



Rättsväsendet under ockupation

En rättslig analys av åklagares och domares förhållande till en ockupationsmakt

Sally Longworth och Julia Dalman

Sally Longworth och Julia Dalman

Rättsväsendet under ockupation

En rättslig analys av åklagares och domares förhållande till en
ockupationsmakt

Titel	Rättsväsendet under ockupation – En rättslig analys av åklagares och domares förhållande till en ockupationsmakt
Title	Justice under occupation – A legal analysis of prosecutor's and judge's relation to an occupying power in armed conflict
Rapportnr	FOI-R--5726--SE
Månad	Mars
Utgivningsår	2025
Antal sidor	81
ISSN	1650-1942
Uppdragsgivare	Åklagarmyndigheten
Forskningsområde	Civilt försvar och krisberedskap
Projektnr	E13939
Godkänd av	Daniel Faria
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

Bild: Shutterstock

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, vilket bl.a. innebär att citering är tillåten i enlighet med vad som anges i 22 § i nämnd lag. För att använda verket på ett sätt som inte medges direkt av svensk lag krävs särskild överenskommelse.

This work is protected by the Swedish Act on Copyright in Literary and Artistic Works (1960:729). Citation is permitted in accordance with article 22 in said act. Any form of use that goes beyond what is permitted by Swedish copyright law, requires the written permission of FOI.

Sammanfattning

I denna rapport utreds det rättsliga ramverket som är tillämpligt på åklagares och domares förhållande till en ockupationsmakt. Ett väpnat angrepp mot Sverige kan inte uteslutas, och därmed inte heller att hela eller delar av svenskt territorium kan ockuperas. En av de många frågor som uppstår givet ett sådant scenario rör det rättsliga ramverk som är tillämpligt på upprätthållandet av samhällets kärnfunktioner. Internationell humanitär rätt förutsätter att det lokala rättssystemet ska fortsätta verka under ockupation, men gör gällande att det är ockupationsmakten, snarare än territorialstaten, som är ansvarig för den allmänna ordningen och det offentliga livet på det ockuperade området. Svenska åklagare och domare måste under sådana omständigheter förhålla sig både till territorialstaten och ockupationsmakten. Åklagare och domare är skyddade personer enligt den internationella humanitära rätten, men deras status som offentliga tjänstepersoner skyddas också. Ockupationsmakten har befogenhet att ålägga skyddade personer att arbeta, vilket måste balanseras mot offentliga tjänstepersoners specifika skydd. För svenskt vidkommande adresserar inte svensk lag uttryckligen åklagares och domares förhållande till en ockupationsmakt. Offentliga organs handlande på ockuperat område regleras i grundlag, och i beredskapslagstiftning regleras myndigheters respektive enskilda personers roll och uppdrag för svenskt totalförsvär och beredskap. Det är inte tydligt om och hur svensk lag bör tillämpas på eller är relevant för situationer av ockupation. I rapporten analyseras denna rättsliga komplexitet och tolkningsutrymme, samt vilka utmaningar som kan uppstå.

Nyckelord: Åklagare; domare; domstolar; ockupation; internationell väpnad konflikt; internationell humanitär rätt; internationella mänskliga rättigheter; beredskap; totalförsvär; krigsplacering

Summary

This report examines the legal framework applicable to the prosecutors and judges relations to an Occupying Power. An armed attack against Sweden cannot be ruled out, nor therefore can an occupation of Swedish territory. One of the many questions that arises from such a scenario relates to the legal framework applicable to the maintenance of core societal functions, including public order and security. International humanitarian law presupposes that in a situation of occupation, the local legal system continues to function, but it is primarily the Occupying Power rather than the territorial State that is responsible for public order and security in the occupied territory. Prosecutors and judges of the territorial state who remain on the territory must relate to both the territorial State and the Occupying Power. Prosecutors and judges are protected persons under the Geneva Convention IV. Additionally, their status as public officials is also addressed in specific obligations. These requirements are further balanced with the Occupying Power's authority to compel protected persons to work. From a Swedish perspective, national law does not explicitly address the relation between prosecutors and judges, and an Occupying Power. The Constitution regulates the actions of public bodies in occupied territory, and other legislation regulates the roles and tasks of authorities and individuals within the Swedish total defence and civil contingency. However, it is unclear if and how this law should be applied or is relevant to situations of occupation. The report analyses these legal complexities, the legal scope for interpretation, and the challenges that arise.

Keywords: Prosecutors; judges; courts; occupation; international armed conflict; international humanitarian law; international human rights law; civil contingency; total defence; wartime posting

Förkortningar

BrB	Brottsbalken (1962:700)
EKMR	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna 1952
FN	Förenta nationerna
FN-stadgan	Förenta nationernas stadga och Internationella domstolens stadga 1945
Förfarandelagen	Lag (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.
GK I	Genèvekonventionen den 12 augusti 1949 angående förbättrande av sårades och sjukas behandling vid stridskrafterna i fält
GK II	Genèvekonventionen den 12 augusti 1949 angående förbättrande av behandlingen av sårade, sjuka och skeppsbrutna tillhörande stridskrafterna till sjöss
GK III	Genèvekonventionen den 12 augusti 1949 angående krigsfångars behandling
GK IV	Genèvekonventionen den 12 augusti 1949 angående skydd för civilpersoner under krigstid
ICRC	Internationella Rödakorskommittén
ICTY	Internationella krigsförbrytartribunalen för det forna Jugoslavien
IKMPR	Internationella konventionen för medborgerliga och politiska rättigheter 1966
Lantkrigsreglementet	Konvention i Haag den 18 oktober 1907 angående lagar och bruk i lantkrig med bilaga Reglemente angående lagar och bruk i lantkrig 1907
MSB	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Nato	Nordatlantiska fördragsorganisationen
OHCHR	Kontoret för FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter
OSSE	Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa
RF	Regeringsformen (1974:152)

Romstadgan	Romstadgan för Internationella brottmåldomstolen 1998
RB	Rättegångsbalken (1942:740)
Totalförsvarspliktslagen	Lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt
TP I	Tilläggsprotokoll I till Genèvekonventionerna den 12 augusti 1949 rörande skydd för offren i internationella väpnade konflikter 1977
UNODC	FN:s kontor för narkotikakontroll och förebyggande av brott
Wienkonventionen	Wienkonventionen om traktaträtten 1969

Innehållsförteckning

Förkortningar	5
1 Inledning	9
1.1 Bakgrund	9
1.2 Syfte och frågeställning	11
1.3 Metod och material	11
1.4 Avgränsningar.....	15
1.5 Disposition	15
2 Begreppet ockupation	17
2.1 I internationell humanitär rätt.....	17
2.2 I svensk rätt	21
3 Ockupationsmaktens befogenheter och skyldigheter	23
3.1 Förvaltning och lagstiftning.....	23
3.2 Rättskipning	28
4 Åklagare och domare på ockuperat område	30
4.1 Status som skyddade personer	30
4.2 Status som offentliga ämbets- eller tjänstemän eller domare...	33
4.3 Ockupationsmaktens befogenheter.....	36
4.3.1 Att ålägga skyddade personer att arbeta	37
4.3.2 Att internera skyddade personer	38
4.4 Ockupationsmaktens skyldigheter enligt internationella männsliga rättigheter	39
4.4.1 Extraterritoriell jurisdiktion på ockuperat område	40
4.4.2 Avvikelser från internationella männsliga rättigheter ..	42
4.4.3 Rätten till rättvis rättegång och rätten till frihet och säkerhet.....	43
5 Svensk rätt tillämplig på åklagares och domares roll på ockuperat område	45
5.1 Regeringsformen och förhållanden under ockupation	45
5.2 Beredskapslagstiftning på ockuperat område	50
5.2.1 Myndigheters och tjänstepersoners roll i totalförsvaret..	52

5.2.2	Förfarandet hos myndigheter och domstolar	58
6	Slutsatser	63
6.1	Förslag på framtida forskning	64
Bilaga 1		67
Källförteckning		69

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Ett väpnat angrepp mot Sverige och allierade stater kan inte uteslutas,¹ och därmed inte heller att svenskt territorium helt eller delvis ockuperas. I en FOI-rapport från 2023 beskrivs erfarenheter från Ukraina om rättsväsendets verksamhet under krig och okkupation.² Förevarande studie har tillkommit mot bakgrund av nämnda rapports resultat. Från ett svenskt perspektiv väcker dessa erfarenheter frågor om hur svenskt rättsväsende skulle fungera på ockuperat territorium, och om hur svensk rätt och folkrätt svarar mot en sådan situation.

Vid kris och krig ska Sverige fortsatt styras på ett demokratiskt, effektivt och rättsenligt sätt.³ Samtidigt kan krig påverka många normala funktioner i det demokratiska statsskicket: beslutsprocesser kan förändras, avvikelser kan göras från individuella fri- och rättigheter och offentliga organ kan tillåtas använda mer ingripande och långtgående åtgärder.⁴ Krig har beskrivits som demokratins svåraste utmaning, eftersom det ställer frågor om hur en demokrati kan försvara sig utan att skada sig själv.⁵ Skyddet av grundläggande samhällsfunktioner, inklusive det demokratiska statsskicket, är kärnan i Sveriges säkerhet.⁶ Upprätthållandet av rättsväsendets funktioner kan sägas vara en väsentlig del av ett lands motståndskraft mot yttre påverkan och bevarande av sin existens som stat.⁷ Sveriges inträde i Nordatlantiska fördragsorganisationen (Nato) och alliansens arbete med nationell resiliens ställer också krav på rättssystemets motståndskraft under krig, som en del av säkerställd kontinuitet i förvaltning och upprätthållandet av kritiska myndighetstjänster.⁸

Åklagare och domare är två, av flera, centrala aktörer i ett välfungerande rättsväsende. Åklagares uppgift är att utreda brott tillsammans med polisen, besluta om

¹ Prop. 2024/25:34, *Totalförsvaret 2025–2030*, s. 15. Se också prop. 2024/25:22, *Svenskt bidrag till Natos avskräckning och försvar under 2025*, s. 4–5.

² Anna Lioufas, 'Rättsväsendets verksamhet under väpnad konflikt – Praktiska erfarenheter från Ukraina', FOI-R—5486–SE, 2023, s. 6.

³ SOU 2023:75 *Stärkt konstitutionell beredskap*, s. 14.

⁴ Johan Hirschfeldt och Olof Petersson, *Rättsregler i kris* (Dialogos, 2020), s. 11.

⁵ Hirschfeldt och Petersson, *Rättsregler i kris*, 2020, s. 12.

⁶ SOU 2023:75, s. 14.

⁷ Lioufas, 'Rättsväsendets verksamhet under väpnad konflikt – Praktiska erfarenheter från Ukraina', 2023, s. 6.

⁸ Se t.ex. Nato, 'Resilience, civil preparedness and Article 3', https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm. Se Nordatlantiska fördraget Washington 1949, 34 UNTS 243, ratificerad av Sverige den 7 mars 2024, SÖ 2024:1, artikel 3. Se vidare Adam Croon, Sally Longworth, Maria Refors-Legge och Pontus Winther, 'Vägar till juridisk motståndskraft – Att identifiera och motverka användning av juridiska sårbarheter i rättssystem', FOI-R—5501–SE, 2023, s. 32.

åtal och framträda i domstol,⁹ och de kan väcka talan i hela riket.¹⁰ Åklagarmyndigheten ska se till att personer som begår brott blir föremål för brottsutredning och lagföring; arbeta för att begränsa vinsterna av brott och brottslig verksamhet; och delta i det arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten.¹¹ Domares uppdrag kan sammanfattas som att avgöra mål och ärenden i domstol. Domstolarnas övergripande uppgift är att med beaktande av allas likhet inför lagen utöva rättsskipning sakligt och opartiskt på ett rättssäkert och effektivt sätt.¹² Oberoende och opartiska domstolar har en fundamental funktion i en demokrati och för upprätthållandet av rättsstatsprincipen. I Sverige är rättsskipningens självständighet grundlagsfäst genom regeringsformens (1974:152) (RF) elfte kapitel. Åklagare och domare har en unik roll i samhället när det gäller att utöva och genomdriva statlig makt över människor inom statens jurisdiktion. På så sätt upprätthålls grundläggande demokratiska principer om rättvisa och ansvar.

På många sätt är ockupation demokratins motpol, eftersom ockupationsmakten genom militär kontroll påtvingar en annan stats suveräna territorium sin makt. Ockupationsmakten utövar kontroll och myndighet på ockuperat område, med begränsad rätt att införa ny lagstiftning.¹³ Om Sverige helt eller delvis ockuperas fortsätter som utgångspunkt svensk lag att gälla, vilket innefattar såväl strafflagstiftning och författningar om totalförsvar och beredskap. Åklagare och domare får fortsätta fullgöra sina respektive uppdrag som tjänstepersoner på ockuperat område, såsom de gäller i krig med beaktande av folkrätten.¹⁴ Vid en sådan situation måste åklagare och domare förhålla sig till ockupationsmakten. Scenariot väcker frågor om hur folkrätten reglerar detta förhållande, vilken påverkan svensk lag har och i övrigt om de rättsliga förutsättningar och utmaningar att fortsätta verka vid territorialstatens offentliga organ på ockuperat område.

⁹ Rättegångsbalken (1942:740) (RB), 20 kap. 2 och 6 §§, 23 kap. 1-3 §§ och 45 kap. 1 §. Se också Åklagarmyndigheten, 'Att jobba som åklagare', <https://www.aklagare.se/karriar/aklagaryrket/#:~:text=%C3%85klagaren%20har%20tre%20huvuduppgifter%3A%20%20Utreda%20brott%20tillsammans,%C3%A5tal%20i%20domstol.%20%20Framtr%C3%A4da%20i%20domstolen.%20>

¹⁰ Åklagarförordning (2004:1265) 6 §.

¹¹ Förordning (2015:743) med instruktion för Åklagarmyndigheten 2 §.

¹² Regeringsformen (1974:152) 1 kap. 1, 8 och 9 §§ och 11 kap. 1 och 3 §§. Se också Sveriges domstolar, 'Uppdraget som domare', <https://www.domstol.se/jobba-hos-oss/domare/domare---en-karriar-for-dig/uppdraget-som-domare/#:~:text=Domstolarna%20ansvarar%20f%C3%B6r%20r%C3%A4ttsskipningen%20och%20har%20en%20central,%20samh%C3%A4llet.%20Domaryrket%20%C3%A4r%20ansvarsfullt%20%C3%A4r%20s%C3%A4rskilt%20viktigt%20och%20utvecklande..>

¹³ Se vidare Konvention i Haag den 18 oktober 1907 angående lagar och bruk i lantkrig med bilaga Reglemente angående lagar och bruk i lantkrig 1907, ratificerad av Sverige den 27 november 1909, SFS 1910:153, artikel 43; och IV:e Genèvekonventionen den 12 augusti 1949 angående skydd för civilpersoner under krigstid, 75 UNTS 287, ratificerad av Sverige den 28 december 1953, SÖ 1953:17 (GK IV), artikel 27(4) och 64. Se vidare kapitel 3 och 4.

¹⁴ Se vidare avsnitt 2.2 samt kapitel 4.

1.2 Syfte och frågeställning

Syftet med denna rapport är att beskriva det rättsliga ramverket för åklagare och domare att fullgöra sina uppdrag under ockupation av hela eller delar av svenskt territorium. Perspektivet omfattar både folkrätt och svensk rätt, och belyser potentiella utmaningar som väckts av den rättsliga analysen. Rapporten kan utgöra ett kunskapsunderlag för åklagare och domare, men också för andra relevanta aktörer delaktiga i det svenska rättssystemet.

Mot bakgrund av ovan presenterade syfte ämnar rapporten besvara följande frågeställning:

- Hur reglerar svensk rätt och folkrätt åklagares och domares förhållande till en ockupationsmakt på svenskt ockuperat territorium?

1.3 Metod och material

Denna studie har nationellrättsliga och folkrättsliga inslag, vilket visas i studiens metod, material, innehåll och struktur. I studien används den rättsdogmatiska metoden för att besvara det angivna syftet och frågeställningen. Rättsregler ur det folkrättsliga och svenska juridiska källmaterialet som är tillämpliga på ockupationsmakten samt svenska åklagare och domare respektive offentliga organ på ockuperat område identifieras och beskrivs. Bestämmelserna analyseras och tolkas med hjälp av den juridiska tolkningsläran för att förstå det rättsliga ramverket tillämpligt på åklagares och domares förhållande till en ockupationsmakt.

