland, kammarrätten i Stockholm, riksåklagaren (RÅ), rikspolisstyrelsen (RPS), överbefälhavaren, beredskapsnämnden för psykologiskt försvar, generaltullstyrelsen, justitieombudsmannen Anders Wigelius (JO), Sveriges domareförbund samt Föreningen Sveriges länspolischefer och Föreningen Sveriges polischefer som avgett ett gemensamt yttrande.

RPS har överlämnat ett yttrande av polismyndigheten i Karlskrona.

1 Allmänt om promemorian

Promemorians huvuddel upptas av en probleminventering och analys av olika frågor som berör folkrättens betydelse för straffansvar och straffprocessuella åtgärder. Remissinstanserna har i allmänhet ansett denna del av promemorian vara värdefull och i allt väsentligt godtagit de slutsatser och ställningstaganden som där redovisas.

Justitiekanslern

Händelserna i samband med att den sovjetiska ubåten 137 i oktober 1981 grundstötte i inloppet till Gåsefjärden och debatten därefter om bl.a. immunitetsfrågor visade att rättsläget i många avseenden var osäkert. Genomgången i promemorian av olika folkrättsliga och internrättsliga frågor när det gäller att avgöra i vad mån folkrättsliga aspekter är av betydelse i samband med frågor om straffansvar enligt svensk lag är enligt min mening mycket klarläggande och väl ägnad att läggas till grund både för de rättstillämpande myndigheternas hantering i framtiden av hithörande frågor och för lagstiftning inom det begränsade område där en sådan föreslås.

Hovrätten för Övre Norrland förklarar sig i allt väsentligt godta promemorians redovisning av rättsläget.

Kammarrätten i Stockholm

Det är värdefullt att ett försök har gjorts att kartlägga gällande rätt på området för att så långt som möjligt undanröja oklarheten hos berörda offentliga organ om vem som har rätt resp. skyldighet att besluta och handla i en konkret situation. En oklar kompetensfördelning kan leda till

handlingsförlamning och är i vart fall ägnad att öka risken för misstag. Kartläggningen bör följas upp med handlingsmallar som arbetas ut för olika allvarliga situationer.

Promemorian ger vid handen att betydande osäkerhet råder om vad som gäller på området, inte minst i frågan om ett främmande statsfartyg behåller sin immunitet när det utan tillstånd och utan att ha anlänt till följd av en nödsituation *c. l.* uppehåller sig i en annan stats vatten.

Allmänt sett ter det sig mest naturligt att ett främmande statsfartyg, som utan tillstånd och utan att vara i nödläge i hemlighet tränger in på annan stats vatten, förlorar sin immunitet och inte återvinner den genom exempelvis att – med anledning av grundstötning *c. dyl.* – där vara försatt i ett sådant läge eller annars ur funktion. Motsvarande gäller främmande luftfartyg med angiven status. Enligt kammarrättens mening föreligger starka skäl att från svensk sida hävda denna ståndpunkt på det internationella planet. En ordning av innebörd att ett främmande statsfartyg, som i uppenbart fientligt syfte och i hemlighet trängt långt in i annan stats vattenterritorium, behåller sin immunitet skulle bl. a. missgynna klart fredsinriktade länder, särskilt mindre sådana, till fördel för aggressiva stater. Den måste också ge andledning till svåra gränsdragningsproblem.

Riksåklagaren

Som framhållits från många håll i diskussionen efter händelserna i samband med ubåtskränkningen i Gåsefjärden i oktober 1981 är det viktigt att klarhet så långt möjligt föreligger i fråga om de befogenheter och handlingsramar som gäller för olika organ som kan komma att beröras av händelser av detta slag. För åklagarväsendets del är det positivt att de hithörande frågorna med straffrättslig och straffprocessuell anknytning har blivit föremål för en analys. Den föreliggande promemorian belyser på ett överskådligt och så långt den aktuella materien tillåter det lättillgängligt sätt de förutsättningar som med hänsyn till folkrätten gäller för rättstillämpningen på ifrågavarande område. Det är ofrånkomligt att åtskilliga frågor av central betydelse därvid måste lämnas helt eller delvis obesvarade.

RPS anser att departemenspromemorian behandlar ett angeläget rättsområde och innehåller en bra och välbehövlig inventering av olika begrepp inom folkrättens område. I promemorian klargörs på ett övertygande sätt rättsläget i frågor kring olika mellanfolkliga relationer.

Polsimyndigheten i Karlskrona anser att promemorian fyller ett stort behov men att utvecklingen på området gått så långt, såväl vad gäller antalet incidenter som när det gäller förekomsten av miniubåtar och grodmän, att ytterligare överväganden och klarlägganden skulle behövas.

Överbefälhavaren

Promemorian behandlar, på ett förtjänstfullt sätt, några rättsfrågor av grundläggande folkrättslig betydelse.

För ÖB:s del är det väsentligt att ha en möjlighet att omgående företa en undersökning, enligt IKFN-förordningen (1982: 756), av främmande ubåt (motsv) som påträffas inom svenskt inre vatten. Promemorian ger stöd för ett sådant förfaringssätt.

