

Stockholm 21 maj 2019

Justitiedepartementet

Dnr Ju2019/00048/L5

Straffrättsenheten

103 33 Stockholm

Remissvar på slutbetänkande av Aggressionsbrottsutredningen SOU 2018:87 Aggressionsbrottet i svensk rätt och svensk straffrättslig domsrätt

1. Sammanfattning

Svenska sektionen av Amnesty International (Amnesty) tillstyrker utredningens förslag att kriminalisera aggressionsbrottet i svensk rätt. Amnesty anser dock att det hade varit önskvärt om utredningen hade förtydligat sina ställningstaganden angående de tolkningssvårigheter som uppkommer samt ytterligare övervägt riskerna och fördelarna med att nationella myndigheter får företräde framför ICC att hantera fall av aggressionsbrott.

Amnesty avstyrker utredningens förslag om att prövningen av s.k. åtalsförordnande avseende aggressionsbrottet endast ska göras av regeringen eftersom en sådan ordning skulle underminera aggressionsbrottets betydelse.

2. Kort om förslagen i det tidigare delbetänkandet SOU 2018:33

Amnesty välkomnar förslaget i Aggressionsbrottsutredningens tidigare delbetänkande, **SOU 2018:33**, om Sveriges tillträde till ändringarna till Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen (de s.k. Kampalaändringarna) avseende krigsförbrytelser och avseende aggressionsbrottet, 2015 års ändring av artikel 124 samt 2017 års ändring av artikel 8 i Romstadgan. Amnesty ställer sig bakom de överväganden som den utredningen lägger till grund för förslagen, nämligen att Sverige under lång tid varit starkt engagerat för att främja utvecklingen av den internationella humanitära rätten och att motverka straffrihet för de allvarligaste brotten enligt folkrätten samt att folkrätten i svensk utrikes- och säkerhetspolitik alltid varit ett centralt medel för att upprätthålla internationell fred och säkerhet.¹ Amnesty delar uppfattningen att vissa skäl som talar emot att ratificera Kampalaändringarna – t.ex. den begränsande anslutningen till Kampalaändringarna² – inte är tillräckligt tungt vägande skäl mot en svensk ratificering.

¹ SOU 2018:33, s. 15 f. & s. 90 ff.

² a.a., s. 93.

3. Amnesty tillstyrker förslaget i SOU 2018:87 om kriminalisering av aggressionsbrottet

I Aggressionsbrottsutredningens nu aktuella slutbetänkande, **SOU 2018:87**, föreslås bl.a. att Sverige ska kriminalisera aggressionsbrottet. Amnesty tillstyrker detta förslag och delar de överväganden som ligger till grund för utredningens förslag, bl.a. att Romstadgan och ICC utgör viktiga milstolpar i folkrättens utveckling vad gäller internationell straffrätt samt att Sverige under lång tid varit starkt engagerat för att främja utvecklingen av den internationella humanitära rätten och mänskliga rättigheter.³

Amnesty delar den uppfattning som kommer till uttryck i utredningen avseende svensk domsrätt. Utredningen föreslår att svensk domstol ska vara behörig att döma över aggressionsbrott som begåtts utanför Sverige och där det saknas en särskild anknytning till Sverige *endast* om den aggressionshandling som ligger till grund för brottet har begåtts av en stat gentemot vilken Kampalaändringarna avseende detta brott har trätt i kraft vid tiden för brottet. För dessa fall ges svensk domstol därmed en behörighet som motsvarar den som Internationella brottmålsdomstolen har för aggressionsbrottet.⁴ Till skillnad från brotten folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser – som omfattas av den s.k. universalitetsprincipen – ska svensk domstol alltså inte kunna utöva domsrätt över aggressionsbrottet oavsett brottets anknytning till Sverige, utan bara i förhållande till stater som ratificerat Kampalaändringarna. Även om denna "begränsade domsrätt" sannolikt kommer innebära att förekomsten av aggressionsbrottet i svensk straffrätt får mindre effekt än vad som vore önskvärt⁵ ställer sig Amnesty bakom utredningens överväganden, bl.a. eftersom det framstår som lämpligt utifrån ett folkrättsligt perspektiv att ge svensk domstol jurisdiktion över aggressionsbrottet på samma sätt och med de begränsningar som följer av den behörighet som getts ICC i samband med att ICC:s jurisdiktion över detta brott trädde i kraft.⁶

4. Synpunkter

En viktig förutsättning för Romstadgan är att såväl ICC som nationella domstolar ska kunna lagföra de brott som omfattas av ICC:s jurisdiktion. Av den s.k. komplementaritetsprincipen i artikel 1 Romstadgan framgår att nationell lagföring i princip har företräde framför ICC:s lagföring.⁷ Genom lag (2014:406) om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser kan lagföring för dessa brott ske i Sverige och syftet med lagen är bl.a. att sådan lagföring ska kunna ske i minst samma utsträckning på det nationella planet som vid ICC. Samma sak antas gälla även för aggressionsbrottet och är även en av anledningarna till förslaget att införa nationella straffbestämmelser som kriminaliserar detta brott.⁸

Mot bakgrund av komplementaritetsprincipen vill Amnesty lyfta fram ett par synpunkter.