Den rättsdogmatiska metoden utgår från det juridiska problemet, det juridiska källmaterialet och den juridiska tolkningsläran.¹⁵ I folkrättslig kontext kallas metoden ofta för positivism eller rättspositivism. Trots skillnader i begrepp delar metoderna samma syfte, nämligen att beskriva och analysera vad som är *gällande rätt*, alltså vad som gäller i en viss juridisk fråga. I denna rapport beskrivs primärt hur rätten ska eller kan tillämpas, och besvarar inte hur den tillämpats i praktiken eller vilken effekt det får. Av detta följer att rapportens slutsatser främst riktas mot rättstillämparen vid domstol eller myndighet.

Det juridiska problemet denna rapport ämnar besvara konkretiseras i ovan formulerade frågeställning. För att besvara frågeställningen utgår rapporten ifrån det juridiska källmaterialet. Från ett svenskt perspektiv innefattar det folkrättsliga traktat och EU-rättsliga regler, grundlagar, lagar och förordningar samt förarbeten (eller så kallade lagmotiv) och rättspraxis (det vill säga tillämpningen av reglerna i konkreta fall). Folkrätten är inte automatiskt tillämplig i den svenska rättsordningen, utan måste införlivas i svensk rätt. Sådan införlivning kan göras genom transformation där traktatsförbindelser inarbetas i lagstiftning, genom inkorporering där lag antas

¹⁵ Se vidare Croon, Longworth, Refors-Legge och Winther, 'Vägar till juridisk motståndskraft', 2023, s. 20-24.

om att traktaten ska gälla som lag i landet, eller genom presumtion, då nationell rätt tolkas i enlighet med folkrätten.¹⁶ Material som produceras av rättsvetenskaplig forskning på nationell, EU-rättslig och folkrättslig nivå tillhör också det juridiska källmaterialet.¹⁷ I rapporten används annat material än rättskällor för att ge exempel på hur en faktisk ockupation kan påverka det rättsliga ramverk som utreds i denna rapport.

De allmänt erkända rättskällorna under folkrätten härleds från artikel 38(1) i Internationella domstolens stadga och utgörs av internationella överenskommelser; sedvanerätt (internationell sedvänja godtagen såsom gällande rätt); allmänna rättsgrundsatser; och rättsliga avgöranden och folkrättslig forskning.¹⁸ Internationella överenskommelser, eller traktat, och sedvanerätt är primära folkrättsliga källor, medan allmänna rättsgrundsatser och rättsliga avgöranden och folkrättslig forskning är sekundära. Traktat definieras i artikel 2 Wienkonventionen om traktaträtten från 1969 som ”en internationell överenskommelse sluten mellan stater i skriftlig form och underkastad internationell rätt”.¹⁹ Sedvanerätt utgörs av statspraxis (*usus*) som stater uppfattar som rättsligt bindande (*opinio juris sive necessitatis*).²⁰ Allmänna rättsgrundsatser är av stater allmänt erkända rättsprinciper, så som *pacta sunt servanda* (avtal ska hållas) eller *ne bis in idem* (inte två gånger i samma sak, en princip vilken anger att en sak som avgjorts genom en dom som vunnit laga kraft inte får prövas på nytt). Principen att ärligt fullgöra förpliktelser (god tro) är en annan central rättsgrundsats, som innebär att stater handlar ärligt och rättvist mot varandra.²¹ Rättsliga avgöranden och folkrättslig forskning används som hjälpmedel för att tolka och fastställa gällande rätt.²² Denna studie grundar sig i första hand på folkrättens traktat, sedvanerätt och folkrättslig forskning samt svensk grundlag, lagar och förordningar samt dess förarbeten. Enbart rättsmaterial på svenska och engelska har använts. Samtliga internet-länkar i rapporten är besökta senast den 3 mars 2025.

Att tillämpa rättsregler kan, som känt, leda till otydligheter och skapa utrymme för olika tolkningsalternativ och juridisk diskussion.²³ För de svenska rättskällorna används ett antal olika tolkningsmetoder. I första hand nyttjas logisk grammatisk

¹⁶ Ove Bring, Mark Klamberg, Said Mahmoudi och Pål Wrangé, *Sverige och folkrätten* (u.6 Norstedts Juridik, 2020), s. 63-66. Se vidare Maria Grahnlé Farley, 'Fördragskonform tolkning av MR-traktat', *Svensk Juristtidning*, 2018, 450-463, s. 453.

¹⁷ Adam Croon, 'Rättshistoria, rättsdogmatik och rättens föränderlighet: Återblick på en rättshistorisk diskussion', *Svenskt Juristtidning*, 2021, 750-766, s. 761.

¹⁸ Förenta nationernas stadga och Internationella domstolens stadga 1945, 1 UNTS XVI, ratificerad av Sverige den 19 november 1946, SÖ 1946:1 (FN-stadgan).

¹⁹ Wienkonventionen om traktaträtten 1969, 1155 UNTS 331, ratificerad av Sverige den 20 december 1974, SÖ 1975:1, artikel 2(1)(a).

²⁰ Bring, Klamberg, Mahmoudi och Wrangé, *Sverige och folkrätten*, 2020, s. 18.

²¹ Se vidare Robert Kolb, *Good Faith in International Law* (Hart Publishing, 2017).

²² Wienkonventionen, artikel 32. Se vidare Croon, Longworth, Refors-Legge och Winther, 'Vägar till juridisk motståndskraft', 2023, s. 22-23.

²³ Croon, Longworth, Refors-Legge och Winther, 'Vägar till juridisk motståndskraft', 2023, s. 21-22.

tolkning där lexikaliska och grammatiska medel används med utgångspunkt i allmänt språkbruk. Genom teleologisk tolkning används lagmotiv, domstolars praxis och rättsvetenskaplig tolkning för att istället tolka istället rättsregeln utifrån dess ändamål och utpekade skyddsintresse. I svensk rätt dras en skiljelinje mellan subjektiv teleologisk tolkning och objektiv teleologisk tolkning. Den förra utgår från författningens förarbeten, och den senare från rättstillämparens bedömning av objektiva samhällsbehov.²⁴ Den objektiva teleologiska tolkningen lämnar stort utrymme för rättstillämparen att göra egna bedömningar och anpassningar av rättsreglernas tillämpningsområde genom lagliga tolkningsalternativ. Systematisk tolkningen går istället ut på att tolka rättsregler för att uppnå en systematisk enhetlighet i rättssystemet, så att rättsregler inte överlappar varandra, säger emot varandra eller skapar luckor.²⁵ Genom vertikal systematisk tolkning låts högre stående normer, i till exempel grundlag, blir styrande för förståelsen av vanliga lagar och förordningar. Horisontell systematisk tolkning låter rättsregler på samma normhierarkiska nivå, men olika rättsområden, tolkas lika eller olika beroende på om begreppen däri är närbesläktade eller inte.²⁶ Genom traktatskonform tolkning tolkas svenska rättsregler i enlighet med av Sverige ratificerade traktat.²⁷ Resultaten av de olika tolkningsalternativen behöver balanseras mot varandra. Vid en sådan bedömning kan likheter eller olikheter uppstå och synliggöras, och slutsatser kan dras om eventuella luckor, överlappningar och olika tolkningsmöjligheter.²⁸ Den juridiska tolkningsläran från både nationellt och folkrättsligt perspektiv tillämpats genomgående i denna rapport, med anledning av att frågeställningen som besvaras präglas av relationen mellan svensk rätt och folkrätt. Den traktatskonforma tolkningen har varit särskilt relevant. För att fastslå vad som är gällande rätt med stöd av de ovan presenterade tolkningsläroarna har studien vägt samman och balanserat olika tolkningsalternativ i förhållande till varandra. När resultatet ändå kan sägas vara otydligt har detta konstaterats.

Metoden för hur traktatsregler ska tolkas fastslås i artikel 31-33 Wienkonventionen, vilka reflekterar sedvanerätt på området.²⁹ Av artikel 31(1) framgår att en traktat ska tolkas uppriktigt i överensstämmelse med den gängse meningen av traktatens uttryck sedda i sitt sammanhang och mot bakgrund av traktatens ändamål och syfte. Artikel 31(2) klargör att tolkning av traktat innefattar preambeln, eventuella bilagor, andra överenskomelser och andra dokument. Artikel 31(3) föreskriver att hänsyn också ska tas till efterföljande överenskomelser och praxis mellan parterna, samt andra relevanta internationella rättsregler. I artikel 32 anges

²⁴ Jan Hellner, *Rättsteori* (u.2, Norstedts juridik, 2002), s. 78.

²⁵ Croon, Longworth, Refors-Legge, Winther, 'Vägar till juridisk motståndskraft', 2023, s. 23-24.

²⁶ Croon, 'Rättshistoria, rättsdogmatik och rättens föränderlighet', 2021, s. 761-762.

²⁷ Grahn Farley, 'Fördragskonform tolkning av MR-traktat', 2018, s. 453 och 455.

²⁸ Croon, 'Rättshistoria, rättsdogmatik och rättens föränderlighet', 2021, s. 761-762.

²⁹ Se till exempel Internationella domstolen, *Territorial Dispute (Libyan Arab Jamahiriya mot Chad)*, dom den 3 februari 1994, ICJ Reports 1994, s. 6, mom. 41.

supplementära tolkningsmedel som bör användas när en tolkning enligt artikel 31 inte undanröjer dess tvetydighet eller oklarhet, eller leder till ett resultat som uppenbarligen är orimligt eller oförnuftigt. Sådana supplementära tolkningsmedel innefattar förarbetena till traktaten och omständigheterna vid dess ingående.³⁰

Med hjälp av den rättsdogmatiska metoden har det juridiska källmaterialet analyserats med ett visst tillvägagångssätt. Genom en kartläggning och analys av det rättsmaterialet har ett antal svenska respektive folkrättsliga rättsregler tillämpliga på ockupationsmakten, åklagare och domare respektive offentliga organ på ockuperat område identifierats. Hur dessa rättsregler kan tolkas och tillämpas bidrar till förståelsen om åklagares och domares förhållande till en ockupationsmakt. Rättsregler verkar inte i ett vakuum utan ska tillämpas på en faktisk situation, i detta fall en ockupation av hela eller delar av svenskt territorium. Situationer av ockupation kan utspela sig på otaliga sätt och kan medföra utmaningar i tolkningen och tillämpningen av gällande rätt. I rapporten exemplifieras sådana företeelser genom erfarenheter från verkliga ockupationssituationer, främst från det ockuperade Ukraina.

Rapporten är baserad på en rättsvetenskaplig analys och utgår från den ovan nämnda grundläggande allmänna rättsprincipen *pacta sunt servanda* och god tro.³¹ Det förutsätts att en ockupationsmakt följer sina folkrättsliga förpliktelser under internationell humanitär rätt och internationella mänskliga rättigheter. Däremot finns exempel på att stater inte fullföljt sina skyldigheter enligt folkrätten, bland annat från ockupationssituationer. Denna oro har bekräftats i en svensk utredning från 1984, vilken påtalade att det inte finns några garantier att en ockupationsmakt verkligen följer ockupationsrätten.³² Samtidigt bör påpekas att stater ofta fullföljer sina skyldigheter enligt folkrätten, som dessutom innehåller regler om efterlevnad. Åsidosättande av primärrättsliga skyldigheter kan ge upphov till ansvarsutkrävande och ersättning enligt det folkrättsliga regelverket om statsansvar, för vilket det finns etablerade mekanismer och domstolar.³³

Slutligen bör nämnas att eftersom rapporten använder den rättsdogmatiska metoden och bygger på en rättsvetenskaplig analys präglas texten av ett juridiskt-tekniskt språk. Sådant språk används emellertid med inskränkning på rapportens tillgänglighet, och viss anpassning har gjorts för att rapporten ska bli tillgänglig för

³⁰ Wienkonventionen, artiklarna 32(a)-(b).

³¹ Se vidare Kolb, *Good Faith in International Law*, 2017.

³² SOU 1984:56, *Folkrätten i krig*, s. 274.

³³ Knut Dörmann, Liesbeth Lijnzaad, Marco Sassöli, och Philip Spoerri (red. kommitté), *Commentary on the Second Geneva Convention: Convention (II) for the Amelioration of the Condition of Wounded, Sick, and Shipwrecked Members of Armed Forces at Sea*, (u. 2, Cambridge University Press, 2017), artikel 1, mom. 172-173. Se vidare Jean-Marie Henckaerts och Louise Doswald-Beck, *Customary International Humanitarian Law, Volume I: Rules*, (Cambridge University Press, 2005) (*Customary International Humanitarian Law*), regel 139 och Robin Geiß, 'Obligation to Respect and Ensure Respect', i Andrew Clapham, Paula Gaeta, och Marco Sassöli (red.), *The 1949 Geneva Conventions: A Commentary* (Oxford University Press, 2015), 111-134, s. 117. Se också FN-stadgan artikel 2(3) och kapitel VI; och FN:s folkrättskommission, 'Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts', antogs av FN:s folkrättskommission vid det 53:e mötet (2001), supplement nr. 10 (A/56/10), chp.IV.E.1, november 2001.

en bredare krets. Genom det juridiskt-tekniska språkbruket kan dock gällande rätt skrivas fram med robusthet och precision, vilket i detta fall är fördelaktigt då målgruppen i första hand består av jurister.

1.4 Avgränsningar

Studien fokuserar på åklagares och domares förhållande till en ockupationsmakt. Därmed presenterar rapporten inte en uttömmande kartläggning av alla rättsregler tillämpliga på en ockupationsmakt, offentliga organ, åklagare och domare på ockuperat område. Rapporten gäller inte heller åklagares och domares förhållande till territorialstaten.

Givet studiens syfte och fokus på åklagare och domare, avgränsas dock andra myndigheter och aktörers verksamhet inom rättsväsendet. Det är ett faktum att andra aktörer aktiva inom rättssystemet, så som polis, kriminalvård och försvarsadvokater, är en förutsättning för att åklagare och domare ska kunna fullgöra sina uppdrag. Studien är inriktad på den straffrättsliga delen av rättssystemet.

Studien avgränsar också frågor om statsansvar och individuellt straffansvar under folkrätten. Svenska åklagare och domare som inte är verksamma vid svenska domstolar och åklagarkammare avgränsas också.

Studien fokuserar på situationer då Sverige är helt eller delvis ockuperat, och svenska åklagare och domare befinner sig på sådant område. Åklagare och domare på svenskt territorium som inte är ockuperat kommenteras endast kort.

De huvudsakliga reglerna för att besvara frågeställningen återfinns i internationell humanitär rätt, varför studien fokuserar på dessa bestämmelser. Eftersom internationella mänskliga rättigheter fortsätter gälla även i väpnad konflikt är det ett rättsområde som är tillämpligt på åklagares och domares förhållande till en ockupationsmakt. Studien ger en kort översikt om ockupationsmaktens skyldigheter på ockuperat område enligt internationella mänskliga rättigheter, men avgränsar en detaljerad analys av förpliktelsernas omfattning. Rapporten avgränsar också territorialstatens förpliktelser enligt internationella mänskliga rättigheter på ockuperat område.³⁴

1.5 Disposition

Rapportens innehåll består av en analys av de rättsliga regler som i rapporten har identifierats relevant för åklagares och domares förhållande till en ockupationsmakt. Innehållet disponeras på följande sätt.

³⁴ Av Europadomstolens praxis framgår att territorialstaten trots att dess territorium är ockuperat inte är helt befriad från sina skyldigheter på sådant område. Se vidare Europadomstolen [GC], *Ilaşcu mot Moldavien och Ryssland*, nr. 48787/99, dom den 8 juli 2004, mom. 331; Europadomstolen [GC], *Catan med flera mot Moldavien och Ryssland*, nr. 43370/04, 8252/05 och 18454/06, dom den 19 oktober 2012, mom. 109-110; Europadomstolen [GC], *Ivanjoc med flera mot Moldavien och Ryssland*, nr. 23687/05, dom den 15 november 2011, mom. 105-111.

Som ett första steg i att förstå det rättsliga ramverket för åklagares och domares förhållande till en ockupationsmakt beskrivs grunderna i internationell humanitär rätt i kapitel 2. Kapitlet presenterar begreppet ockupation, först ur ett perspektiv från humanitär rätt och sedan ur ett svenskrättsligt perspektiv.

I kapitel 3 utreds ockupationsrättens regler om ockupationsmaktens befogenheter på ockuperat område avseende förvaltning, lagstiftning och rättskipning. Reglerna presenteras för att belysa hur dessa befogenheter kan påverka åklagares och domares roll, status och arbete på ockuperat område, och därmed hur det kan påverka deras förhållande till en ockupationsmakt.

I kapitel 4 beskrivs åklagares och domares generella skydd som skyddade personer samt skydd som tjänstepersoner enligt internationell humanitär rätt. I kapitlet introduceras också ett antal åtgärder en ockupationsmakt kan vidta mot skyddade personer enligt internationell humanitär rätt. Dessutom behandlas kortfattat vilka skyldigheter en ockupationsmakt har mot personer på ockuperat område enligt internationella mänskliga rättigheter. Dessa bestämmelser är tillämpliga på ockupationsmakten respektive åklagare och domare på ockuperat område, och påverkar därmed förhållandet dem emellan.