ÖB vill särskilt framhålla vad som i promemorian nämns under p. 7.6. Nämligen att både enligt folkrätten och svensk lag är det helt klart att vissa kränkningar av territoriet kan mötas med vapenmakt. Det anges också att om en situation som liknar händelsen med ubåt 137 inträffar igen är givetvis en närmare undersökning genom försvarsmaktens försorg, angående anledning till och omständigheterna kring kränkningen, en av de åtgärder som omedelbart kan bli aktuell. ÖB delar detta synsätt att försvarsmakten vidtar preventiva åtgärder enligt IKFN-förordningen i syfte att kartlägga de närmare omständigheterna kring en inträffad kränkning. Motåtgärderna kan också vara mer ingripande ju grövre kränkningen är.

Enligt ÖB:s uppfattning är det av stort värde att promemorian anger att de utredningsåtgärder som kan aktualiseras under fredstid även gäller andra situationer än vid ubåtskränkningar. Såsom exempel anges främmande statsluftfartyg och spaningsförband som kränkt territoriet.

Promemorian klarlägger flera folkrättsliga frågor och problemområden på ett sätt som ger regeringen och i vissa fall ÖB stor handlingsfrihet vid kränkning av aktuellt slag. De civila myndigheter som samverkar med försvarsmakten i frågor som rör IKFN-ärenden kommer självfallet att fortsättningsvis inta en betydande roll inom ramen för det samarbete som sedan lång tid är etablerat i dessa frågor. Det förslag till förändring av brottsbalken som ges i promemorian ändrar inte detta förhållande.

Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar

Frågan om straffansvar för folkrättsliga överträdelser kan få en stor betydelse vid incidenter både i fred och i krig. Beredskapsnämnden anser det därför vara av stort värde, att rättsläget klargjorts på så sätt, som skett i departementspromemorian.

En fast och konsekvent handläggning hos myndigheter på alla nivåer är av stor betydelse, när det gäller att upprätthålla trovärdigheten av svensk utrikes- och säkerhetspolitik i samband med brott mot folkrätten. En sådan hållning är också positiv för försvarsvilja och motståndanda.

Generaltyllstyrelsen anser att den samlade genomgången av rättsområdet är av stort värde.

JO

Promemorian, som är föranledd av affären U 137, innehåller en värdefull probleminventering och analys av skilda frågor kring folkrättens betydelse för straffanasvar och straffprocessuella åtgärder. Ämnet är vidlyftigt och jag tar i det följande främst upp de frågor jag haft under behandling i ett den 11 mars 1982 avgjort ärende (JO 1982/83 sid 34) med anledning av klagomål mot riksåklagaren för dennes uttalande att förutsättningar för inledande av förundersökning saknades emedan besättningen på U 137 under rådande förhållanden fick anses åtnjuta immunitet på folkrättsliga grunder. Den allmänna debatten i samband med affären U 137 kretsade i hög grad kring detta uttalande, vars riktighet från olika håll sattes i fråga. Bland kvalificerade bedömare rådde delade meningar. Man hade att göra med ett problemkomplex som i första hand innefattade dels de folkrättsliga frågorna om personlig immunitet för de ombordvarande och om det skydd som kunde följa av att fartyget var ett främmande statsfartyg med därmed följande immunitet eller okränkbarhet, dels den internrättsliga frågan om kompetensfördelningen mellan svenska myndigheter med avseende på ingripanden varigenom anspråk på sådant skydd för fartyget sattes åsido.

Med avseende på de folkrättsliga frågorna fann jag för min del att de ombordvarande inte kunde anses åtnjuta personlig straffrättslig immunitet samt att ett fartygs egenskap av örlogsfartyg knappast kunde under alla förhållanden åberopas till skydd mot ingripanden av judiciella myndigheter. Jag kan inte finna att promemorian innehåller något som kommer i konflikt med detta. Framställningen belyser emellertid på ett förtjänstfullt sätt frågornas komplicerade natur och vittnar om den osäkerhet som ofta måste följa av folkrättens allmänna natur och om svårigheterna att dra en klar gräns mellan rättsliga resonemang och utrikespolitiska överväganden.

En fråga som också kom upp till diskussion var i vad mån straffbarheten av gärningar som kunde ha begåtts av de ombordvarande kunde vara inskränkt eller utesluten på grund av folkrättsligt grundade hänsyn. I promemorian behandlas tämligen utförligt också denna fråga, varvid frågeställningen utvidgats till att avse även frågor om ansvarsfrihet på grund av förmans befallning. Mot den analys av det s. k. von Herderfallet (NJA 1946: 65) som framläggs i promemorian eller vad i övrigt däri anföres i dessa delar har jag i och för sig knappast något att invända. Frågan om straffbarheten är emellertid en materiell fråga och lämpar sig väl för domstolsprövning. Jag anser nu liksom tidigare att frågorna om straffbarheten ligger bredvid de särskilda problem affären U 137 aktualiserade och kan egentligen inte finna att några särskilda ställningstadanden därvidlag är motiverade av denna affär eller annan anledning.