³ SOU 2018:87, s. 112 ff. & s. 122 ff.

⁴ a.a., s. 139.

⁵ Endast 37 stater har ratificerat Kampalaändringarna (a.a., s. 103). Av de fem permanenta medlemmarna i FN:s säkerhetsråd är det bara Frankrike och Storbritannien som har ratificerat Romstadgan. Varken Frankrike eller Storbritannien har ratificerat Kampalaändringarna.

⁶ Se även a.a., s. 140 f.

⁷ Se också a.a., s. 115 f.

⁸ a.a., s. 116.

Amnesty avstyrker utredningens förslag gällande krav på att prövningen av åtalsförordnande avseende aggressionsbrott endast ska göras av regeringen

Även om den praktiska betydelsen av den föreslagna straffbestämmelsen kan diskuteras pga. svensk domstols begränsade domsrätt får det ändå antas att en svensk åklagare och domstol vid någon tidpunkt efter det att förslagen antagits kan komma att pröva om aggressionsbrott har begåtts.⁹ En förutsättning för detta är dock, som utredningen föreslår, att regeringen gör en särskild prövning innan åtal får väckas, s.k. åtalsförordnande.¹⁰

För det (sällsynta) fall då det skulle uppstå en möjlighet att väcka åtal för aggressionsbrott kommer det beslutet alltså att underställas politiska överväganden. Aggressionsbrottets ringa praktiska betydelse riskerar därmed att minska ytterligare. Utredningen bör därför visa att det är nödvändigt att införa en lagregel om att prövningen av ett åtalsförordnande ska göras av regeringen. Amnesty är emellertid av uppfattningen att utredningen saknar övertygande argument till varför den föreslagna ordningen är nödvändig.

Utredningen gör visserligen gällande att aggressionsbrottet föranleder särskilda politiska överväganden då brottet har tydliga utrikes- och säkerhetspolitiska förtecken – och att det därför är nödvändigt att regeringen ges möjlighet att beakta relevanta aspekter innan åtal väcks.¹¹ Men Amnesty vill här understryka att politiska överväganden redan är "inbyggda" i definitionen av aggressionsbrottet i Romstadgan; formuleringen av aggressionsbrottet och dess införande i Romstadgan föregicks av långa och intensiva förhandlingar mellan stadgeparterna.¹² Ett konkret exempel på detta är det s.k. uppenbarhetsrekvisitet, som gör det svårt att döma för aggressionsbrott.¹³ Någon motsvarighet till åtalsförordnande finns heller inte i Romstadgan. Till skillnad från ICC:s åklagare kommer en svensk åklagares möjlighet att väcka åtal alltså vara begränsad på så sätt att prövningen är avhängig nationella politiska överväganden. Det går därutöver att argumentera för att brott såsom folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser också har starka politiska förtecken. Utredningen hade kunnat förtydliga resonemanget kring dessa aspekter. Det hade t.ex. varit önskvärt med en utförligare komparativ studie för att se om regler om åtalsförordnande eller motsvarande införts även i andra stater som ratificerat Kampalaändringarna och kriminaliserat aggression (t.ex. Tjeckien och Tyskland) och de överväganden som gjorts i de länderna. De skäl som utredningen nu anför övertygar alltså inte.

Mot bakgrund av detta ställer sig Amnesty därför kritisk till denna del av utredningen och avstyrker utredningens förslag om att prövningen av åtalsförordnande avseende aggressionsbrott endast ska göras av regeringen. En lagregel som tillåter att prövningen flyttas från regeringen till en rättslig instans förefaller vara en mer lämplig lösning. En sådan lagregel skulle t.ex. kunna ange att om det inom riksåklagarens ansvarsområde uppkommer

⁹ Som utredningen skriver är det en rimlig utgångspunkt att en svensk kriminalisering av aggressionsbrottet införs endast om den kan få någon praktisk betydelse, a.a., s. 116.

¹⁰ a.a., s. 139.

¹¹ a.a., s. 143.

¹² Se om vägen fram till Kampalaändringarna i delbetänkandet SOU 2018:33, s. 66 ff.