I kapitel 5 utvecklas förståelsen om detta förhållande genom att svensk författning om myndigheters och domstolars respektive enskilda personers arbete inför och vid höjd beredskap presenteras och dess fortsatta tillämplighet och relevans på ockuperat område analyseras. I kapitlet beskrivs olika tolkningsalternativ om hur svensk författning om åklagare och domares respektive Åklagarmyndighetens och domstolarnas arbete kan tillämpas på ockuperat område.

I kapitel 6 sammanfattas rapportens slutsatser, och identifierade frågeställningar för framtida forskning presenteras.

2 Begreppet ockupation

För att reda ut åklagares och domares förhållande till en ockupationsmakt måste i första hand begreppet ockupation klarläggas. I folkrätten återfinns definitionen av ockupation i den så kallade ockupationsrätten. Specifikt anges definitionen i artikel 42 Reglemente angående lagar och bruk i lantkrig (Lantkrigsreglementet) från 1907, vilken presenteras nedan i förhållande till rättspraxis och rättsvetenskaplig forskning om hur nämnda artikel bör tolkas och förstås. Därefter redogörs för hur begreppet ockupation används och förstås i RF i förhållande till den folkrättsliga terminologin och regeringsformens krigsbegrepp.

2.1 I internationell humanitär rätt

Den internationella humanitära rätten gäller i väpnad konflikt. Det finns två typer av väpnade konflikter, internationella och icke-internationella. Vilka regler som är tillämpliga beror på klassificeringen av konflikten. En internationell väpnad konflikt föreligger när två eller flera stater använder våld mot varandra.³⁵ I Genèvekonventionernas gemensamma artikel 2 understryks att den faktiska förekomsten av en väpnad konflikt har företräde framför den formella krigsstatusen. Det innebär att den folkrättsliga bedömningen av huruvida en väpnad konflikt föreligger är en fråga om fakta.³⁶ En situation av ockupation kan endast uppstå i en internationell väpnad konflikt.³⁷ Tidigare dominerade uppfattningen att en stat lagligen kunde annektera territorium från en annan stat som erövrats under krig. Under 1900-talet ändrades synsättet, och tonvikt lades istället vid staters suveränitet och territoriella självständighet samt individens rättigheter och självbestämmande.³⁸

³⁵ Genèvekonventionernas gemensamma artikel 2. Genèvekonventionernas gemensamma artikel 3 definierar icke-internationella konflikter som en konflikt som "icke är av internationell karaktär". Internationella krigsförbrytartribunalen för det forna Jugoslavien (ICTY) har fastslagit att en icke-internationell konflikt föreligger när det finns ett utdraget våld mellan statliga myndigheter och en organiserad väpnad grupp eller mellan organiserade väpnade grupper inom en stat. Se vidare ICTY *Prosecutor v. Tadić*, IT-94-1-AR72, Appeals Chamber, 'Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction', den 2 oktober 1995, mom. 70.

³⁶ Genèvekonventionernas gemensamma artikel 2; Knut Dörmann, Liesbeth Lijnzaad, Marco Sassöli, och Philip Spoerri (red. kommitté), *Commentary on the Third Geneva Convention: Convention (III) Relative to the Treatment of Prisoners of War* (u. 2, Cambridge University Press, 2021), artikel 2, mom. 243-249.

³⁷ Genèvekonventionernas gemensamma artikel 2.

³⁸ Eliav Lieblich och Eyal Benvenisti, *Occupation in International Law*, (Oxford University Press, 2022), s. 10-11. Se vidare Eyal Benvenisti, *The International Law of Occupation*, (u.2, Oxford University Press, 2012), s. 20-42; och Yutaka Arai-Takahashi, 'Preoccupied with occupation: critical examinations of the historical development of the law of occupation', *International Review of the Red Cross*, vol. 94, nr. 885, 2012, 51-80, s. 68.

Den internationella humanitära rätten innehåller bestämmelser som bara är tillämpliga på situationer av ockupation. Rättsområdet kallas kort och gott för ockupationsrätten. Ockupationsrättens regler återfinns i Lantkrigsreglementet,³⁹ Genèvekonventionen angående skydd för civilpersoner under krigstid (GK IV),⁴⁰ Tilläggsprotokoll I till Genèvekonventionerna den 12 augusti 1949 rörande skydd för offren i internationella väpnade konflikter från 1977 (TP I)⁴¹ och i sedvanerätten.⁴² Merparten av reglerna hittas i GK IV och utvecklades efter andra världskriget mot bakgrund av lärdomarna från kriget.⁴³ GK IV ersätter inte reglerna i Lantkrigsreglementet, utan kompletterar dem.⁴⁴ På samma sätt är TP I en utveckling av ockupationsrätten och kompletterar reglerna i GK IV.⁴⁵ Sverige har ratificerat samtliga dessa traktat.⁴⁶ Genèvekonventionernas gemensamma artikel 2 anger att konventionerna från 1949 ska vara tillämpliga vid ockupation av hela eller delar av traktatsanslutna parter territorium.

En förutsättning för att ockupationsrätten ska gälla är naturligtvis att det föreligger en ockupation. Definitionen av ockupation som begrepp tillhandahålls i artikel 42 Lantkrigsreglementet. GK IV preciserar inte begreppet ”ockupation” vidare, utan definitionen från 1907 i artikel 42 Lantkrigsreglementet är den som gäller allttjämt.⁴⁷ Där framgår att:

”Ett område anses vara ockuperat, då detsamma faktiskt befinner sig under den fientliga arméns herravälde. Ockupationen omfattar endast de områden, å vilka detta herravälde upprättats och kan utövas”.

Med andra ord anses ockupation föreligga när en stat genom militär närvaro har faktisk kontroll över en annan stats territorium,⁴⁸ även om den inte möter väpnat motstånd.⁴⁹ Att ockupation föreligger är en fråga om fakta.⁵⁰ För att en ockupation ska

³⁹ Lantkrigsreglementet, artiklarna 42-56.

⁴⁰ GK IV, artiklarna 27-34 och 47-78.

⁴¹ Tilläggsprotokoll I till Genèvekonventionerna den 12 augusti 1949 rörande skydd för offren i internationella väpnade konflikter 1977, 1125 UNTS 3, ratificerad av Sverige den 21 juni 1979, SÖ 1979:22 (TP I), artiklarna 63-67.

⁴² Se Henckaerts och Doswald-Beck, *Customary International Humanitarian Law*, 2005.

⁴³ Se vidare Amanda Alexander, 'International Humanitarian Law, Postcolonialism and the 1977 Geneva Protocol I', *Melbourne Journal of International Law*, vol. 17, 2016, 1-36.

⁴⁴ GK IV, artikel 154. Se vidare Yutaka Arai-Takahashi, *The Law of Occupation – Continuity and Change of International Humanitarian Law, and its Interaction with International Human Rights Law* (Martinus Nijhoff Publishers, 2009) (*The Law of Occupation*), s. 264.

⁴⁵ TP I, artikel 1(3).

⁴⁶ Lantkrigsreglementet SFS 1910:153, GK IV SÖ 1953:17, TP I SÖ 1979:22.

⁴⁷ Se Genèvekonventionernas gemensamma artikel 2 och TP I, artikel 1(3).

⁴⁸ Liebhich och Benvenisti, *Occupation in International Law*, 2022, s. 10-11. Se också Benvenisti, *The International Law of Occupation*, 2012, s. 20-42; och Arai-Takahashi, 'Preoccupied with occupation', 2012. Se vidare Dörmann, Lijnzaad, Sassòli, och Spoerri (red. kommitté), *Commentary on the Third Geneva Convention*, 2021, artikel 2, mom. 318-375.

⁴⁹ Genèvekonventionernas gemensamma artikel 2.

⁵⁰ US Tribunal at Nuremberg, *Hostages trial*, Law Reports of Trial of War Criminals, Vol. III, UN War Crimes Commission, 1949, s. 55; ICTY, *Prosecutor v. Naletilić and Martinović*, IT-98-34-T, Trial Chamber Judgment, den 31 mars 2003, mom.

vara för handen krävs att den fientliga militära närvaron sker utan samtycke från territorialstaten. Sådant samtycke måste ges frivilligt, och av en behörig och legitim statlig representant.⁵¹ Formerna för samtycke kan dock variera, och kan i praktiken vara en komplex fråga.⁵²

För att förstå definitionen av ockupation i artikel 42 Lantkrigsreglementet krävs i sin tur kunskap om hur ”herravälde” ska förstås. Den Internationella krigsförbrytartribunalen för det forna Jugoslavien (ICTY) har i rättsliga avgöranden utvecklat riktlinjer för att avgöra om ockupationsmakten upprättat och utövat ”herravälde” över området:

- Att ockupationsmakten besitter en sådan position att den ersätter den ockuperade statens auktoritet (som gjorts oförmögen att fungera offentligt) med sin egen.
- Att motståndarens styrkor kapitulerat, besegrats eller dragits tillbaka.
- Att ockupationsmakten har en tillräcklig styrka eller förmåga att sända trupper för att göra ockupationsmaktens auktoritet gällande.
- Att en tillfällig förvaltning har inrättats på området.
- Att ockupationsmakten utfärdat och verkställt anvisningar till civilbefolkningen.⁵³

Konceptet om faktisk kontroll preciserar begreppet ”herravälde”, och har utvecklats i den folkrättsliga diskursen om ockupation för att beskriva de omständigheter och villkor som krävs för att fastställa att ockupation föreligger.⁵⁴ Faktisk kontroll över ett område kan ses ge upphov till en presumtion om en förmåga och skyldighet att administrera det.⁵⁵ Faktisk kontroll förutsätter alltså en hög grad av kontroll, och inte bara närvaro, av den fientliga armén.⁵⁶ En fråga som diskuteras i den folkrättsliga discipli-

211; Internationella domstolen, *Armed Activities on the Territory of the Congo (DRC mot Uganda)*, dom den 19 december 2005, ICJ reports 2005, s. 168, mom. 173.

⁵¹ Internationella domstolen, *Armed Activities on the Territory of the Congo (DRC mot Uganda)*, 2005, mom. 92-105 och 167-180; och Lieblich och Benvenisti, *Occupation in International Law*, 2022, s. 70-71.

⁵² Samtycke kan till exempel ges genom avtal, vilket gjordes då Sverige gick med i Nato då Riksdagen biföll prop. 2023/24:133 punkt 1 och godkände avtalet mellan parterna i nordatlantiska fördraget om status för deras styrkor med reservation den 29 maj 2024. Riksdagen, 'Sveriges tillträde till vissa Natoavtal' https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/betankande/sveriges-tilltrade-till-vissa-natoavtal_hb01f%C3%B6u10/. I andra fall kan bedömningen vara särskilt komplicerad, exempelvis då samtycke ges först efter militär närvaro etablerats, eller i anslutning till krigshandlingar. Det är inte heller ovanligt att en ockupationsmakt hävdar samtycke, trots att det inte getts på ett sätt som motsvarar de juridiska kraven på samtycke.

⁵³ ICTY, *Prosecutor v. Naletilić and Martinović*, 2003, mom. 217. Se vidare Tristan Ferraro, 'Determining the beginning and end of an occupation under international humanitarian law', *International Review of the Red Cross*, vol. 94, nr. 885, 2012, 133-163, s. 155, 163.

⁵⁴ Dörmann, Lijnzaad, Sassòli, och Spoerri (red. kommitté), *Commentary on the Third Geneva Convention*, 2021, artikel 2, mom. 335; Ferraro, 'Determining the beginning and end of an occupation under international humanitarian law', 2012, s. 140.

⁵⁵ Lieblich och Benvenisti, *Occupation in International Law*, 2022, s. 61.

⁵⁶ Marco Sassòli, 'The Concept and the Beginning of Occupation', i Andrew Clapham, Paula Gaeta, och Marco Sassòli (red.), *The 1949 Geneva Conventions: A Commentary* (Oxford University Press, 2015), s. 1389-1420, s. 1393 och s. 1392-1415. Se

nen är om faktisk kontroll kan utövas på distans, eller om det krävs att utländska väpnade styrkor är fysiskt närvarande.⁵⁷ Större enighet råder däremot om att utövandet av faktisk kontroll kan ske indirekt, till exempel genom lokala aktörer eller väpnade grupper som agerar på uppdrag eller under kontroll av en främmande makt.⁵⁸ Det faktum att de lokala myndigheterna i territorialstaten fortsätter utöva regeringsfunktioner påverkar inte förekomsten av en ockupation.⁵⁹ Ockupationsrätten kräver att lokala myndigheter tillåts fungera.⁶⁰

Ockupationsrättens tillämplighet är alltså avhängig fastställandet att en situation uppfyller de krav som ställs av artikel 42 Lantkrigsreglementet. En bedömning därom görs både vid ockupations inledning och avslut, och kan i praktiken vara komplex. Exempelvis kan övergången mellan invasion och krigshandlingar till ockupation innebära en komplicerad juridisk bedömning. Enligt en ståndpunkt bör det göras en tydlig distinktion mellan de två faserna, och ockupationsrätten i sin helhet endast tillämpas på situationer av ockupation.⁶¹ Enligt en annan uppfattning bör en skarp gränsdragning inte göras, och ockupationsrätten istället tillämpas i en glidande skala i proportion till ockupationsmaktens grad av kontroll.⁶² Det senare förhållningssättet har upprepats av ICTY, Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) och Internationella Rödakorskommittén (ICRC).⁶³

Rekvisitet ”faktiskt befinner sig under den fientliga arméns herravälde” i artikel 42 Lantkrigsreglementet kan också innebära en svår bedömning om huruvida faktisk kontroll etablerats. Medan nämnda rekvisit tidigare ansetts kräva fysisk militär närvaro har moderna teknologi- och kommunikationssystem kommit att ifrågasätta en sådan tolkning. Genom nya teknologier i luften och andra domäner kan stater sägas både etablera och utöva kontroll över ett område, utan att några mänskliga företrädare

också Internationella domstolen, *Armed Activities on the Territory of the Congo (DRC mot Uganda)*, 2005, mom. 173. Se vidare ICTY *Prosecutor v. Naletilić and Martinović*, 2003, mom. 217.

⁵⁷ Se vidare Tristian Ferraro (red.), 'Occupation and other forms of administration of foreign territory: Expert meeting', rapport, 2012, <https://www.icrc.org/sites/default/files/external/doc/en/assets/files/publications/icrc-002-4094.pdf>, s. 23 och Sassöli i Clapham, Gaeta, och Sassöli (red.), 2015, s.1394-1395.

⁵⁸ Se Ferraro, 'Occupation and other forms of administration of foreign territory', 2012, s. 23 och Sassöli, 'The Concept and the Beginning of Occupation', 2015, s. 1399-1400.

⁵⁹ Se Internationella domstolen, *Legal Consequences arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem*, Advisory Opinion, den 19 juli 2024, mom. 107.

⁶⁰ Sassöli, 'The Concept and the Beginning of Occupation', 2015, s. 1401. Se vidare kapitel 3.

⁶¹ Lieblich och Benvenisti, *Occupation in International Law*, 2022, s. 65.

⁶² Jean S. Pictet (red.), *Commentary IV Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War* (Internationella Rödakorskommittén, 1958) (*Commentary IV Geneva Convention*), artikel 6, s. 60-61.