I den internrättsliga frågan kom jag till uppfattningen att konstitutionella skäl talade för att det inte kunde ankomma på judiciella myndigheter att ta ställning till huruvida folkrättsligt grundade anspråk på skydd för fartyget skulle respekteras. Ståndpunktstagandet grundades, kort uttryckt, på svå-

righeten att lösgöra bedömningar rörande ett främmande örlogsfartygs immunitet från sådana utrikespolitiska bedömningar som ankommer på regeringen samt att den maktanvändning som kunde erfordras för ingripanden utan samtycke mot ett sådant fartyg och där ombordvarande icke i första hand var en polisiär utan en militär uppgift. Jag konstaterade dock att det inte tydligt framgick av lag i vilka former en fråga om folkrättsligt skydd för ett främmande örlogsfartyg skulle prövas. Inte heller i dessa delar uppstår någon konflikt mellan vad som anföres i promemorian och de synpunkter jag anlagt. Jag vill emellertid med anledning av vissa resonemang i promemorian (främst sid 148 ff) poängtera att jag icke anser enbart ett beslut att inleda förundersökning kunna innebära ett överträdande av några folkrättsliga förpliktelser. Någon kritik kunde emellertid inte i sak riktas mot att förundersökning inte inleddes, när de åtgärder som normalt skulle erfordras vid en sådan — husrannsakan, beslag, personella tvångsmedel — icke stod till buds. Ej ens förhör med misstänkta kunde äga rum. Den frågeställning som redovisas på sid 148 ö i promemorian är sålunda inte helt rättvisande. Jag menar mig heller inte ha gjort något som helst uttalande om regeringens befogenheter att utan särskilt stöd i lag ta över uppgifter som eljest tillkommer åklagare (jfr sid 150 st 2). Än mindre har jag uttalat något av innebörden att regeringen äger en exklusiv behörighet att besluta i åklagarfrågor i situationer som den ifrågavarande.

Sveriges domareförbund

Promemorian, som föranletts av affären med den grundstötta sovjetiska ubåten 137, innehåller en värdefull översikt över de i huvudsak oskrivna regler som anses gälla beträffande folkrättslig immunitet och okränkbarhet. Av naturliga skäl har inom detta rättsområde på åtskilliga punkter olika meningar gjort sig gällande. I den mån dessa inte presenteras i promemorian hänvisas i en bilaga till andra uttalanden i ämnet.

Domareförbundet vill endast i ett hänseeende kommentera den redovisade granskningen av rättsområdet. I promemorian fastslås, att ett främmande statsfartyg, som kränker vårt lands territorium, skall genom försvarsmakten avvisas samt att försvarsmakten därvid får använda de medel som behövs, i sista hand t. o. m. vapeninsats. Grunden till detta — vilken inte synes ha berörts i promemorian — är uppenbarligen den folkrättsligt erkända rätten till självförsvar. I det aktuella fallet upptäcktes inte ubåten i tid för att kunna avvisas utan först när den stod på grund inom landets inre territorialvatten och t. o. m. inom ett militärt skyddsområde. Det framstår då som ett naturligt utflöde av självförsvarsprincipen att strandstaten i en sådan situation har rätt att undersöka fartyget och utfråga besättningen för att klargöra anledningen till och de närmare omständigheterna vid kränkningen (jfr s. 22). Ubåten torde kunna kvarhållas för att säkerställa sådana undersökningar. Med detta synsätt behöver man överhuvud taget inte komma in på de regler om fartygets immunitet som diskuteras i promemo-

rian. Vad angår dessa regler torde det inte vara folkrättsligt möjligt för strandstaten att häva det främmande statsfartygets immunitet. En sådan åtgärd kan vidtas endast av den sändande staten.

Föreningen Sveriges länspolischefer och Föreningen Sveriges polischefer

Promemorian innehåller en värdefull genomgång av gällande rättsläge och praxis inom ett svårtillgängligt och svåröverskådligt område. De synpunkter på förhållandet mellan olika samhällsorgan, inte minst beträffande polisens lydnadsförhållande gentemot regeringen, som framlagts i promemorian, är av stort värde sett mot bakgrunden av den osäkerhet beträffande gränsdragningen mellan olika myndigheters befogenheter, som kunnat konstateras i samband med olika incidenter under de senaste åren. Föreningarna har inte något att erinra mot promemorians innehåll.

2 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

Med undantag av *JO* har remissinstanserna tillstyrkt eller förklarat sig inte ha något att erinra mot en lagstiftning i huvudsaklig överensstämmelse med förslaget. Vissa remissinstanser har emellertid lämnat olika synpunkter på lagstiftningens närmare utformning. Bl. a. har *JK*, *Kammarrätten i Stockholm* och *RÅ* förordat vissa begränsningar eller preciseringar av lagens tillämpningsområde. Flera remissinstanser har tagit upp frågan om hur personer i grodmansdräkt bör behandlas. *JO*, som inte motsätter sig att förslaget läggs till grund för lagstiftning, anser att vad som närmast skulle erfordras är en bestämmelse av innebörd att åtgärd för utredande eller lagföring av brott, som begåtts på utländskt statsfartyg, ej får vidtas utan förordnande av regeringen eller den regeringen bemyndigat.

JK

Jag har i stort sett inte funnit anledning till erinran mot de slutsatser som dras i promemorian eller mot den föreslagna lagändringen. Jag vill emellertid här anföra följande.