¹³ "Uppenbarhetsrekvisitet innebär en begränsning av vad som utgör aggressionsbrott och bidrar därigenom starkt till att brottsbeskrivningen och omfattningen av vad som kan utgöra sådant brott inte blir alltför vidsträckt" (SOU 2018:87, s. 101). För att ansvar för aggressionsbrott ska kunna komma i fråga krävs alltså att en person med särskilt inflytande planerar, förbereder, inleder eller utför en aggressionshandling som, till sin karaktär, svårhetsgrad och omfattning, utgör en *uppenbar överträdelse* av FN:s stadga. Enbart en överträdelse räcker inte för straffrättsligt ansvar.

bedömningar som är särskilt känsliga från utrikes- eller säkerhetspolitiska utgångspunkter, så bör riksåklagaren ha en möjlighet att hänskjuta ärendet till regeringen (förutsatt att förutsättningarna för att meddela åtalsförordnande i övrigt är uppfyllda).

Tolkningssvårigheter och risker med nationella domstolars företräde

Mot bakgrund av komplementaritetsprincipen är tanken att det främst ska vara staternas domstolar som ska kunna lagföra för aggressionsbrott. Det är alltså primärt svenska domstolar samt domstolar i andra länder som infört aggressionsbrottet som ska ta ansvar för lagföringen. Detta kommer ställa stora krav på de nationella myndigheterna. Som utredningen nämner går det att tänka sig en rad tillämpningssvårigheter.¹⁴ Ny rättspraxis på området kommer sannolikt få stor betydelse; ett enda rättsfall kan få konsekvenser för rättstillämpningen då brottet är så pass nytt. Frågor som rör betydelsen av internationella rättsskällor – ska FN:s generalförsamlings resolution 3314 (XXIX) av den 14 december 1974 tillmätas större betydelse än domar från ICC? – kommer ställas på sin spets. Innebörden av en stats "politiska oberoende" i definitionen av en aggressionshandling¹⁵ kan tolkas eller förändras på oförutsedda sätt. Åklagarmyndigheten¹⁶ och Försvarsmakten¹⁷ har i sina remissvar till SOU 2018:87 respektive SOU 2018:33 också lyft fram en rad tillämpningssvårigheter. Dessa svårigheter kombinerat med kravet på förordnande från regeringen gällande åtal väcker frågor huruvida det är lämpligt att nationella domstolar får företräde framför ICC gällande aggressionsbrottet, något som har lyfts fram av forskare inom folkrätt.¹⁸ Även om Amnesty ställer sig bakom förslaget om kriminalisering hade det dock varit önskvärt om utredningen hade förtydligat sina ställningstaganden i denna del samt ytterligare övervägt riskerna och fördelarna med att nationella myndigheter får företräde framför ICC att hantera fall av aggressionsbrott.

¹⁴ a.a., s. 119 ff.

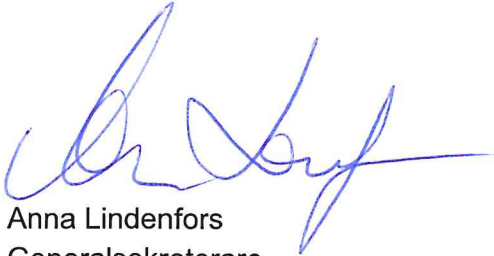
¹⁵ a.a., s. 51.

¹⁶ Yttrande över SOU 2018:87 Aggressionsbrottet i svensk rätt och svensk straffrättslig domsrätt, dnr ÅM2019-532.

¹⁷ Yttrande över remiss av SOU 2018:33 Aggressionsbrottet och ändringar i Romstadgan, dnr FM2018-16242:2.

¹⁸ Se t.ex. Wrangé, Pål "The Crime of Aggression and Complementarity" i *International Criminal Justice: Law and Practice from the Rome Statute to Its Review*, Roberto Bellelli (red.) (Ashgate, 2010), s. 591-607. Se bl.a. följande uttalande: "There have been many calls for caution with regard to the criminalization and prosecution of the crime of aggression [...] in both domestic and international fora. But it appears to me that caution should be even greater in the domestic than in the international arena. This applies both to foreign national courts and to courts of the state of nationality of the alleged perpetrator; a person responsible for aggression will most likely not be prosecuted in his or her own state while that person is in power, so the prosecution will take place under another, new regime, which might have its reasons for not allowing a completely impartial trial. No doubt, many domestic courts and legal authorities will be able to handle prosecutions of the crime of aggression in a professional and impartial manner. Courts in many countries have displayed courage and integrity in difficult circumstances. Nevertheless, controversial cases can sometimes be dealt with in a more effective and legitimate manner in an international than in a domestic court" (a.a., 607).

Remissvaret har upprättats av Amnestys grupp för internationella straffrättsliga frågor i samråd med sekretariatet.



Anna Lindfors
Generalsekreterare
Amnesty International
Svenska sektionen