⁶³ Lieblich och Benvenisti, *Occupation in International Law*, 2022, s. 66-67. Se Pictet, *Commentary IV Geneva Convention*, 1958, artikel 6, s. 60 och Knut Dörmann, Liesbeth Lijnzaad, Marco Sassöli, och Philip Spoerri, (red. kommitté), *Commentary on the First Geneva Convention: Convention (I) for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field* (u. 2, Cambridge University Press, 2016), artikel 2, mom. 296-300. I skrivande stund (mars 2025) färdigställer ICRC den uppdaterade kommentaren till GK IV, vilken beräknas publiceras under våren 2025.

fysiskt uppehåller sig där. Både restriktiva och extensiva tolkningar av artikel 42 Lantkrigsreglementet har framförts, och frågan hur nämnda rekvisit bör förstås idag har varit föremål för omfattande diskussion i rättspraxis och akademisk litteratur.⁶⁴

2.2 I svensk rätt

I 15 kap. RF finns bestämmelser för situationer av krig och krigsfara, och i 15 kap. 9 § regleras specifikt situationer av ockupation. Kapitlet syftar delvis till att säkra folkstyrelsens fortsatta funktion under krig och krigsfara. Begreppen krig och krigsfara är således centrala för kapitlets tillämpning, men är i regeringsformen tätt förknippade med begreppet ockupation. Vad som menas med krig definieras inte i lagtexten. Av förarbeten framgår dock att om Sverige utsätts för väpnat anfall bör krig anses föreligga.⁶⁵ En traktatskonform tolkning gör gällande att begreppet krig ska förstås i ljuset av folkrätten, vilken istället använder sig av begreppet väpnad konflikt.⁶⁶ Samtidigt anger en utredning från 2023 att begreppet krig inte ska blandas ihop med folkrättens terminologi om väpnad konflikt. I utredningen fastslås att ”uttrycket [väpnad konflikt] används dock inte i regeringsformen och bör inte blandas samman med krigsbegreppet där, som är internrättsligt”.⁶⁷ Den anger vidare att det faktum att Sverige är part i en väpnad konflikt i folkrättslig mening kan, men måste inte, innebära att Sverige anses vara i krig i regeringsformens mening.⁶⁸

I grundlagspropositionen från 1973 uppges att krig, i regeringsformens mening, alltid ska anses föreligga när svenskt territorium är helt eller delvis ockuperat. Grundlagens bestämmelser om krig ska därmed alltid vara tillämpliga om riket är ockuperat.⁶⁹ Uppfattningen är i linje med folkrätten där ockupation bara kan föreligga vid en internationell väpnad konflikt.⁷⁰ I en annan proposition från 1987 hänvisas till

⁶⁴ Se bland annat Ferraro, 'Determining the beginning and end of an occupation under international humanitarian law', 2012, s. 143; Lieblich och Benvenisti, *Occupation in International Law*, 2022, s. 65; Internationella domstolen, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion den 9 juli 2004, ICJ Reports 2004, s. 136, mom. 78, Se också mom. 97-100. Se vidare Internationella domstolen, *Legal Consequences arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem*, 2024, mom. 109.

⁶⁵ Prop. 1987/88:6 om de offentliga organens verksamhet vid krig eller krigsfara, s. 20.

⁶⁶ Se Grahn Farley, 'Fördragskonform tolkning av MR-traktat', 2018, s. 453 och 455 och prop. 1987/88:6, s. 20. Angående diskussionen om begreppen krig och väpnad konflikt i folkrätt, se Pictet, *Commentary IV Geneva Convention*, 1958, artikel 2, s. 17-21; Dörmann, Lijnzaad, Sassöli, och Spoerri (red. kommitté), *Commentary on the Third Geneva Convention*, 2021, artikel 2, mom. 243-249; och Andrew Clapham, *War* (Oxford University Press, 2021).

⁶⁷ SOU 2023:75, s. 83-86.

⁶⁸ SOU 2023:75, s. 257. Det ligger utanför denna studies avgränsning att göra en analys av det svenskrättsliga begreppet krig och det folkrättsliga begreppet väpnad konflikt. I denna rapport används begreppet väpnad konflikt i förhållande till det folkrättsliga källmaterialet, och begreppet krig i förhållande till det svenskrättsliga källmaterialet.

⁶⁹ Prop. 1973:90, *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.*, s. 446-447; prop. 1987/88:6, s. 20. Se också SOU 2023:75, s. 85, 253.

⁷⁰ Se avsnitt 2.1.

folkrättens vedertagna definition av ockupation i ovan nämnda artikel 42 Lantkrigsreglementet.⁷¹ Både propositionen från 1987 och en utredning från 1984 anger att territorium ska anses ockuperat då det befinner sig under den fientliga arméns herravälde, vilket uppfattas innebära att den militära och administrativa makten övergått till fienden.⁷² Förarbeten talar alltså för att krigs-begreppet i 15 kap. RF och ockupationsbegreppet i 15 kap. 9 § RF bör tolkas i enlighet med artikel 42 Lantkrigsreglementet, vilket också överensstämmer med en traktatskonform tolkning.

Som klargjorts ovan kan en sådan folkrättslig bedömning vara komplex. Det är upp till regeringen att under konstitutionellt ansvar avgöra om krigstillstånd råder.⁷³ Ett sådant avgörande kan komma till uttryck genom en krigsförklaring. Sådan förklaring får, utom vid väpnat angrepp, inte ges av regeringen utan riksdagens medgivande.⁷⁴ Sverige kan också komma i krig utan sådan förklaring.⁷⁵ För tillämpning av författningar som blir direkt tillämpliga vid krig, såsom den om totalförsvar och beredskap, kan offentliga organ som Åklagarmyndigheten och domstolar behöva bedöma och avgöra om krigstillstånd råder.⁷⁶ Om regeringen fungerar bör offentliga organ avvakta regeringens tillkännagivande om att Sverige är i krig, men att så inte måste göras är viktigt för de fall regeringen slås ut. Under sådana omständigheter ska bedömningen helst inte göras av en myndighet, kommun eller region på egen hand.⁷⁷

⁷¹ Prop. 1987/88:6, s. 20; SOU 2023:75, s. 85.

⁷² SOU 1984:56, s. 272 och prop. 1987/88:6 s. 20.

⁷³ Se SOU 1972:15, *Ny regeringsform – Ny riksdagsordning*, s. 188-189; prop. 1973:90, s. 447; Prop. 2009/10:80, *En reformerad grundlag*, s. 204.

⁷⁴ RF 15 kap. 14 §.

⁷⁵ SOU 2023:75, s. 88. Vid tillämpning av andra bestämmelser i RF än 15 kap. 14 § kan även riksdagen, talmannen, och utrikesnämndens ledamöter behöva ta ställning till om Sverige befinner sig i krig.

⁷⁶ SOU 2023:75, s. 88. Se också RF 15 kap. 1, 2, 4 och 14 §§.

⁷⁷ SOU 2023:75, s. 88-89. Se också prop. 1992/93:76, *om höjd beredskap*, s. 46.

3 Ockupationsmaktens befogenheter och skyldigheter

Åklagares och domares förhållande till en ockupationsmakt påverkas till största del av ockupationsrättens bestämmelser. Reglerna blir som nämnts tillämpliga enbart vid ockupation, vilken föreligger när en stat genom militär närvaro har faktisk kontroll över en annan stats territorium. Ockupationsrätten syftar till att balansera intressena mellan ockupationsmaktens väpnade styrkor, territorialstaten och den kvarvarande civilbefolkningen.⁷⁸ Ockupationsmaktens styrning av området ska ta hänsyn till denna balans.⁷⁹ Att en ockupationsmakt har *de facto* (faktisk) och *de jure* (av rätt) kontroll över ett område frångår inte territorialstaten suveränitet över territoriet. En ockupation får inte medföra förändring i territoriets eller civilbefolkningens statstillhörighet.⁸⁰ Ockupationsrätten förutsätter att ockupation är av tidsbegränsad karaktär, och artikel 6 GK IV anger att tillämpning av konventionen ska upphöra att gälla ett år efter att krigshandlingar avslutats, med undantag för vissa artiklar. Konflikter sedan andra världskriget slut har dock visat att ockupationer kan pågå längre än så, trots avslutade krigshandlingar.⁸¹ Artikel 3 TP I kompletterar att GK IV och tilläggsprotokollet ska tillämpas så länge ockupation pågår.

Lantkrigsreglementet och GK IV med tilläggsprotokoll innehåller bestämmelser om ockupationsmaktens befogenheter och skyldigheter avseende förvaltning, lagstiftning och rättskipning. Nedan beskrivs dessa bestämmelser utifrån dess tillämplighet på åklagares och domares förhållande till en ockupationsmakt. Såväl specifika rättsregler som ockupationsrättens allmänna principer beaktas.

3.1 Förvaltning och lagstiftning

Ockupationsmakten ska respektera *status quo ante* (bibehållande av tillstånd i vilket någonting befann sig före viss tidpunkt eller händelse) och avstå från att göra permanenta förändringar i områdets förvaltning, lagstiftning och rättskipning.⁸² Hur långt denna skyldighet sträcker sig betraktas som en av ockupationsrättens mest komplexa frågor.⁸³ När ockupationen är ett faktum övergår enligt

⁷⁸ Lieblich och Benvenisti, *Occupation in International Law*, 2022, s. 9.

⁷⁹ Lieblich och Benvenisti, *Occupation in International Law*, 2022, s. 81-82.

⁸⁰ GK IV artikel 4, 5, 47, 49 och FN:s generalförsamling, 'Deklaration rörande vänskapliga förbindelser och samarbete mellan stater i enlighet med Förenta Nationernas stadga', resolution 2625, Annex 1 (XXV), A/RES/2625(XXV), den 24 oktober 1970, mom. 2, 5, 11. Se vidare Marco Sassòli, *International Humanitarian Law: Rules, Controversies and Solutions to Problems Arising in Warfare* (Edward Elgar Publishing, 2019) s. 9.

⁸¹ Jämför exempelvis Rysslands ockupation av Krimhalvön samt Israels ockupation av Palestina.

⁸² Lantkrigsreglementet, artikel 43 och GK IV, artikel 64. Se vidare Lieblich och Benvenisti, *Occupation in International Law*, 2022, s. 85.

⁸³ Lieblich och Benvenisti, *Occupation in International Law*, 2022, s. 85.

folkrätten stor del av territorialstatens skyldigheter till ockupationsmakten. Artikel 43 Lantkrigsreglementet är en central artikel i sammanhanget. Den har en dubbel funktion i och med att den utgör grunden för och begränsar ockupationsmaktens befogenheter och skyldigheter, vissa vilka kompletteras genom GK IV.⁸⁴ Artikel 43 Lantkrigsreglementet anses utgöra internationell sedvanerätt,⁸⁵ och lyder:

”Sedan utövandet av den lagliga maktens myndighet faktiskt övergått till den ockuperande, skall denne vidtaga alla på honom ankommande åtgärder för att såvitt möjligt återställa och trygga den allmänna ordningen och det offentliga livet, under iakttagande, såvida icke bestämt hinder häremot möter, av de i landet gällande lagar.”

Artikeln utgör ockupationsrättens yttersta uttryck för rättsområdets balansering mellan ockupationsmaktens, civilbefolkningens och den ockuperade statens intressen och gränsdragningen mellan suveränitet och ockupation.⁸⁶ Bestämmelsen tydliggör att ockupationsmakten har begränsade befogenheter att göra avsteg från lokal lagstiftning och rättstillämpning.⁸⁷ Huvudregeln är alltså att avsteg inte får göras, och att ockupationsmakten ska behålla *status quo ante*. Artikeln tillåter dock ett undantag, och uttrycker att ockupationsmakten ska respektera de i landet gällande lagarna ”såvida icke bestämt hinder häremot möter” (eng. *unless absolutely prevented*). Avsteg från lokal lag får alltså göras vid bestämt hinder, eller med andra ord, när ockupationsmakten är absolut förhindrad att följa lagen. Principen har kallats för konserveringsprincipen (eng. *conservationist principle*), och anses vara en grundläggande princip inom ockupationsrätten.⁸⁸ Även om artikeln hänvisar specifikt till landets lagar, har företrädare getts till en bredare tolkning av all lag, och till och med det generella *status quo ante* i landet. Exempelvis skulle omfattande och långsiktiga förändringar i ett lands infrastruktur kunna bryta mot denna förpliktelse, även om det inte krävt förändringar i lagstiftning. Ockupationsrätten tillåter inte ockupationsmakten att utöva sin makt i syfte att främja sina egna intressen, utöver det militära.⁸⁹ Att alla åtgärder ska vidtas tydliggör att ockupationsmakten har både positiva och negativa skyldigheter att återställa och trygga allmän ordning och offentligt liv. Bestämmelsen specificerar däremot inte vidare vad detta kan innebära.⁹⁰

⁸⁴ Lieblich och Benvenisti, *Occupation in International Law*, 2022, s. 82.

⁸⁵ Arai-Takahashi, *The Law of Occupation*, 2009, s. 92.

⁸⁶ Lieblich och Benvenisti, *Occupation in International Law*, 2022, s. 82, 85.

⁸⁷ Arai-Takahashi, *The Law of Occupation*, 2009, s. 53.

⁸⁸ Pictet, *Commentary IV Geneva Convention*, 1958, artikel 64, s. 335.

⁸⁹ Lieblich och Benvenisti, *Occupation in International Law*, 2022, s. 82 och 85.

⁹⁰ Lieblich och Benvenisti, *Occupation in International Law*, 2022, s. 82-83.

Artikel 43 Lantkrigsreglementet utvecklas och kompletteras genom artikel 64 GK IV, som påtalar vikten av ett fungerande rättssystem och rättsskipning under ockupation.⁹¹ Artikel 64 GK IV lyder:

”Strafflagstiftningen inom ockuperat område skall förbli i kraft, dock med det undantag att ockupationsmakten må upphäva den eller tillfälligt sätta den ur kraft, därest den utgör ett hot mot nämnda makts säkerhet eller ett hinder för tillämpningen av denna konvention. Med beaktande av sistnämnda förbehåll och nödvändigheten av att upprätthålla en effektiv rättsskipning skola domstolarna inom det ockuperade området fortsätta att utöva sin verksamhet i avseende på alla förbrytelser, som falla under nämnda lagstiftning.

Ockupationsmakten må dock underkasta befolkningen inom ockuperat område de bestämmelser, som äro erforderliga för att sätta ockupationsmakten i stånd att fullgöra sina förpliktelser enligt denna konvention, för att upprätthålla ordnad förvaltning inom området, för att trygga säkerheten för såväl ockupationsmakten som för medlemmar av och egendom tillhörande ockupationsstyrkorna eller ockupationsförvaltningen liksom även för kommunikationsanläggningar och kommunikationslinjer, som begagnas av densamma.”

Första stycket utprepar den allmänna norm, som etablerats genom artikel 43 Lantkrigsreglementet, att territorialstatens lag och rättssystem ska fortsätta gälla. Stycket hänvisar specifikt till strafflagar, men ska förstås som en skyldighet att all lokal lag på det ockuperade området ska förbli i kraft, både processuell och materiell.⁹² I bestämmelsen ges uttryck för två undantag till denna huvudregel, då ockupationsmakten har befogenhet att upphäva eller tillfälligt sätta lokal lagstiftning ur kraft. För det första gäller detta när den utgör ett hot mot ockupationsmaktens säkerhet. Till exempel får ockupationsmakten upphäva lag som rör uppmaning till befolkningen att göra motstånd mot fienden.⁹³ För det andra gäller detta när den utgör ett hot mot ockupationsmaktens möjlighet att fullgöra sina åtaganden under GK IV. Undantaget tar sikte på civilbefolkningens intressen och principen om humanitet som genomsyrar hela GK IV. När lagstiftningen på det ockuperade området står i normkonflikt med Genèvekonventionen, så gäller den senare. Tydliggörandet innebär att stater inte kan åsidosätta sina internationella åtaganden med hänvisning till nationell lagstiftning.⁹⁴

Andra stycket uttrycker att ockupationsmakten har befogenhet att anta egna lagar gällande på det ockuperade området, för tre specifika syften. Ny lag får bara antas av ockupationsmakten när så är nödvändigt för att uppnå något av dessa tre syften. För det första får lagar antas för att ockupationsmakten ska kunna fullgöra sina förpliktelser enligt GK IV, så som att leverera hjälpsändningar till ockuperat område eller säkra rätt till försvar i rättegång på ockuperat område. För det andra får lagar antas för att upprätthålla ordnad förvaltning inom området, enligt den skyldighet som åligger ockupationsmakten. För det tredje får lagar antas för att

⁹¹ Lieblich och Benvenisti, *Occupation in International Law*, 2022, s. 188-189.

⁹² Pictet, *Commentary IV Geneva Convention*, 1958, artikel 64, s. 335.

⁹³ Pictet, *Commentary IV Geneva Convention*, 1958, artikel 64, s. 335.