Jag delar den i promemorian uttalade uppfattningen att det skulle vara av värde om en auktoritativ avgränsning av immunitetens omfattning kunde åstadkommas. Det måste dock beaktas att Sverige inte ensidigt kan förfoga över immunitetsfrågor i strid mot folkrättens regler. Vidare är det onekligen så att immunitetsbegreppet i sig är så komplicerat att några klara, lätt tillämpliga regler för alla situationer inte kan skapas. Vad man däremot bör söka åstadkomma är en handlägningsordning där man så långt som möjligt undanröjer tveksamheter rörande den formella gången för prövningen av uppkommande immunitetssituationer. Lagförslaget i promemorian tar sikte på en mycket viktig sådan situation nämligen när någon begår brott i utövningen av tjänst eller uppdrag hos en främmande stat eller mellanfolklig organisation.

En utgångspunkt för bedömningen av förslaget är vilken befattning regeringen i allmänhet får anses ha med uppkommande immunitetsspörsmål av det slag som aktualiserades i samband med ubåt 137:s grundstötning.

Jag har i mitt beslut den 26 januari 1982 angående riksåklagarens handlande i ubåtsaffären uttalat att frågan om ingripande mot ett främmande statsfartyg knappast kan få ankomma på olika underordnade myndigheter, vare sig dessa är centrala, regionala eller lokala och att avgörandet måste få ankomma på regeringen. Beträffande besättningsmedlemmarnas immunitet har jag menat att regeringen får anses ha stöd i statspraxis för att utnyttja immunitetsbegreppet som ett instrument för att åt sig själv förbehålla avgörandet av frågor som kan få utrikespolitiska konsekvenser.

I promemorian (s. 150 f) pekas på att det inte kan uteslutas att situationer uppkommer där regeringens ställningstagande inte kan avvaktas och beslut därför måste fattas av en enskild tjänsteman. Det torde enligt promemorian inte vara möjligt att utan en ingående författningsreglering på ett meningsfullt sätt dra gränserna för hur långt en exklusiv behörighet för regeringen skulle sträcka sig när det gäller att avgöra immunitetsfrågor. Jag har inte något att erinra mot dessa uttalanden, som ju inte utesluter att det slutliga ställningstagandet till immunitetsfrågan, innan åtal väcks, tillkommer regeringen.

Lagförslaget i promemorian syftar till att förhindra att åtal i strid mot folkrätten väcks mot enskilda medlemmar av främmande styrkor. Det bör enligt promemorian stå klart att det ankommer på regeringen att inom ramen för vad folkrätten tillåter och utifrån den föreliggande situationen bedöma huruvida åtal bör väckas. Jag har inte något emot att denna fråga klarläggs genom en särskild lagbestämmelse och att denna utformas såsom en regel om åtalsförordnande. Såsom det sägs i promemorian utgör en sådan föreskrift inte något hinder mot ingripanden i utredningssyfte eller mot användning av vanliga straffprocessuella tvångsmedel. I enlighet med min grundläggande uppfattning om regeringens behörighet i dessa frågor utgör en regel om åtalsförordnande inte heller något hinder för regeringen att i enskilda fall besluta exempelvis att tvångsmedel inte skall användas eller att användningen av sådana skall avbrytas.

Jag har i princip inte någon erinran mot förslaget till en ny paragraf i 2 kap. brottsbalken. Beskrivningen av de fall då åtalsförordnande inte behövs förefaller mig dock från lagteknisk synpunkt mindre lyckad. Jag ifrågasätter om det åsyftade undantaget för "spionsituationer" enklare skulle kunna framgå genom att det i första meningen markeras att det skall vara fråga om, exempelvis "öppet" eller "officiellt" fullgörande av tjänst eller uppdrag. I allt fall bör det generella undantaget för beredskapstillstånd eller krig anges självständigt och inte i samma mening som det mera speciella på gärningsmannen inriktade undantaget för spionsituationer.

Hovrätten för Övre Norrland

Hovrätten godtar i allt väsentligt den redovisning som i promemorian lämnas av rättsläget. Hovrätten delar även uppfattningen att det i en situation som den beträffande ubåt 137 måste ankomma på regeringen att, utöver att besluta om preventiva åtgärder, också avgöra om repressiva åtgärder skall vidtagas. Såsom framgår av promemorian får det anses oklart hur det ur internrättslig synpunkt förhåller sig med regeringens möjlighet att besluta om repressiva åtgärder. Det synes tveksamt om regeringen utan direkt lagstöd kan fatta ett sådant beslut utifrån en allmän lämplighetsprövning, som tillåter att hänsyn tas till utrikespolitiska aspekter. Det föreligger därför behov av en reglering. Genom promemorians förslag till en ny lagregel bringas, enligt hovrättens uppfattning, klarhet i fråga om beslutsordningen samtidigt som regeringen ges ett sådant handlingsutrymme som den rimligen måste ha. Lagförslaget passar också väl in i brottsbalkens systematik.

Kammarrätten i Stockholm

När det gäller frågan om besättningens immunitet finner kammarrätten lämpligt att, som föreslås, det i en ny 7 a § i 2 kap. brottsbalken anges att regeringen i första hand skall bedöma immunitetsstatusen och därmed vilka åtgärder som måste eller bör vidtas med anledning av intrånget. Kammarrätten vill särskilt understryka betydelsen av vad som sägs i promemorian om att, även om regeringen har förordnat att åtal får väckas, det ändå ankommer på åklagare och domstolar att i vanlig ordning pröva om förutsättningar för åtal resp. fällande dom föreligger.