⁹⁴ Lieblich och Benvenisti, *Occupation in International Law*, 2022, s. 89.

trygga ockupationsmaktens säkerhet, inklusive dess medlemmar och egendom. Dessa undantagsfall för när ockupationsmakten får stifta ny lag är snarlika de undantagsfall för när ockupationsmakten får sätta lokal lag ur kraft. Skillnaden är att ny lag kan antas av ockupationsmakten för att upprätthålla ordnad förvaltning på området, vilket alltså inte kan åberopas av ockupationsmakten för att sätta nationell lag ur kraft. I rättslig mening annulleras en ockupationsmakts antagna lag och ändringar i lag när ockupationen avslutas.⁹⁵ Lokala domstolar kan anses tillåtna att utföra rättsliga prövningar av ockupationsmaktens antagna lagar, eftersom det inte finns något enligt internationell humanitär rätt som förbjuder det. Effektiviteten i sådana åtgärder är dock omdiskuterad.⁹⁶

Artikel 43 Lantkrigsreglementet anger att undantag från huvudregeln att ockupationsmakten ska behålla *status quo ante* kan göras då ”bestämt hinder häremot möter”. Artikel 64 GK IV anger istället att undantag kan göras då ockupationsmaktens säkerhet kräver det, när det krävs för att ockupationsmakten ska kunna fullfölja GK IV och när så krävs för att upprätthålla ordnad förvaltning inom området. ICRC:s kommentar och viss doktrin menar att artikel 64 GK IV förtydligar och preciserar vad artikel 43 Lantkrigsreglementet föreskriver, och att artikel 64 GK IV bör tolkas i ljuset av artikel 43 Lantkrigsreglementet.⁹⁷ Andra har menat att artikel 64 GK IV möjligen ger uttryck för en uppmjukning av konserveringsprincipen, mot bakgrund av de antagna formuleringarna i de olika artiklarna. En sådan tolkning kan innebära att artikel 64 GK IV lämnar ett vidare tolkningsutrymme för ockupationsmakten att avgöra när denne har befogenhet att upphäva eller tillfälligt sätta ur kraft lokal lagstiftning. Oaktat tolkning ger artiklarna uttryck för den spänning som är central i ockupationsrätten, nämligen den mellan ockupationsmaktens skyldighet att behålla *status quo ante* vis-à-vis skyldigheten att främja civilbefolkningens välfärd.⁹⁸

Rysslands underlåtenhet att tillämpa ockupationsrättens förpliktelser har rapporterats sedan 2014. Enligt Kontoret för FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter (OHCHR) har Ryssland genomfört ändringar i rättssystemet på Krim i strid med ockupationsrätten. Detta har bland annat gjorts genom att införa rysk lag och anta juridiska beslut å Rysslands vägnar. I rapporten framgår också att detta negativt påverkat Krims invånares tillgång till rättslig prövning, rätten till rättvis rättegång och rättssäkerhet.⁹⁹ Tio år senare visar nya rapporter att ryskt

⁹⁵ Lieblich och Benvenisti, *Occupation in International Law*, 2022, s. 94.

⁹⁶ Yutaka Arai-Takahashi, 'Law-Making and the Judicial Guarantees in Occupied Territories', i Andrew Clapham, Paula Gaeta, och Marco Sassöli (red.), *The 1949 Geneva Conventions: A Commentary*, (Oxford University Press, 2015), 1421-1454, s. 1431-1432.

⁹⁷ Se Pictet, *Commentary IV Geneva Convention*, 1958, artikel 64, s. 335; Yoram Dinstein, 'Legislation Under Article 43 of the Hague Regulations: Belligerent Occupation and Peace Building', Program on Humanitarian Policy and Conflict Research, Harvard University, Occasional Paper Series, 2004, nr. 1, s. 5; och Arai-Takahashi, *The Law of Occupation*, 2009, s. 120-122.

⁹⁸ Lieblich och Benvenisti, *Occupation in International Law*, 2022, s. 89 och 81.

⁹⁹ FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter, 'Report on the human rights situation in Ukraine 15 June 2014', 2014, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/UA/HRMMUReport15June2014.pdf>, mom. 285-286. Se

agerande inte förändrats. 2024 rapporterade OHCHR att ryska myndigheter införde ryska politiska, juridiska och administrativa system på ockuperat område, i strid med ockupationsrätten. Ryssland har, också i strid med ockupationsrätten, tvingat invånare att svära trohet till Ryssland, bland annat genom systematiska påtryckningar att skaffa ryskt medborgarskap och pass. I tillägg har Ryssland inrättat egna, icke-militära domstolar, på ockuperat område, vilket resulterade i total rysk juridisk kontroll över ockuperat område. Även detta står i strid med ockupationsrätten. Detta innebär att agerande som tidigare varit lagligt enligt ukrainsk lag, inklusive utövande av rättigheter som inte utgör ett hot mot ockupationsmakten, nu var olagligt enligt rysk lag.¹⁰⁰ OHCHR rapporterar också exempel där ryska myndigheter utsatte en ukrainsk lokal ledare i Kherson-regionen för fientlig behandling då han fortsatte tillämpa ukrainsk lag och administrativa förfaranden. Bland annat hölls han fången i tre dagar i en cell i en domstol, ersattes av en ryskutnämnd ledare och hölls fängslad i fyra dagar av den ryska federationens federala säkerhetstjänst.¹⁰¹

Kort bör något nämnas om territorialstaten. Vid ockupation kan territorialstatens regering vara underställd ockupationsmakten (som den danska regeringen 1940-1943) eller vara i exil (som den norska regeringen 1940-1945).¹⁰² Jämte ockupationsmaktens befogenhet att under vissa omständigheter ändra och stifta lagar på det ockuperade området har även territorialstaten under vissa omständigheter möjlighet att anta lagar och meddela dom eller beslut som är tillämpliga på det ockuperade området.¹⁰³ Det traditionella förhållningssättet till denna fråga under ockupationsrätten var länge att den ockuperade staten inte har sådan rätt. Uppfattningen idag är mer flexibel. Numera anses att territorialstaten kan anta lag som gäller på det ockuperade området, så länge den inte står i konflikt med ockupationsmaktens folkrättsliga befogenheter och skyldigheter under ockupationsrätten och andra tillämpliga folkrättsliga regelverk.¹⁰⁴ I praktiken kan

också FN:s råd för mänskliga rättigheter, 'Situation of human rights in the temporarily occupied Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol (Ukraine)', A/HRC/36/CRP.3, den 25 september 2017, mom. 112-115; FN:s råd för mänskliga rättigheter, 'Report on the situation of human rights in the temporarily occupied Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol (Ukraine) 13 September 2017 to 30 June 2018', A/HRC/39/CRP.4, den 21 september 2018, mom. 18-21.

¹⁰⁰ FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter, 'Human Rights Situation During the Russian Occupation of Ukraine and its Aftermath 24 February – 21 December 2023', 20 mars 2024 https://ukraine.ohchr.org/sites/default/files/2024-04/2024-03-20%20OHCHR%20Report%20on%20Occupation%20and%20Aftermath_EN.pdf, mom. 111. Se också FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter 'Ten Years of Occupation by the Russian Federation in Crimea', den 28 februari 2024, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/countries/ukraine/2024-02-28-OHCHR-Ten-Years-Occupation-Crimea.pdf>, s. 4-6.

¹⁰¹ FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter, 'Human Rights Situation During the Russian Occupation of Ukraine and its Aftermath 24 February – 21 December 2023', 2024, mom. 86.

¹⁰² SOU 2010:72, *Folkrätt i väpnad konflikt*, s. 111.

¹⁰³ RF 15 kap. 9 §. Se vidare avsnitt 5.1.

¹⁰⁴ Arai-Takahashi, *The Law of Occupation*, 2009, s.101-102; Lieblich och Benvenisti, *Occupation in International Law*, 2022, s. 95-97. För svenskt vidkommande finns bestämmelser om lagstiftning och beslut fattade under krig och krigsfara,

dock detta potentiellt skapa spänningar mellan territorialstatens lag och ockupationsmaktens lag på det ockuperade området.

3.2 Rättsskipning

Ockupationsmaktens befogenheter och skyldigheter avseende rättsskipning på ockuperat område beskrivs i artikel 65-78 GK IV. Artikel 66 GK IV klargör att ockupationsmakten kan etablera ”icke politisk och i vederbörlig ordning upprättade” militärdomstolar för att avgöra ärenden angående bestämmelser utfärdade av ockupationsmakten. GK IV innehåller en rad bestämmelser som ställer krav på de av ockupationsmakten etablerade domstolarna.¹⁰⁵ Samtidigt utgår artikel 43 Lantkrigsreglementet samt artikel 64 och 54 GK IV från att den lokala rättsskipningen fortsätter fungera och att offentliga ämbets- eller tjänstepersoner eller domare fullgör sina tjänsteåligganden. I praktiken innebär det att två parallella rättssystem verkar på det ockuperade området. Dels lokala domstolar som avgör mål och ärenden under nationell rätt, dels militärdomstolar som avgör ärenden om bestämmelser införda av ockupationsmakten i enlighet med artikel 66 och 64 GK IV.¹⁰⁶ I praktiken kan de parallella rättssystemen medföra utmaningar för åklagare och domare på ockuperat område. Aktörerna verkar i och tillämpar territorialstatens lag och förvaltning, såsom de kan förändras under ockupation. Sådana förändringar kan genomföras av territorialstaten, samtidigt som ockupationsmakten har befogenhet att upphäva eller sätta lokal lag ur kraft, anta ny lag¹⁰⁷ och upprätta militärdomstolar. Lokala domstolar har fortsatt jurisdiktion på det ockuperade området, i enlighet med gällande rätt. Artikel 23(h) Lantkrigsreglementet anses tillämpligt på ockuperat område,¹⁰⁸ och förbjuder:

”att förklara motpartens undersåtars rättigheter och käromål upphävida, provisoriskt försatta ur gällande kraft eller utestängda från att kunna göras gällande inför domstol.”

De ockupationsrättsliga reglerna kan förstås som att de två typerna av domstolar, de lokala å ena sidan och ockupationsmaktens militärdomstolar å andra sidan, kan ha överlappande jurisdiktion över brott begångna av skyddade personer, om de utgör brott enligt båda staters lagstiftning. Medan *ne bis in idem* är en fundamental

innefattande ockupation, I 15 kap. RF. Det ligger utanför denna studies frågeställning att vidare utreda normgivningskompetensen under krig och krigsfara, innefattande ockupation. Det är dock värt att poängtera att Sverige som territorialstat, enligt nationell rätt och enligt folkrätt, kan anta lagstiftning som gäller på ockuperat område.

¹⁰⁵ Se till exempel artikel 66, 67, 71, 72 och 73 GK IV. Det finns ett viktigt förhållande mellan dessa bestämmelser och individers rätt till en rättvis rättegång och förbudet mot ingen straff utan lag enligt internationella mänskliga rättigheter, vilket beskrivs närmre i avsnitt 4.4

¹⁰⁶ Yoram Dinstein, *The International Law of Belligerent Occupation*, (u.2, Cambridge University Press, 2019); Lieblich och Benvenisti, *Occupation in International Law*, 2022, s. 100. Även en svensk offentlig utredning från 1984 förefaller ange att domstols- och åklagarväsendet ska fortsätta bedriva verksamhet på ockuperat område, se SOU 1984:56 bilaga 7 s. 362-363.

¹⁰⁷ Se avsnitt 3.1.

¹⁰⁸ Dinstein, *The International Law of Belligerent Occupation*, 2019, s. 135. Se vidare Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen 1998, 2187 UNTS 3, ratificerad av Sverige den 14 juni 2001, SÖ 2002:59, artikel 8(2)(b)(xiv).

folkrättslig princip kan den inte tillämpas då en gärning utgör brott enligt både lokal lag och ockupationsmaktens lag. Formuleringen i artikel 75(4)(h) TP I, där principen *ne bis in idem* framgår, anger att ingen ska åtalas eller straffas av samma part för brott som redan varit föremål för slutgiltig friande eller fällande dom enligt samma lagstiftning och samma rättsliga förfarande. Regeln motsvarar de krav som gäller i folkrättens reglering av internationella mänskliga rättigheter.¹⁰⁹ Givet att de domstolarna tillhör två olika parter kan de anses ha överlappande jurisdiktion.¹¹⁰

De lokala domstolarnas jurisdiktion över ockupationsmakten och dess civila och militära personal på ockuperat område är en annan fråga som väcks. Den traditionella uppfattningen är att någon sådan jurisdiktion inte finns.¹¹¹ En annan tolkning gör dock gällande att den folkrättsliga utvecklingen angående frågor om jurisdiktion och tillgång till rättslig prövning (eng. *access to justice*) samt ockupationsmaktens förvaltande roll talar för att ockupationsmakten inte bör undantas från lokala domstolars jurisdiktion.¹¹² Det är inte minst relevant i förhållande till överträdelser av internationell humanitär rätt och internationella brott. Lokala domstolars jurisdiktion över svåra överträdelser av GK IV, andra krigsförbrytelser och internationella brott bygger på universell jurisdiktion. Universell jurisdiktion innebär att nationella domstolar kan utöva straffrättslig jurisdiktion över ett antal särskilt grova brott, som i folkrätten betraktas som internationella brott, och som begåtts utanför en stats territorium.¹¹³ Detta betyder att lokala domstolar på ockuperat område får åtala personer som begått internationella brott på den grunden. Detsamma kan också gälla för ockupationsmaktens domstolar upprättade på området.¹¹⁴

¹⁰⁹ Protokoll nr 7 till konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna 1985, ETS nr. 117, ratificerad av Sverige den 8 november 1985, SÖ 1985:70, artikel 4(1).

¹¹⁰ Dinstein, *The International Law of Belligerent Occupation*, 2019, s. 140.

¹¹¹ Dinstein, *The International Law of Belligerent Occupation*, 2019, s. 136.

¹¹² Lieblich och Benvenisti, *Occupation in International Law*, 2022, s. 101.

¹¹³ Se till exempel GK IV artikel 146; Genèvekonventionen den 12 augusti 1949 angående förbättrande av sårades och sjukas behandling vid stridskrafterna i fält, 75 UNTS 31, ratificerad av Sverige den 28 december 1953, SÖ 1953:14 artikel 49, Genèvekonventionen den 12 augusti 1949 angående förbättrande av behandlingen av sårade, sjuka och skeppsbrutna tillhörande stridskrafterna till sjöss, 75 UNTS 85, ratificerad av Sverige den 28 december 1953, SÖ 1953:15 artikel 50; Genèvekonventionen den 12 augusti 1949 angående krigsfångars behandling, 75 UNTS 135, ratificerad av Sverige den 28 december 1953, SÖ 1953:16 artikel 129; Konventionen om förebyggande och bestraffning av brottet folkmord (genocide) 1948, 78 UNTS 277, ratificerad av Sverige den 9 maj 1952, SÖ 1952:64, artikel 5 och 6; TP I artikel 85 och Romstadgan artikel 5-8. Se också Henckaerts och Doswald-Beck, *Customary International Humanitarian Law*, 2005, regel 157; Bring, Klamberg, Mahmoudi och Wrangle, *Sverige och folkrätten*, 2020, s. 111-112.

¹¹⁴ Se vidare Henckaerts och Doswald-Beck, *Customary International Humanitarian Law*, 2005, regel 161. Frågan adresseras inte vidare i rapporten.

4 Åklagare och domare på ockuperat område

Som beskrivs ovan är ockupationsmaktens befogenheter avseende förvaltning, lagstiftning och rättsskipning ett sätt att praktisera den övergripande skyldigheten att återställa och trygga allmän ordning och offentligt liv på det ockuperade territoriet. I tillägg har ockupationsmakten också befogenheter och skyldigheter gentemot skyddade personer på det ockuperade området.¹¹⁵

Dessa generella befogenheter och skyldigheter beskrivs i förevarande kapitel i förhållande till åklagare och domare i tre led. Först beskrivs åklagares och domares status som skyddade personer enligt artikel 4 och 27 GK IV. Samtliga regler om skyddade personer är tillämpliga på åklagare och domare, där några är av särskild relevans för deras förhållande till en ockupationsmakt. Av GK IV framgår som exempel att skyddade personer ska åtnjuta respekt till person, behandlas humant och inte utsättas för negativ särbehandling.¹¹⁶ Vidare ger artikel 35 GK IV skyddade personer en, om än begränsad, rätt att lämna territoriet. Sedan presenteras åklagares och domares särskilda status som offentliga ämbets- och tjänstemän enligt artikel 54(1) GK IV, följt av ockupationsmaktens befogenheter gentemot skyddade personer. Enligt artikel 54(2) utgör inte artikel 54(1) något hinder mot tillämpningen av artikel 51(2) GK IV. Enligt artikel 51(2) får ockupationsmakten ålägga vissa skyddade personer visst typ av arbete. Ockupationsmakten har också befogenhet att under vissa mycket begränsade omständigheter ålägga skyddade personer bestämd vistelseort eller internering, enligt artikel 78 GK IV. Slutligen sammanfattas ockupationsmaktens övergripande skyldigheter enligt internationella mänskliga rättigheter, eftersom förpliktelserna utgör en del av det rättsliga ramverk som är tillämpligt på åklagares och domares förhållande till en ockupationsmakt.

4.1 Status som skyddade personer

GK IV ämnar skydda civilbefolkningen under väpnad konflikt generellt, och vissa avsnitt regleras specifikt skyddet av civila på ockuperat område. Ockupationsmakten har ett flertal positiva och negativa skyldigheter att fullfölja gentemot alla civila, med undantag för medborgare i ockupationsmakten som inte är flyktingar.¹¹⁷ Skyddade personers rättigheter under GK IV är till stora delar påverkade av erfarenheterna från andra världskriget och den dåtida

¹¹⁵ Se bland annat GK IV, artiklarna 4, 5, 8, 27-56, 59-62, 65, 68-98, 102-111, 113-130, och 132-136.

¹¹⁶ GK IV, artiklarna 27(3), 31 och 32.

¹¹⁷ GK IV, artikel 4.

utvecklingen av internationella mänskliga rättigheter.¹¹⁸ Redan under det initiala skedet av förhandlingarna till konventionen framgick att det fanns två huvudsakliga kategorier av civila som var nödvändiga att skydda i krigstid: medborgare i en krigförande stat som bor på en annan krigförande stats territorium; och invånarna i ockuperade områden.¹¹⁹ Vilka som är skyddade personer definieras i artikel 4 GK IV:

”Skyddade personer enligt denna konvention äro sådana, som vid vilken tidpunkt och på vad sätt som helst, under konflikt eller vid ockupation, befinna sig i händerna på part i konflikten eller ockupationsmakt, vars medborgare de ej äro.”

Åklagare, domare och andra tjänstepersoner är alltså skyddade personer enligt GK IV. Givet deras koppling, roll och status till territorialstaten är deras situation på ockuperat område och förhållande till en ockupationsmakt särskilt speciell. Av denna anledning dedicerats artikel 54 till just denna kategori av skyddade personer, vilket detaljeras i avsnitt 4.2 nedan.

Artiklarna 13-26 GK IV innehåller regler till skydd för hela befolkningen i de länder som befinner sig i konflikt med varandra. Rättsreglerna är tillämpliga i alla internationella väpnade konflikter och ockupation. Därmed har ockupationsmakten skyldigheter gentemot civilbefolkningen på ockuperat område, samt civilbefolkningen på icke-ockuperat området och civilbefolkningen på sitt eget territorium. De är främst utformade för en situation av aktiva fientligheter, vilka givetvis kan uppstå på ockuperat område.¹²⁰ Del III GK IV är av särskild relevans för skyddade personer på ockuperat område. Artiklarna 27-34 GK IV är tillämpliga på skyddade personer på stridande parter territorier eller ockuperat område, och utvecklar dessa personers rätt till skydd.¹²¹ Artiklarna 47-78 GK IV är utformade för invånarna på ockuperat område, och innehåller både regler om individers rätt och om ockupationsmaktens befogenheter gentemot skyddade personer. Artiklarna 79-141 GK IV reglerar behandlingen av internerade.

Artikel 27 GK IV tillhandahåller ett fundamentalt och grundläggande skydd av skyddade personer,¹²² och anger att:

”Skyddade personer skola under alla omständigheter åtnjuta respekt till person, ära, familjerättigheter, tro och religionsutövning samt seder och bruk. De skola städse behandlas human och särskilt skyddas mot våldshandlingar eller hot, förolämpningar och allmänhetens nyfikenhet.

¹¹⁸ Arai-Takahashi, *The Law of Occupation*, 2009, s. 268.

¹¹⁹ Pictet, *Commentary IV Geneva Convention*, 1958, artikel 4, s. 45.

¹²⁰ Arai-Takahashi, *The Law of Occupation*, 2009, s. 269.

¹²¹ GK IV artikel 27 gäller grundläggande skydd för skyddade personer; artikel 28 gäller förbud mot mänskliga sköldar; artikel 29 gäller ansvarsgrunder; artikel 31 gäller förbud mot tvång; artikel 32 gäller förbud mot fysiskt lidande och utrotning; artikel 33 gäller förbud mot kollektiva straff, plundring och vedergällning; och artikel 34 förbud mot gisslantagande.

¹²² Arai-Takahashi, *The Law of Occupation*, 2009, s. 269.

Kvinna skall särskilt skyddas mot varje handling, som kan kränka hennes ära, framför allt våldtäkt, påtvingad prostitution och varje slag av otillbörligt närmande.

Med beaktande av bestämmelserna rörande hälsotillstånd, ålder och kön skall envar skyddad person av den kvarhållande makten behandlas med samma hänsyn och ingen skall utsättas för sämre behandling på grund av ras, religion, politisk åskådning eller dylikt.

Stridande part må dock vidtaga sådana kontroll- och säkerhetsåtgärder i avseende på skyddad person, som må befinnas erforderliga på grund av kriget.”

I ICRC:s kommentar klargörs att artikel 27 GK IV förkunnar principen om respekt för människan och människors okränkbara grundläggande rättigheter. På så sätt utgör artikeln grunden för konventionen, och övriga bestämmelser bör betraktas utifrån den.¹²³ De tre första styckena av artikel 27 GK IV ger uttryck för respekt till person, ära, familjerättigheter, tro och religionsutövning samt seder och bruk; fundamentala rättigheter för kvinnor avseende skydd mot ärekränkningar; och rätt till jämlikhet och icke-diskriminering. Artikel 47 GK IV tydliggör att skyddade personer som befinner sig på ockuperat område, inte får berövas dem enligt GK IV tillkommande förmåner.

Frågan om invånarnas skyldigheter gentemot ockupationsmakten har diskuterats länge. Den traditionella uppfattningen har varit att ockupationsmakten generellt, med stöd av en tolkning *e contrario* (motsatsvis) av artikel 45 Lantkrigsreglementet, kan begära befolkningens lojalitet, men inte dess trohet. En framhållen tolkning har varit att lojalitet kan avkrävas i enlighet med artikel 64 GK IV, alltså för att upprätthålla förvaltning av området, för att trygga ockupationsmaktens säkerhet, och för att fullgöra förpliktelseerna i GK IV. Genom utvecklingen av internationell humanitär rätt och internationella mänskliga rättigheter har denna generella lojalitetsplikt gentemot ockupationsmakten ifrågasatts, till att nu främst handla om någon nivå av samarbete (eng. *duty to cooperate*).¹²⁴

En fråga som har uppkommit i samband med den pågående konflikten mellan Ukraina och Ryssland gäller individens rätt att lämna ockuperat område. Av artikel 35 GK IV framgår att skyddade personer har rätt att lämna ockuperat område, så länge sådan avresa inte skulle befinnas strida mot den stats nationella intressen, vars territorium individen befinner sig på. Det är upp till den staten, i detta fall ockupationsmakten, att avgöra om så är fallet, vilken alltså lämnas ett brett tolkningsutrymme. Av ICRC:s kommentar framgår att detta förbehåll är i överensstämmelse med praxis mellan stater. Exempelvis har det tillämpats mot män av åldern att de kan bära vapen och mot andra personer vars avresa anses vara farlig för säkerheten, som alltså i enlighet med artikel 35 GK IV förvägrats att lämna stridande parts territorium. ICRC:s kommentar anger också att den grundläggande princip artikeln gör gällande bör upprätthållas, och att undantaget

¹²³ Pictet, *Commentary IV Geneva Convention*, 1958, artikel 27, s. 199-201.

¹²⁴ Arai-Takahashi, *The Law of Occupation*, 2009, s. 43-44.

att förvägra skyddade personer att lämna territoriet bör tillämpas återhållsamt.¹²⁵ Artikeln anger att ansökan om att lämna territoriet måste göras, och specificerar detaljer om hur en sådan ansökan och process ska gå till. Det är alltså folkrättsligt möjligt för en ockupationsmakt att neka domare, åklagare och andra tjänstepersoner att lämna det ockuperade området, med hänvisning till nationella intressen. Detta kan utsätta dessa individer för risken att deras mänskliga rättigheter kränks på grund av deras yrkesroll.¹²⁶ Det finns därför ett viktigt samband mellan rätten att lämna ockuperat område enligt artikel 35 GK IV och artikel 54(1) GK IV. Ockupationsmakten kan förvägra offentliga ämbets- och tjänstemän domare att lämna territoriet, men bara på grund av nationella intressen och inte på grund av att denne nyttjar sin rätt att underlåta att fullgöra sina tjänsteåligganden på grund av samvetsbetänkligheter enligt artikel 54(1) GK IV.

4.2 Status som offentliga ämbets- eller tjänstemän eller domare

Som offentliga representanter för territorialstaten kvarvarande på ockuperat område är åklagares och domares situation och roll speciell i förhållande till en ockupationsmakt. Erfarenheter av denna särpräglade situation från andra världskriget ledde stater till att anta en specifik bestämmelse om offentliga ämbets- eller tjänstemäns och domares roll och status under ockupation.¹²⁷ Artikel 54 GK IV anger att:

”Ockupationsmakt må icke ändra offentliga ämbets- eller tjänstemäns eller domares status inom ockuperat område eller i något avseende tillämpa sanktioner eller vidtaga tvångs- eller diskriminerande åtgärder mot dessa på den grund att de av samvetsbetänkligheter underlåta att fullgöra sina tjänsteåligganden.

Detta förbud utgör icke något hinder mot tillämpningen av andra stycket i artikel 51. Det berör ej ockupationsmakts rätt att skilja ämbets- eller tjänstemän från deras befattningar.”

Artikeln utgår alltså från att lokala offentliga ämbets- eller tjänstemän och domare fortsätter i tjänst efter ockupationens inledning, för att det lokala rättsväsendet ska fortgå och kontinuitet i rättsskipningen säkerställas. Huvudregeln är ju, genom konservationsprincipen och artikel 43 Lantkrigsreglementet, att ockupationsmakten ska behålla *status quo ante* och att det lokala systemet, rättsliga och administrativa, ska fortgå. Samtidigt klargör artikeln uttryckligen att

¹²⁵ Pictet, *Commentary IV Geneva Convention*, 1958, artikel 35, s. 235-236. Författarnas egen översättning. Utövat av dessa befogenheter har också viktiga konsekvenser för mänskliga rättigheter. Dessa ligger utanför denna studies omfattning, men är ett område där ytterligare forskning skulle kunna bedrivas.

¹²⁶ Se till exempel FN:s råd för mänskliga rättigheter, 'Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic', A/HRC/30/48, den 13 augusti 2015, mom. 148-154.

¹²⁷ Pictet, *Commentary IV Geneva Convention*, 1958, artikel 54, s. 303.

offentliga ämbets- eller tjänstepersoner får underlåta att fullgöra sina tjänsteåligganden på grund av samvetsbetänkligheter.

Som nämnts är domare och offentliga ämbets- och tjänstemän också skyddade personer under artikel 4 GK IV, och åtnjuter samma skydd som alla skyddade personer. Artikel 54 definierar varken ”domare” eller ”offentliga ämbets- eller tjänstemän”, men av ICRC:s kommentar framgår att termen offentliga ämbets- eller tjänstemän ”avser personer i statlig eller kommunal tjänst som fullgör offentliga uppdrag”.¹²⁸ Principen att ockupationsmakten inte får ändra offentliga ämbets- eller tjänstemäns eller domares status framgår av artikel 54(1) GK IV, liksom av den generella principen om skyddade personer i artikel 4 GK IV. Syftet är att dessa tjänstepersoner ska ha möjlighet att fullgöra sina uppdrag på ockuperat område utan att utsättas för hot eller otillbörlig inblandning. ICRC:s kommentar förtydligar att de ”måste vara tillräckligt självständiga för att kunna agera i enlighet med sitt samvete och inte riskera att ställas till svars för illojalitet när de nationella myndigheterna återtar makten efter det att ockupationen upphört”.¹²⁹

Samtidigt som första stycket anger att domares eller offentliga ämbets- eller tjänstemäns status inte får ändras, anger artikel 54(2) GK IV att ockupationsmakten har rätt att skilja dessa personer från deras befattningar. Även fast domare inte nämns uttryckligen i formuleringen är dock den dominerande uppfattningen att samtliga tjänstepersoner inkluderas, även domare.¹³⁰ Stycket ger uttryck för ett undantag från konversationsprincipen, och regeln att domares och offentliga ämbets- och tjänstemäns status ska respekteras.¹³¹ Det råder delade meningar om av vilka skäl ockupationsmakten får skilja offentliga ämbets- och tjänstemän eller domare från deras befattning. Det anges inte i artikeln, men av ICRC:s kommentar anges till och med att ockupationsmakten har rätt att skilja tjänstepersoner från sin position av egna skäl.¹³² En tolkning gör gällande att ändringar avseende befintlig personal vid lokal förvaltning och domstol endast kan rättfärdigas om det annars utgör ett hot mot nämnda makts säkerhet eller ett hinder för tillämpningen av GK IV, enligt artikel 64 GK IV.¹³³ I liknande anda kan artikel 54 GK IV förstås i ljuset av ockupationsrätten i sin helhet, vilket innebär att tjänstepersoner och domare behåller sina positioner som en del av

¹²⁸ Pictet, *Commentary IV Geneva Convention*, 1958, artikel 54, s. 304. Författarnas översättning.

¹²⁹ Pictet, *Commentary IV Geneva Convention*, 1958, artikel 54, s. 304. Författarnas översättning.

¹³⁰ Lieblich och Benvenisti 2022, s. 103; Dinstein 2019, s. 133; Pictet, *Commentary IV Geneva Convention*, 1958, artikel 54, s. 308.

¹³¹ Arai-Takahashi, *The Law of Occupation*, 2009, s. 144; Pictet, *Commentary IV Geneva Convention*, 1958, artikel 54, s. 308.

¹³² Pictet, *Commentary IV Geneva Convention*, 1958, artikel 54, s. 308.

¹³³ Arai-Takahashi, *The Law of Occupation*, 2009, s. 144.

status quo ante, och endast kan avsättas och utnämnas i enlighet med ockupationsmaktens skyldigheter som förvaltare över området.¹³⁴ I praktiken har ockupationsmakter avsatt regeringsrepresentanter eller politiska tjänstepersoner, men mer sällan personal verksam i förvaltande verksamhet eller rättskipande lokala systemet. I praktiken finns exempel på att ockupationsmakter uppmuntrat sådan personal att fortsätta fullgöra sina uppdrag, vilket kan ha flera förklaringar.¹³⁵ Dels för att tjänstepersonerna bistår ockupationsmakten att upprätthålla ett fungerande lokalt administrativt och juridiskt system, och i längden trygga allmän ordning. Dels för att ockupationsmakten inte vill förlägga sådana uppgifter på sin militära personal som under krig gör bättre nytta annanstans.¹³⁶ För det fall ockupationsmakten avsätter offentliga ämbets- och tjänstemän eller domare, eller om sådana personer evakuerar området eller dör, är ockupationsmakten skyldig att ersätta dem, i enlighet med förpliktelsen att återställa och trygga den allmänna ordningen och det offentliga livet.¹³⁷

Att ockupation inte förändrar en stats suveränitet över territoriet innebär i denna kontext att tjänstepersoner fortsatt ska vara lojala och ansvariga inför territorialstaten. Som offentliga ämbets- och tjänstemän representerar åklagare och domare den åsidosatta statsmakten. Givet ockupationsmaktens auktoritet och förvaltande roll över området måste offentliga ämbets- eller tjänstemän också förhålla sig till ockupationsmakten i sin verksamhetsutövning. Åklagare, domare och andra tjänstepersoner som stannar på ockuperat område befinner sig som nämnts i en speciell situation, där de måste förhålla sig till två mot varandra krigförande parter. Av ICRC:s kommentar till artikel 54 GK IV framgår att så länge ockupationsmakten utövar sin befogenhet i enlighet med ockupationsrätten borde dessa motstående intressen inte medföra några problem. Till och med kommentaren erkänner dock att ”situationen är mycket delikat i praktiken; eftersom det är mycket svårt att undvika konflikter mellan dessa två skyldigheter”.¹³⁸ Av kommentaren framgår också att det var just denna spänning som föranledde artikelns regel om att domare och offentliga ämbets- och tjänstemän är fria att underlåta att fullgöra sina tjänsteåligganden på grund av samvetsbetänkligheter.¹³⁹ Som exempel bör nämnas att i Ukraina har de flesta domare och åklagare omplacerats från ockuperat område till ukrainskt-kontrollerat område och domstolars jurisdiktion har ändrats, just på grund av svårigheterna att upprätthålla

¹³⁴ Lieblich och Benvenisti, *Occupation in International Law*, 2022, s. 104.

¹³⁵ Pictet, *Commentary IV Geneva Convention*, 1958, artikel 54, s. 308.

¹³⁶ Ragnar L. Auglend, *Politiet i krig og ved okkupasjon – noen folkerettslige og nasjonalrettslige perspektiver*, (u.1, Gyldendal Norsk Forlag AS, 2018), s. 59. Se också Pictet, *Commentary IV Geneva Convention*, 1958, artikel 54, s. 308.

¹³⁷ Se Dinstein, *The International Law of Belligerent Occupation*, 2019, s. 133.

¹³⁸ Pictet, *Commentary IV Geneva Convention*, 1958, artikel 54, s. 305. Författarnas översättning.