Det föreslagna lagrummet avser utlänning som begått brott "i fullgörande av tjänst hos eller uppdrag för" främmande stat m. fl. I vissa stater, t. ex. statshandelsländerna, anses befattningshavare i de mest skilda ställningar och verksamhetsområden vara i vederbörande stats tjänst. Lagrummet synes därför kunna få en väl vidsträckt tillämpning. Det är sålunda önskvärt att exempelvis den som är anställd i en statlig industri och som är på affärsbesök här i riket faller utanför särregleringen. Kammarrätten föreslår att lagrummet begränsas till vad som enligt svenskt språkbruk betecknas som allmän tjänst ("— — — fullgörande av *allmän* tjänst eller *motsvarande* uppdrag för — — —"). Vidare vill domstolen sätta i fråga om inte i paragrafen bör anges att den gäller brott som utlänning har begått *här i riket* (jfr 2 kap. 5 § andra stycket brottsbalken).

RA

Jag har tidigare i olika sammanhang gett uttryck för uppfattningen att det bör ankomma på regeringen att avgöra huruvida ett straffrättsligt ingripande skall få ske vid en händelse som den i Gåsefjärden. Vad som redovisats i promemorian ger inte anledning till annan ståndpunkt i detta hänseende. Mot bakgrund härav är jag positiv till att en lagreglering kommer till stånd.

Starka skäl talar för att denna, såsom skett i förslaget, bör utformas som en kompetensregel enligt vilken åtal inte får väckas utan förordnande av regeringen.

Av anförda skäl tillstyrker jag i princip den föreslagna lagregeln i 2 kap. 7 a § BrB. Enligt min mening har bestämmelsen emellertid i förslaget utformats så att dess tillämpningsområde skulle bli alltför vidsträckt. Jag anser att avgränsningen bör göras betydligt snävare. I detta hänseende vill jag framhålla följande.

I promemorian (s. 165) anförts både praktiska skäl och allmänna lämplighetsskäl för att regeringens befattning med frågor av hithörande slag bör begränsas till rena undantagsfall. Jag vill här särskilt peka på tyngden av de argument som hänför sig till tilltron till rättsväsendets självständighet och intresset av att inte genom en alltför vid och allmänt formulerad befogenhet för regeringen i känsliga situationer öka riskerna för utrikespolitiska förvecklingar. I promemorian framhålls det också som angeläget att förordnande av regeringen görs till en generell förutsättning för åtal endast i den omfattning som ett av folkrätten och utrikespolitiska hänsyn klart motiverat behov av handlingsutrymme föreligger. Vidare betonas det väsentliga i att de fall där åtalsförordnande krävs anges på ett sådant sätt att onödiga tillämpningsproblem inte uppkommer. Jag delar helt de sålunda i promemorian uttalade synpunkterna på vilka grundkrav som bör ställas på en lagreglering och anser det angeläget att dessa tillgodoses. Mot denna bakgrund menar jag att en särreglering bör omfatta endast situationer som till sin typ är så särpräglade att det framstår som nödvändigt att andra hänsyn måste kunna tas vid bedömningen av åtalsfrågan än sådana som kan beaktas vid en ordinär åtalsprövning. Det bör röra sig om fall som har en sådan särskild dimension att det för gemene man ter sig naturligt att ställningstagandet till om åtal skall få ske förs upp till den högsta statsledningen. Det är betydande för problemställningen att lagstiftningsfrågan först aktualiserats som en följd av något så helt exceptionellt som händelsen med ubåt 137 och den därpå följande diskussionen rörande den rättsliga hanteringen av ett sådant fall. Den föreliggande promemorian inriktas också – förutom de avsnitt som tar upp mera alldagliga immunitetsfrågor vid diplomatiska kontakter m. m. – i stort på de rättsliga och utrikespolitiskt betingade problem som kan aktualiseras i – åtminstone för framtida förhållanden – mera extrema situationer.

Något mera konkretiserat menar jag att en begränsning av den föreslagna särregleringens tillämpningsområde lämpligen bör ske på det sättet att den i huvudsak inriktas på fall där en utlänning begått brott i samband med tjänst i militär eller annan sådan befattning hos främmande stat som har att göra med utövandet av funktioner vilka enligt vårt synsätt är av officiell karaktär och fypiskt sett är ett uttryck för statlig maktutövning. Med en sådan avgränsning skulle man enligt min mening i erforderlig utsträckning fånga upp fall som är av den särpräglade arten att de – trots att de gäller

gärningar som begåtts på svenskt territorium — kan aktualisera sådana folkrättsligt komplicerade eller av utrikespolitiska hänsyn betingade överväganden som bör ske på regeringsnivå.

Med en snävare utformning av särregleringen enligt de riktlinjer jag här skisserat skulle från tillämpningsområdet utmönstras bl. a. fall där brott begåtts av utlänning som visserligen handlat i fullgörande av tjänst hos främmande stat men där tjänsten varit knuten till verksamhet av exempelvis kommersiell, teknisk, vetenskaplig eller kulturell natur som enligt vårt sätt att se det typiskt inte framstår som statliga funktioner. Tillämpningsområdet skulle därmed inte komma att omfatta fall av t. ex. olaga fiske i samband med yrkesfiske som bedrivs i statlig regi, trafiköverträdelser m. m. vid internationell fordonstrafik i sådan regi och brott i samband med försäljning av och service på utrustning som levererats av statliga industrier och som sköts av leverantörens personal. Likaså skulle från tillämpningsområdet utmönstras exempelvis spioneribrott som sker under täckmantel av sådana funktioner som här nämnts. Den här förordade snävare avgränsningen skulle också bidra till att undvika sakligt sett omotiverade skillnader i hanteringen av brottmålsfrågor som annars kan bli en följd av att främmande stater med mycket olika ekonomiska och politiska system berörs.

Oavsett om man väljer att ge den föreslagna paragrafen den avgränsning som föreslås i promemorian eller en sådan snävare avgränsning som jag här förordat bör undantagsregeln för fall då gärningsmannen sökt dölja i vilken funktion han uppträtt få en annan utformning än enligt promemoriaförslaget. Den där föreslagna lydelsen inriktar sig alltför direkt på fall där gärningsmannen aktivt sökt dölja att han uppträtt i en funktion hos främmande stat. Enligt min mening är ett undantag från huvudregeln i paragrafen lika befogat i fall där gärningsmannen genom att underlåta att upplysa om att han har en funktion hos främmande stat eller att på annat sätt visa detta kunnat agera här i landet på samma villkor som om han aktivt dolt sin funktion. Svårigheterna att uppdaga förhållandet torde ofta vara lika stora som i fall av mera aktivt vilseledande. Enligt min mening bör bestämmelsen därför ges en sådan utformning att undantag från huvudregeln om krav på åtalsförordnande får gälla alla gärningsmän som inte genom att bära uniform eller annat tydligt kännetecken eller genom direkt upplysning om sin tjänst hos främmande stat klargjort förhållandet.

Med en sådan begränsning av tillämpningsområdet för en regel om krav på åtalsförordnande som jag här förespråkat torde något utrymme knappast finnas för bemyndigande för annan än regeringen att meddela förordnande. I detta sammanhang vill jag emellertid allmänt framhålla att en reglering som ger utrymme för att låta annan än regeringen få bemyndigande att företa de hithörande lämplighetsbedömningarna redan härigenom framstår som alltför omfattande utifrån de allmänna utgångspunkter som redovisats i promemorian. Fall som inte är av dignitet att kräva

regeringsförordnande bör enligt min mening lämnas utanför en sådan reglering som det här är fråga om.

RPS tillstyrker förslaget till lag om ändring i brottsbalken och anför vidare:

Den debatt som följde i den sovjetiska ubåten kölvatten präglades av stor oenighet i fråga om straffrättslig immunitet avseende ubåten och dess besättning. Riksåklagaren redovisade en uppfattning medan justitiekanslern och justitieombudsmannen intog en annan. Flera företrädare inom doktrinen område intog också skilda ståndpunkter. Av detta följer att en uttrycklig reglering av frågan synes behövlig.

Rikspolisstyrelsen biträder den uppfattning som utredningen ger uttryck för, nämligen att vid grova olovliga kränkningar av svensk territorialgräns immunitetsskyddet bör förverkas. Eftersom det enligt regeringsformen är regeringen som har det yttersta ansvaret för vårt lands mellanfolkliga relationer torde det vara lämpligt att frågan om väckande av åtal avgörs av regeringen.

Polismyndigheten i Karlskrona tillstyrker i princip förslaget till lag om ändring i brottsbalken och anför vidare:

Av förslagets sista sats framgår att förordnande av regeringen inte krävs om gärningsmannen genom bl. a. "förklädnad eller på annat sätt sökt dölja i vilken funktion han uppträtt". I och för sig krävs givetvis en statsmakts resurser för aktiviteter med miniubåtar och grodmän, vilket skulle kunna föranleda till slutsatsen att förordnande av regeringen skulle krävas för åtal. Med hänsyn till det sätt, på vilket miniubåtarna uppträder och sannolikheten av att grodmännen helt saknar militära identitetsbeteckningar får det anses rimligt anta att farkosterna inte bedöms som örlogsfartyg med därav följande immunitet. Än mindre torde grodmännen böra kunna påräkna immunitet. Det kan vara en tidsfråga innan en liknande malör, som ubåten 137 råkade ut för träffar även en miniubåt eller att en grodman grips.

Arbetshypotesen vid den senaste incidenten från polisens och åklagarmyndighetens sida var att verksamheten skulle bedömas som spioneri. Detta medförde att i instruktioner till personalen betonades de författningsenliga följderna av detta resonemang vid eventuellt bruk av vapen, gripande, etc.

Polismyndigheten anser sålunda att promemorian inte tillräckligt klarläggande tagit upp dessa frågor, vilket i och för sig sålunda är förklarligt med tanke på den snabba händelseutvecklingen.

Ett klarläggande på denna punkt skulle också vara ägnat att föregripa motstridiga åsikter mellan militära och civila myndigheter om vem som skall omhänderta, förvara och förhöra besättningar på miniubåtar eller fritt opererande grodmän. I begreppet omhändertagande ingår givetvis ansva-

ret för de omhändertagna och att de inte skadar sig själva och/eller andra.