¹³⁹ Pictet, *Commentary IV Geneva Convention*, 1958, artikel 54, s. 305.

ett fungerande ukrainskt rättsväsende på ockuperat område.¹⁴⁰ 2015 rapporterade OHCHR att ukrainska domare kvarvarande på ockuperat område utsatts för påtryckningar och hot på ett sätt som hotar rättsväsendets möjlighet att garantera opartiska och rättvisa rättegångar. Sådana hot har innefattat dödshot, fysiska attacker och störningar av domstolsförhandlingar.¹⁴¹ Det har också rapporterats om hot mot försvarsadvokater som företräder klienter som motsätter sig Rysslands närvaro på Krim, vilket går emot internationella standarder för rättskipning och friheten att utöva advokatyrket.¹⁴²

Som representanter för territorialstaten, och ansvariga inför densamma, har alla tjänstepersoner också skyldigheter gentemot civilbefolkningen. ICRC har i sin kommentar angett att ”domare och andra medlemmar av rättsväsendet är å sin sida landets invånares naturliga väktare och beskyddare i deras förhållande till ockupationsmakten, och deras avgång skulle mycket väl kunna förlama hela det administrativa och rättsliga maskineriet, i vilket fall skyddade personer skulle vara de första som drabbades. Det är därför allmänt accepterat att det är deras moraliska plikt att stanna kvar på sina poster i sina landsmäns intresse”.¹⁴³ Någon rättslig skyldighet för åklagare, domare och andra tjänstepersoner att kvarvara på området finns dock inte, förutom den begränsning ockupationsmakten kan göra med stöd av artikel 35 GK IV om rätten att lämna området.

4.3 Ockupationsmaktens befogenheter

Åklagare och domare på ockuperat område har alltså status som skyddade personer och som offentliga ämbets- eller tjänstemän eller domare. Det innebär att ockupationsmakten har både skyldigheter samt befogenheter gentemot dem. Artikel 54 GK IV måste tillämpas utan att göra inskränkning på artikel 51 GK IV och ockupationsmaktens befogenhet att ålägga skyddade personer att arbeta. I tillägg är utgångspunkten i artikel 54 GK IV att åklagare och domare fortsätter sina tjänsteåligganden, samtidigt som artikel 35 gör gällande en begränsad rätt för dem att lämna territoriet. Enligt artikeln har ockupationsmakten befogenhet att begränsa denna rätt.

¹⁴⁰ International Commission of Jurists, 'The Ukrainian Judicial System in a Time of Armed Conflict', Briefing paper, 2022, https://www.icj.org/wp-content/uploads/2022/11/The_Ukrainian-Judicial_System_in_a_Time_of_Armed_Conflict_ICJ_briefing_paper_2022.pdf, s. 26, mom. 3.2 och s. 14 mom. 2.6.

¹⁴¹ FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter, 'Report on the human rights situation in Ukraine 16 February to 15 May 2015' 2015, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/UA/10thOHCHRreportUkraine.pdf>, mom. 135; och FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter, 'Report on the human rights situation in Ukraine 16 August to 15 November 2015', 2015, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/UA/12thOHCHRreportUkraine.pdf>, mom 128.

¹⁴² FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter, 'Situation of human rights in the temporarily occupied Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol (Ukraine)', 2017, mom. 79.

¹⁴³ Pictet, *Commentary IV Geneva Convention*, 1958, artikel 54, s. 306. Författarnas översättning.

4.3.1 Att ålägga skyddade personer att arbeta

Artikel 54 GK IV uttrycker att statusen som offentliga ämbets- eller tjänstemän inte utgör något hinder mot tillämpningen av andra stycket i artikel 51 GK IV. För att förstå artikel 54 GK IV och vilken påverkan den har på åklagares och domares förhållande till en ockupationsmakt krävs alltså förståelse om artikel 51 GK IV. Av ICRC:s kommentar framgår att stater valde att i artikel 54 GK IV klargöra att ”förbudet mot att vidta tvångsåtgärder mot offentliga ämbets- och tjänstemän och domare, som avstår från att fullgöra sina uppgifter, inte hindrar att deras tjänster rekvideras för arbete, som skall utföras under de i artikel 51 fastställda villkoren [för att] undvika att tjänstepersoners rätt att avgå kommer i konflikt med ockupationsmaktens rekvisitionsrätt [för arbete enligt artikel 51 GK IV]”.¹⁴⁴

Av artikel 51(1) GK IV framgår att en ockupationsmakt inte kan tvinga skyddade personer att bidra till ockupationsmaktens militära verksamhet genom att tjäna i dess väpnade styrkor eller hjälpformationer. Ockupationsmakten kan dock ålägga skyddade personer att arbeta i vissa positioner och under vissa omständigheter, enligt artikel 51(2) GK IV. Bestämmelserna har sin grund i Lantkrigsreglementet och erfarenheterna från andra världskriget.¹⁴⁵ Artikel 51(2) GK IV anger att:

”Ockupationsmakt må endast ålägga sådana skyddade personer arbete, som fyllt aderton år; därvid må ifrågakomma endast arbete, som är nödvändigt för ockupationsarméns behov eller för allmännyttigt ändamål, för livsmedels-, bostads- och beklädnadsförsörjningen, för transportväsendet eller för hälsovården för befolkningen i det ockuperade landet. Skyddade personer må icke tvingas till något arbete, som skulle medföra förpliktelse för dem att delta i militära operationer. Ockupationsmakt må icke tvinga skyddade personer att med våld skydda de anläggningar, i vilka de utföra dem ålagt arbete.”

Artikeln begränsar alltså vilka skyddade personer som omfattas samt vilken typ av arbete som kan åläggas. Om åklagare, domare och tjänstepersoner på eget eller ockupationsmaktens bevåg inte fullföljer sina tjänsteåligganden kan de alltså åläggas civilt arbete i enlighet med artikel 51 GK IV. Avseende ”nödvändigt för ockupationsarméns behov” klargör ICRC:s kommentar att artikeln hänvisar till ”ockupationsarméns underhållsbehov och inte dess strategiska eller taktiska behov [...]”. Distinktionen är viktig och bör betonas.¹⁴⁶ Kommentaren adresserar också formuleringen ”för allmännyttigt ändamål”, och menar att befogenheten att rekvidera befolkningen till arbete i första hand ska göras för att skydda invånarnas intressen, till exempel då det krävs för att upprätthålla ordning och normala levnadsförhållanden och andra allmännyttiga tjänster.¹⁴⁷ Åtgärder som syftar till att upprätthålla lokala administrativa och

¹⁴⁴ Pictet, *Commentary IV Geneva Convention*, 1958, artikel 54, s. 305-306. Författarnas översättning.

¹⁴⁵ Pictet, *Commentary IV Geneva Convention*, 1958, artikel 51, s. 291.

¹⁴⁶ Pictet, *Commentary IV Geneva Convention*, 1958, artikel 51, s. 294. Författarnas översättning.

¹⁴⁷ Pictet, *Commentary IV Geneva Convention*, 1958, artikel 51, s. 295.

rättsliga system är snarare i linje med konversationsprincipen och artikel 43 Lantkrigsreglementet, samt artikel 54 GK IV.¹⁴⁸ Om det inte finns tillräckligt med personer för att upprätthålla de lokala domstolarnas och myndigheters verksamhet, kan ockupationsmakten rekvirera personal med kapacitet att åta sig arbetet. Artikel 51(3) tydliggör att människor, så långt det är möjligt, ska hållas kvar på sin vanliga arbetsplats.¹⁴⁹

Om en åklagare eller domare underlåter att fullgöra sina tjänsteåligganden på grund av samvetsbetänkligheter, i enlighet med artikel 54 GK IV, väcks frågan om ockupationsmakten med stöd av artikel 54(2) GK IV kan tvinga denna att återuppta samma tjänsteåligganden. Det förefaller dock osannolikt att ockupationsmakten skulle kräva att de fortsätter i den roll som de avgått från. Det skulle under sådana omständigheter vara osannolikt att en tjänsteperson fullgör åliggandena på ett adekvat sätt, vilket kan leda till att ockupationsmakten anser det nödvändigt att skilja den från dess befattning. Att ockupationsmakten vidtar en sådan åtgärd kan också anses gå emot förbudet att tillämpa sanktioner eller vidta åtgärder för tvång eller diskriminering mot en tjänsteperson under dessa omständigheter.

4.3.2 Att internera skyddade personer

En av de mest långtgående befogenheterna en ockupationsmakt kan utöva mot skyddade personer regleras i artikel 78 GK IV. Artikel 78 föreskriver att ockupationsmakten kan ålägga skyddade personer bestämd vistelseort eller internering. Så får endast göras om ockupationsmakten på grund av tvingande säkerhetsskäl finner det erforderligt. Traktattexten specificerar inte vad sådana erforderliga säkerhetsskäl kan vara, men ska enligt ICRC:s kommentar tillämpas striktare än den liknande befogenhet stridande parter har att internera skyddade personer under väpnad konflikt (inte på ockuperat område) enligt artikel 41 och 42 GK IV. Av kommentaren framgår också att de åtgärder som anges i artikel 78 ”endast [kan] beslutas av verkliga och tvingande säkerhetsskäl. Deras exceptionella karaktär måste bevaras”.¹⁵⁰ Artikel 78 beskriver också processen för sådant beslut, och möjligheten att överklaga. Ockupationsmaktens befogenhet att internera skyddade personer följer av det undantag som föreskrivs i fjärde stycket artikel 27 GK IV, nämligen att kontroll- och säkerhetsåtgärder kan finnas erforderliga på grund av kriget. Det är alltså folkrättsligt möjligt för en ockupationsmakt att internera domare, åklagare och andra tjänstepersoner, om tvingande säkerhetsskäl föreligger. Enbart grunden att personen har rollen som åklagare eller domare är inte skäl för

¹⁴⁸ Pictet, *Commentary IV Geneva Convention*, 1958, artikel 51, s. 295.

¹⁴⁹ Se vidare Dinstein, *The International Law of Belligerent Occupation*, 2019, s. 133; Michael Bothe 'The Administration of Occupied Territory', i Andrew Clapham, Paula Gaeta, och Marco Sassöli (red.), *The 1949 Geneva Conventions: A Commentary* (Oxford University Press, 2015), 1455-1484, s. 1461-1471; Arai-Takahashi, 'Law-Making and the Judicial Guarantees in Occupied Territories', 2015, s. 1429-1431.

¹⁵⁰ Pictet, *Commentary IV Geneva Convention*, 1958, artikel 78, s. 367-368. Författarnas översättning.

internering, utan det skulle krävas individuella och specifika skäl för att utöva denna befogenhet. Enskilda personer kan inte heller interneras för att de avgått från sin tjänst på grund av samvetsskäl. Även om möjligheten för ockupationsmakten att utöva denna befogenhet är begränsad, bör den ändå nämnas. Som noterats ovan kan åklagare och domare utsättas för särskilda risker när de utför sitt arbete på ockuperat territorium eller på grund av sin roll och att de är representanter för territorialstaten. OHCHR har rapporterat om en ukrainsk lokal ledare som togs till fånga på ockuperat område under några dagar i samband med att han fortsatte att utöva sitt ämbete enligt ukrainsk lag.¹⁵¹

4.4 Ockupationsmaktens skyldigheter enligt internationella mänskliga rättigheter

Åklagares och domares roll är intimt förknippad med förverkligandet av de mänskliga rättigheterna. Flera tydliga exempel finns där åklagare och domare är nyckelaktörer i statsapparaten för att säkerställa rätten till likhet inför lagen och domstolarna och rätten till en rättvis rättegång. Både åklagare och domare är väsentliga för att säkerställa en rättvis och offentlig prövning av en behörig, oberoende och opartisk domstol som inrättats enligt lag. Domare har en särskilt viktig roll i detta sammanhang för att säkerställa att den tilltalades rättigheter gentemot staten upprätthålls. Åklagare har också en roll i detta sammanhang och måste utföra sin uppgift så att en rättvis rättegång och rätten till en rättslig prövning säkerställs och har en skyldighet att under förfarandet belysa alla frågor om partiskhet eller brister i domstolarnas oberoende. Dessutom är åklagare och domare själva också rättighetsbärare. Rätten till en rättvis rättegång är nära förbunden med andra rättigheter, exempelvis garantier under frihetsberövande och rätten till privatliv, vars kränkningar i tidigare skeden av förfarandet kan påverka möjligheten att genomföra en rättvis rättegång.

Traktat om internationella mänskliga rättigheter fortsätter gälla under väpnade konflikter och ockupation.¹⁵² Hur de tillämpas och omfattningen av statens skyldigheter, kan dock påverkas av den väpnade konflikten, liksom av tillämpningen av internationell humanitär rätt.¹⁵³ Eftersom internationella mänskliga

¹⁵¹ FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter, 'Human Rights Situation During the Russian Occupation of Ukraine and its Aftermath 24 February – 21 December 2023', 2024, mom. 86.

¹⁵² Se vidare TP I, artikel 72; Tilläggsprotokoll II till Genèvekonventionerna den 12 augusti 1949 rörande skydd för offren i icke-internationella väpnade konflikter 1977, 1125 UNTS 609, ratificerad av Sverige den 31 augusti 1979, SÖ 1979:23 (TP II), preambeln. mom. 2; Internationella konventionen för medborgerliga och politiska rättigheter 1966, 999 UNTS 171, ratificerad av Sverige den 26 november 1971, SÖ 1971:42 (IKPMR), artikel 4; och Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna 1950, ETS nr 005, 213 UNTS 221, ratificerad av Sverige den 4 februari 1952, SÖ 1952:35 (EKMR), artikel 15(1).

¹⁵³ Se till exempel Andrew Clapham, 'The Concept of International Armed Conflict', i Andrew Clapham, Paula Gaeta, och Marco Sassòli (red.), *The 1949 Geneva Conventions: A Commentary* (Oxford University Press, 2015), 3-26; och Helen Duffy,

rättigheter fortsätter att gälla under väpnad konflikt, fortsätter rätten till en rättvis rättegång och andra relevanta mänskliga rättigheter att gälla för åklagares och domares arbete på ockuperat territorium.

Analysen nedan ger en översikt över tillämpningen av mänskliga rättigheter i väpnade konflikter. Den bygger till stor del på Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR) och rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europa-domstolen). Detta mot bakgrund av EKMR:s konstitutionella status i svensk rätt och dess direkta tillämpning i det svenska nationella systemet.¹⁵⁴ EKMR är en regional konvention från Europarådet tillämpligt för anslutna medlemsstater, medan universella traktat om internationella mänskliga rättigheter är öppna för alla stater att ansluta sig till. De rättsliga kraven i EKMR reflekterar till stora delar kraven i universella traktat om mänskliga rättigheter, men det är inte nödvändigtvis så att de alltid överensstämmer helt. Med det sagt har extraterritoriell tillämpning av traktat om mänskliga rättigheter erkänts av flera internationella övervakningsorgan och domstolar, även i situationer av ockupation.¹⁵⁵ En mer omfattande och detaljerad analys av rättigheter och skyldigheter under internationella mänskliga rättigheter ligger dock utanför ramen för denna studie.

4.4.1 Extraterritoriell jurisdiktion på ockuperat område

Internationella mänskliga rättigheter är tillämpliga på personer inom en stats territorium och jurisdiktion.¹⁵⁶ Stater kan ha extraterritoriella skyldigheter avseende mänskliga rättigheter när de agerar eller ger upphov till effekter utanför deras territorium.¹⁵⁷ Eftersom ockupationsmakten ersätter territorialstaten avseende auktoritet och kontroll över området innebär det att ockupationsmakten har skyldigheter avseende civilbefolkningens mänskliga rättigheter på det ockuperade

'Trials and Tribulations: Co-Applicability of IHL and Human Rights in an Age of Adjudication', i Ziv Bohrer, Janina Dill och Helen Duffy, *Law Applicable in Armed Conflict* (Cambridge University Press, 2022), 15-105.

¹⁵⁴ Se RF 2 kap. 19 §. Se även Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna 1 §.

¹⁵⁵ Internationella domstolen, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, 2004, mom. 113; Europadomstolen [GC], *Georgien mot Ryssland (II)*, nr. 38263/08, dom den 21 januari 2021, FN:s kommitté för mänskliga rättigheter, Allmän kommentar nr. 36, 'Article 6: right to life', CCPR/C/GC/36, den 3 september 2019.

¹⁵⁶ Internationell konvention om politiska och medborgerliga rättigheter 1966, 999 UNTS 171, ratificerad av Sverige den 26 november 1971, SÖ 1971:42 (IKMPR), artikel 1 och EKMR artikel 1.