Som framgår av inledningen har polismyndigheten tillstyrkt förslaget. Orsaken härtill är att det politiska läget, när ett uppbringande sker, från realpolitisk synpunkt kan vara så pressat att regeringens handlande inte i onödan bör kompliceras av en sådan tolkning av undantagsbestämmelsen, som ovan angivits. Om denna uppfattning är riktig, kan anledning finnas att göra undantagsskrivningen tydligare. Kan exempelvis ordet "förkläd-nad" tillämpas på grodmans- eller annan specialdräkt, som förmodligen bärs av besättning på miniubåt?

Överbefälhavaren tillstyrker förslaget till ändring i brottsbalken.

Generaltullstyrelsen har inte något att erinra mot det förslag som fram-läggs i promemorian.

JO

Med särskilt betonande därav, att det i affären U 137 handlade om ett främmande örlogsfartyg, instämmer jag emellertid helt i bedömningen (sid 154) att denna affär visade på behövligheten av att regeringen förfogar över vilka utredningsåtgärder som skall vidtas och av att den kan avvakta med ett mera slutligt ställningstagande till immunitetsfrågor till dess att utfallet av dessa åtgärder står klart. Eftersom det också är min uppfattning att åklagarmyndigheterna då annat ej är föreskrivet skall fullt självständigt företa på dem ankommande rättsliga bedömningar, anser jag det lämpligt att formerna för prövningen av ett främmande örlogsfartygs anspråk på skydd gentemot ingripanden på straffrättslig grund regleras i lag. Jag finner detta så mycket mera angeläget som promemorian synes visa att det kan uppkomma situationer där – i motsats till vad som hittills varit fallet – såväl fartyg som besättning helt står under svenska myndigheters kontroll till följd av ett av regeringen beordrat ingripande mot fartyget, men där det likafullt är ovisst om det skulle kunna kvardröja ett skydd mot straffrättsli-ga ingripanden (avsnitt 6.3.6.3). Även för andra fall, som rör främmande statsfartyg synes en sådan lagreglering erforderlig.

I promemorian framläggs nu förslag till ny bestämmelse i 2 kap. brotts-balken, enligt vilken regeringen skulle få en rätt långtgående befogenhet att skönmässigt pröva frågor om åtal för brott som begåtts av utlänningar i fullgörande av tjänst eller uppdrag för främmande stat eller mellanfolklig organisation. Bestämmelsen gör ej ändring i det förhållandet att det an-kommer på åklagarmyndighet att självständigt pröva om förundersökning skall inledas. Inte heller innebär den något hinder för ingripanden i utred-ningssyfte eller mot användningen av vanliga straffprocessuella tvångsme-del. Tvärtom skall enligt promemorian (s. 163) regeringens ställningstagan-de i åtalsfrågan i princip föregås av förundersökning. Bestämmelsen inne-bär sålunda inte någon lösning på det problem affären U 137 enligt det

tidigare sagda framför allt aktualiserade. Vad som skulle erfordras för att befogenheterna och handlingsramarna för de judiciella organ som kan få befattning med en liknande incident skulle vara helt klarlagda (jfr justitie-ministerns interpellationssvar 11.1.1982) vore enligt min mening närmast en bestämmelse av innebörd att åtgärd för utredande eller lagföring av brott, som begåtts på utländskt statsfartyg, ej får vidtas utan förordnande av regeringen eller den regeringen bemyndigat.

Jag har svårt att se att de särskilda synpunkter som kan anläggas på åtgärder som riktar sig mot främmande statsfartyg skulle göra sig gällande på samma sätt i andra situationer där utlänning begått brott i fullgörande av tjänst hos eller uppdrag för främmande stat eller – i all synnerhet – mellanfolklig organisation. I betraktande av den redan nu gällande regeln i 2 kap. 7 § brottsbalken med därtill anslutande föreskrifter, det samråd som garanteras genom föreskriften i 10 kap. 8 § regeringsformen samt de möjligheter som regeringen har att förordna om abolition enligt 11 kap. 13 § 2 st. regeringsformen när synnerliga skäl föreligger, är jag inte övertygad om att en sådan bestämmelse som den föreslagna behövs. En sådan kan knappast ha betydelse annat än för gränsfall av mindre vikt för rikets förhållande till andra stater.

Jag vill i och för sig inte motsätta mig den föreslagna regeln om den skulle anses behövlig. I så fall vill jag emellertid ifrågasätta de i andra punkten uppställda undantagen. Om bestämmelsen skulle behövas i fredstid så borde den kunna fylla en desto viktigare funktion vid beredskapstillstånd och krig. En annan fråga är vad som skall gälla t. ex. i förhållande till länder med vilka riket befinner sig i krig. Utformningen i övrigt av andra punkten är mindre lycklig och måste leda till svårigheter vid tillämpningen. Det går knappast att avgöra huruvida paragrafen vore tillämplig i situation liknande affören U 137. Om det egentliga syftet med undantaget blott är att förtydliga det förhållandet att det tjänste- eller uppdragsförhållande som avses med paragrafen skall vara av officiell karaktär bör detta – för såvitt det inte skall anses ligga i sakens natur – enligt min mening ske på annat sätt.

Sveriges domareförbund

Mot det förslag till ändring i brottsbalken som framläggs i promemorian har domareförbundet ingen erinran. Det beaktar i erforderlig grad såväl domstolarnas självständighet som regeringens behov av handlingsfrihet på detta känsliga område. Det måste dock framhållas att en utlänning som begått brott i fullgörande av tjänst hos eller uppdrag för främmande stat eller mellanfolklig organisation i princip kan åtnjuta straffrättslig och straffprocessuell immunitet, om han inte genom vilseledande uppgifter, förklädnad eller på annat sätt sökt dölja i vilken funktion han uppträtt. Utrymmet för regeringens åtalsprövning är alltså snävt. Med hänsyn till folkrättens reciproka natur kan det leda till olyckliga konsekvenser att

tillåta ett genombrott av immunitetsreglerna. Säkerligen kan också intrikata frågor uppkomma om förklädnad, t. ex. om en grodman kan anses iförd uniform eller motsvarande.

Föreningen Sveriges länspolischefer och Föreningen Sveriges polischefer

Förslaget om införande av en ny paragraf 7 a i 2 kap. brottsbalken angående viss åtalsprövning tillstyrks av föreningarna. Möjligen skulle det vara av värde om begreppen vilseledande uppgifter och förklädnad kunde något preciseras. Med hänsyn till erfarenheterna från Karlskrona skärgård kan t. ex. tveksamhet råda huruvida en grodmansdräkt utgör uniformering eller förklädnad.

3 Övriga frågor

Flera remissinstanser har tagit upp frågan om vidare åtgärder för att klarlägga handläggningsordningen.

Som redan tidigare redovisats anser *Kammarrätten i Stockholm* att den kartläggning som nu genomförts bör följas upp med handlingsmallar som arbetas ut för olika allvarliga situationer.

RPS

Avslutningsvis vill rikspolisstyrelsen peka på de frågor som kan uppkomma och de beslut som skall tas på lokal nivå innan regeringens beslut i åtalsfrågan är fattat. Behovet av vägledning i dessa situationer synes vara angeläget. Enligt styrelsens mening skulle därför t. ex. en åtgärds katalog, utarbetad på central nivå, kunna vara de lokala myndigheterna till hjälp i sådana situationer. Rikspolisstyrelsen är beredd att medverka i ett sådant arbete.

Föreningen Sveriges länspolischefer och Föreningen Sveriges polischefer

Det skulle emellertid vara av värde om från regeringens sida utfärdades närmare anvisningar angående i promemorian behandlade förhållanden till vägledning för berörda myndigheter. Behovet av sådana anvisningar får bedömas vara stort.

RPS och *Överbefälhavaren* tar upp frågan om den närmare kompetensfördelningen mellan polisiära och militära myndigheter.

RPS

Rikspolisstyrelsen saknar en redovisning av kompetensfördelning med därtill hörande beslutsbefogenheter vad avser förhållandet mellan polisiära och militära myndigheter. Däremot är kompetensfördelningen mellan polis, åklagare och domstol klart reglerad i bl. a. rättegångsbalken och medför därför inga problem i detta avseende.

Överbefälhavaren

I promemorian anges en närmare utredning om kränkningen som folkrättsligt berättigad även om detta inte innebär att repressiva åtgärder av straffprocessuell eller straffrättslig innebörd är tillåtna. Frågan är då om polis- och åklagarmyndigheten kan anses berättigad att inleda utredning. Promemorian besvarar denna fråga endast delvis genom att nämna att den föreslagna åtalsprövningsregeln inte innebär att något hinder mot att polis- och åklagarmyndigheter inleder utredning eller mot att straffprocessuella tvångsmedel används.

LAGRÅDET

Utdrag
PROTOKOLL
vid sammanträde
1985-03-13

Närvarande: f. d. justitierådet Hult, regeringsrådet Björne, justitierådet Gregow.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 28 februari 1985 har regeringen på hemställan av statsrådet Wickbom beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i brottsbalken.

Förslaget har inför lagrådet föredragits av docenten Dag Victor.

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

JUSTITIEDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringsammanträde
1985-03-14

Närvarande: statsministern Palme, ordförande, och statsråden Lundkvist, Feldt, Sigurdsen, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Boström, Bodström, Göransson, Gradin, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Thunborg, Wickbom

Föredragande: statsrådet Wickbom

Proposition om ändring i brottsbalken (tillämpligheten av svensk lag i vissa fall)

Föredraganden anmäler lagrådets yttrande¹ över förslag till lag om ändring i brottsbalken.

Föredraganden upplyser att lagrådet har lämnat förslaget utan erinran och hemställer att regeringen föreslår riksdagen att anta förslaget.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta det förslag som föredraganden har lagt fram.

¹ Beslut om lagrådsremiss fattat vid regeringssammanträde den 28 februari 1985.

Innehåll

Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Propositionens lagförslag	
Lag om ändring i brottsbalken	2
Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 28 februari 1985	3
1 Inledning	3
2 Allmän motivering	3
2.1 Bakgrund	3
2.2 Behovet av reglering	6
2.3 Regleringens avgränsning	10
3 Upprättat lagförslag	15
4 Specialmotivering	16
5 Ikraftträdande	16
6 Hemställan	16
7 Beslut	17
Bilaga 1 Sammanfattning av departementspromemorian (Ds Ju 1984: 6) Folkrätt och straffansvar	18
Bilaga 2 Promemorian lagförslag	30
Bilaga 3 Sammanställning av remissyttranden över promemorian	31
Bilaga 4 Det remitterade lagförslaget (bilagan har uteslutits här)	
Utdrag av lagrådets protokoll den 13 mars 1985	46
Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 14 mars 1985 ...	47