¹⁵⁷ Europadomstolen [GC], *Loizidou mot Turkiet*, nr. 15318/89, dom den 18 december 1996, mom. 52; Europadomstolen [GC], *Al-Skeini med flera mot Storbritannien*, nr. 55721/07, dom den 7 juli 2011, mom. 133. Se också FN:s kommitté för mänskliga rättigheter, Allmän kommentar nr. 36, 2019, mom. 63; Internationella domstolen, *Application of the International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation)*, Request for the Indication of Provisional Measures, Order, den 15 oktober 2008, ICJ Reports 2008, s. 353, mom. 109; och Internationella domstolen, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, 2004, mom. 113. Se också Marko Milanovic, *Extraterritorial application of human rights treaties law, principles and policy* (Oxford, Oxford University Press, 2011).

området.¹⁵⁸ Exakt vilka skyldigheter som är tillämpliga, vare sig etablerade i traktat eller sedvanerätt, beror på vilka förpliktelser ockupationsmakten åtagit sig och de faktiska omständigheterna vid varje enskilt fall.¹⁵⁹

Testet för att fastställa extraterritoriell jurisdiktion under internationella mänskliga rättigheter utgår från effektiv kontroll, men är en annan bedömning än den om faktisk kontroll som görs under internationell humanitär rätt för att bedöma om ockupation föreligger.¹⁶⁰ Huruvida en stat utövar effektiv kontroll över ett territorium i EKMR:s mening är en fråga om fakta. Vid tolkningen av huruvida effektiv kontroll är etablerad enligt EKMR har Europadomstolen hänvisat till artikel 42 Lantkrigsreglementet.¹⁶¹ I *Sargsyan v. Azerbaijan* från 2021, fann domstolen att eftersom det inte fanns några utländska trupper närvarande i den berörda byn, var den inte ockuperad och stod inte under en annan medlemsstats effektiva kontroll. Därför omfattades området av Azerbajdzjans jurisdiktion.¹⁶²

Effektiv kontroll enligt EKMR kan utövas genom närvaro av militära styrkor i en annan stat även under omständigheter som inte utgör ockupation enligt internationell humanitär rätt.¹⁶³ I bedömningen har Europadomstolen analyserat styrkan i statens militära närvaro på området, utöver andra indikatorer såsom dess militära, ekonomiska och politiska stöd till den lokala underordnade administration som ger staten inflytande och kontroll över regionen.¹⁶⁴ Effektiv kontroll kan upprättas av en annan stat extraterritoriellt, om den staten utövar effektiv kontroll över icke-statliga aktörer och även om dess egna väpnade styrkor inte är närvarande på den andra medlemsstats territorium.¹⁶⁵

¹⁵⁸ Se Europadomstolen, *Loizidou mot Turkiet*, 1996; Europadomstolen, *Ilascu mot Moldavien och Ryssland*, 2004; Europadomstolen, *Al-Skeini med flera mot Storbritannien*, 2011; Europadomstolen, *Catan med flera mot Moldavien och Ryssland*, 2012; Europadomstolen [GC], *Cypern mot Turkiet*, nr. 25781/94, dom den 10 maj 2001, mom. 76; Europadomstolen, *Georgien mot Ryssland (II)*, 2021, mom. 161-175; och Europadomstolen, *Ukraina mot Ryssland (re Krim)*, nr. 20958/14 och 38334/18, dom den 25 juni 2024. Andra situationer av extraterritoriell jurisdiktion innefattar i övrigt situationer där en stat ger militärt, finansiellt och politiskt stöd till ett territorium i en annan stat, och utövar kontroll och inflytande över området. Se Europadomstolen, *Ilascu mot Moldavien och Ryssland*, 2004 mom. 392-394 och Europadomstolen, *Catan med flera mot Moldavien och Ryssland*, 2012, mom. 122. Se vidare Europadomstolen [GC], *Ukraina och Nederländerna mot Ryssland*, nr. 8019/16, 43800/14 och 28525/20, beslut den 30 november 2022, mom. 547-575 för en kartläggning av domstolens praxis på området.

¹⁵⁹ I förhållande till ockupationen av Ukraina har Ryssland utträtt ur Europarådet. Därmed innefattar inte Europadomstolens jurisdiktion klagomål från personer i de ockuperade delarna av Ukraina efter 16 september 2022. Detta har en stor påverkan på enskildas möjlighet att söka upprättelse genom internationella övervakningsmekanismer. Se vidare Europadomstolen [GC], *Fedotova med flera mot Ryssland*, nr. 40792/10, 30538/14 och 43439/14, dom den 17 januari 2023, mom. 68-73.

¹⁶⁰ Se avsnitt 2.1 och 2.2 ovan.

¹⁶¹ Europadomstolen [GC], *Sargsyan mot Azerbajdzjan*, nr. 40167/06, dom den 16 juni 2015, mom. 94.

¹⁶² Europadomstolen, *Sargsyan mot Azerbajdzjan*, 2015 mom. 144-151.

¹⁶³ Se Europadomstolen, *Issa med flera mot Turkiet*, nr. 31821/96, dom den 16 november 2004, mom. 74-75.

¹⁶⁴ Se också Europadomstolen, *Ukraina och Nederländerna mot Ryssland*, 2022, mom. 578-706.

¹⁶⁵ Europadomstolen, *Shavlokhova med flera mot Georgien*, nr. 45431/08 och andra, beslut den 5 oktober 2021, para 29; och Europadomstolen, *Bekoyeva med flera mot Georgien*, nr. 48347/08 och andra, beslut den 5 oktober 2021, mom. 34.

I och med skyldigheten, enligt internationell humanitär rätt, att upprätthålla allmän ordning och säkerhet genom lokala domstolars verksamhet rätt skulle ockupationsmakten således också ha skyldigheter att respektera och säkerställa relevanta skyldigheter även under internationella mänskliga rättigheter.¹⁶⁶

4.4.2 Avvikelser från internationella mänskliga rättigheter

Artikel 15 EKMR anger att lagliga avvikelser från förpliktelserna i traktatet "under krig eller i annat allmänt nödläge som hotar nationens existens". Medlemsstater kan därför införa extraordinära begränsningar av dessa rättigheter på tillfällig basis om det är absolut nödvändigt och proportionerligt för att hantera den akuta situation som en väpnad konflikt, eller ockupation, innebär.¹⁶⁷ En liknande regel om avvikelser vid allmänt nödläge som hotar nationens fortbestånd finns i artikel 4 Internationella konventionen för medborgerliga och politiska rättigheter (IKMPR). Krig nämns inte uttryckligen, men formuleringen innefattar krig och ockupation.¹⁶⁸

Enligt artikel 15 EKMR kan rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6 liksom rätten till frihet och säkerhet enligt artikel 5 lagligen avvika ifrån under krig och nödläge.¹⁶⁹ Däremot har Europadomstolen ansett att avvikelser från artikel 5 och 6 EKMR inte kan tillämpas så att rättslig kontroll av åtgärderna undviks.¹⁷⁰ På liknande sätt har FN:s kommitté för mänskliga rättigheter slagit fast att det ligger i sakens natur att skyddet för okränkbara rättigheter måste garanteras genom processuella och andra rättsliga garantier.¹⁷¹ Rättsliga garantier måste därför fortfarande finnas på plats för att skydda rättigheter som inte kan avvika från. Eftersom vissa delar av rätten till en rättvis rättegång också garanteras under internationell humanitär rätt kan inte något undantag göras från dessa garantier under krig.¹⁷² Avvikande åtgärder får inte utplåna rättigheten.¹⁷³

¹⁶⁶ Ytterligare viktiga aspekter återfinns i artikel 4(2) om förbudet mot tvångsarbete och påtvingat arbete, och i artikel 4(3), där arbete som inte omfattas av förbudet listas. Det finns inte utrymme inom rapporten att utveckla denna aspekt ytterligare.

¹⁶⁷ Se till exempel Europadomstolen, *Brannigan och McBride mot Storbritannien*, nr. 14553/89 och 14554/89, dom den 25 maj 1993 och Europadomstolen, *Lawless mot Irland (nr. 3)*, nr. 332/57, dom den 1 juli 1961. Se också Europadomstolen, 'Guide to Article 15 of the European Convention on Human Rights. Derogation in time of emergency', 2024, https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_15_eng.

¹⁶⁸ EKMR, artikel 15(1).

¹⁶⁹ Till exempel har Ukraina meddelat avvikelser från dess förpliktelser i enlighet med EKMR; artikel 15 och IKMPR, artikel 4 avseende vissa liknande artiklar i de respektive traktaten. Se vidare Europarådet, 'Legal Analysis of the derogation made by Ukraine under Article 15 of the European Convention of Human Rights and Article 4 of the International Covenant on Civil and Political Rights', 2022, <https://rm.coe.int/legal-analysis-of-the-derogation-made-by-ukraine-under-article-15-of-t/1680aa8e2c> ('Legal Analysis').

¹⁷⁰ Europadomstolen, *Pişkin mot Turkiet*, nr. 33399/18, dom den 15 december 2020, mom. 153.

¹⁷¹ FN:s kommitté för mänskliga rättigheter, Allmän kommentar nr. 29, 'Article 4: Derogations during a State of Emergency', CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, den 31 augusti 2001, mom. 15.

¹⁷² FN:s kommitté för mänskliga rättigheter, Allmän kommentar nr. 29, 2001, mom. 11, 13(a), och 16. Det ligger dock utanför ramen för denna rapport att i detalj gå in på förhållandet mellan internationella mänskliga rättigheter och internationella humanitär rätt när det gäller rätten till en rättvis rättegång i väpnade konflikter.

¹⁷³ FN:s kommitté för mänskliga rättigheter, Allmän kommentar nr. 34, 'Article 19: Freedoms of opinion and expression', CCPR/C/GC/34, den 12 september 2011, mom. 21. Se också Europadomstolen, *Kavala mot Turkiet*, nr. 28749/18, dom den

Av särskild relevans för åklagare och domares förhållande till en ockupationsmakt är att ingen avvikelse får göras av artikel 4(1) EKMR (förbud mot slaveri) eller artikel 7 EKMR (inget straff utan lag).¹⁷⁴ Dessutom får inga avvikelser vara oförenliga med andra förpliktelser under folkrätten, såsom skyldigheter enligt internationell humanitär rätt. Det har diskuterats om det är möjligt för en ockupationsmakt att avvika från förpliktelser om mänskliga rättigheter om de också är part till en traktat om mänskliga rättigheter som tillåter sådana avvikelser.¹⁷⁵ Hittills har ingen stat infört åtgärder för avvikelse i förhållande till territorium som staten utövar extraterritoriell jurisdiktion över, inbegripet genom militär närvaro och ockupation.¹⁷⁶ Sverige skulle således kunna införa åtgärder som avviker från EKMR på ockuperat område, om alla villkor är uppfyllda. Som exempel har Ukraina anmält avvikelser från vissa förpliktelser under EKMR, bland annat artiklarna 5 (rätt till frihet och säkerhet) och 6 (rätt till en rättvis rättegång) i förhållande till ockuperat och omtvistat område mellan 2015 och 2021, och sedan 2022 för hela territoriet.¹⁷⁷

4.4.3 Rätten till rättvis rättegång och rätten till frihet och säkerhet

Europadomstolen har byggt upp en omfattande rättspraxis som rör ockupation. Ett antal av dessa avser frihetsberövande och misshandel av personer av ockupationsmaktens egna väpnade styrkor eller av aktörer som står under ockupationsmaktens kontroll.¹⁷⁸ Hittills har dock majoriteten av domstolens praxis rört domstolar som inrättats av aktörer under ockupationsmaktens kontroll och inte territorialstatens lokala domstolar. Domstolen har dock slagit fast att ockupationsmakten eller den stat som utövar effektiv kontroll genom lokala aktörer är ansvarig för, bland annat, kränkningar av garantier mot frihetsberövande och rätten till en rättvis rättegång.¹⁷⁹ Dessutom har FN:s kommitté för mänskliga rättigheter angett att tillämpningen av rysk lag retroaktivt på det ockuperade Krim är i strid med folkrätten, och har

10 december 2019, mom. 158; och Europarådet, 'Legal Analysis of the derogation made by Ukraine under Article 15 of the European Convention of Human Rights and Article 4 of the International Covenant on Civil and Political Rights', 2022, s. 32.

¹⁷⁴ Se motsvarande IKMPR, artikel 8(1) och 8(2) respektive artikel 15.

¹⁷⁵ Se vidare Marko Milanovic, 'Extraterritorial Derogations from Human Rights Treaties in Armed Conflict' i Nehal Bhuta (red.), *The Frontiers of Human Rights* (Oxford University Press, 2016), 55-88.

¹⁷⁶ Se till exempel Europadomstolen [GC], *Hassan mot Storbritannien*, nr. 29750/09, dom den 16 september 2014, mom. 101; och Europadomstolen, *Georgien mot Ryssland (II)* 2021, mom. 139.

¹⁷⁷ Europarådet, 'Legal Analysis of the derogation made by Ukraine under Article 15 of the European Convention of Human Rights and Article 4 of the International Covenant on Civil and Political Rights', 2022, s. 24-25.

¹⁷⁸ Se exempelvis Europadomstolen *Hassan mot Storbritannien*, 2014, Europadomstolen *Al-Skeini med flera mot Storbritannien*, 2011, och Europadomstolen *Ilaşcu mot Moldavien och Ryssland*, 2004.

¹⁷⁹ Se till exempel Europadomstolen, *O.J. och J.O. mot Georgien och Ryssland*, nr. 42126/15 och 42127/15, dom den 19 december 2023, och Europadomstolen, *Mamasakhlisi med flera mot Georgien och Ryssland*, nr. 29999/04 och 41424/04, dom den 7 mars 2023.

resulterat i kränkningar av förbudet mot godtyckligt gripande och frihetsberövande.¹⁸⁰ Ockupationsmaktens ansvar enligt internationella mänskliga rättigheter kan därför tolkas sträcka sig till rätten till en rättvis rättegång och sammanhängande rättigheter när det gäller åtal inför lokala domstolar som verkar på ockuperat område.

Ockupationsmakten kan också vara ansvarig för kränkningar av internationella mänskliga rättigheter för ingrepp som den gör i de lokala domstolarnas oberoende och opartiskhet. Även ingrepp i åklagarnas arbete som leder till en att en person inte får sina mänskliga rättigheter uppfyllda, skulle kunna innebära en sådan kränkning. En sådan situation skulle kunna uppstå om ockupationsmakten upphäver eller tillfälligt sätter lokal lagstiftning ur kraft som i sin tur påverkar åklagares eller domstolsväsendets verksamhet eller arbete. Anspråk om kränkningar av anklagades mänskliga rättigheter kan också uppkomma om ockupationsmakten fråntar en åklagare eller domare deras arbete, när det inte är nödvändigt att göra det. Det kan också medföra inskränkningar i de berörda åklagarnas och/eller domarnas rättigheter gentemot ockupationsmakten. Dessutom skulle införandet av ockupationsmaktens lag i strid med artikel 64 GK IV eller kränkningar av garantierna i artiklarna 65-78 GK IV också ge upphov till anspråk för kränkningar av mänskliga rättigheter. Det ligger dock utanför ramen för denna rapport att fastställa den exakta omfattningen av nämnda rättigheter i GK IV.

Det är värt att notera att Europadomstolen har slagit fast i *Ilaşcu med flera mot Moldavien och Ryssland* från 2004 att det kan finnas omständigheter då en domstol som tillhör rättssystemet i en statsliknande entitet som inte är erkänd enligt folkrätten kan betraktas som en "tribunal inrättad genom lag" i den mening som avses i artikel 6 EKMR. Det förutsätter att den utgör en del av ett rättssystem som fungerar på en "konstitutionell och rättslig grund" och som återspeglar en rättstradition som är förenlig med konventionen, nämligen att göra det möjligt för personer att åtnjuta konventionens garantier.¹⁸¹ Europadomstolen har gjort jämförelser mellan de lokala domstolarna, före och efter området de befinner sig på ockuperades, för att fastställa om upprättade domstolar uppfyller nämnda krav.¹⁸² Mot bakgrund av att domstolar etablerade av en statsliknande entitet måste uppfylla kraven enligt EKMR, kan det antas att lokala domstolar på ockuperat område som inrättats enligt territorialstatens lagstiftning också är skyldiga att tillämpa EKMR. Vilken stat som är ansvarig för sådana domstolars potentiella kränkning av EKMR beror på staternas grad av kontroll över domstolen.

¹⁸⁰ FN:s kommitté för mänskliga rättigheter, *Bratsylo med flera mot Ryssland*, nr. 3022/2017, CCPR/C/140/D/3022/2017, den 23 maj 2024.

¹⁸¹ Europadomstolen, *Ilaşcu med flera mot Moldavien och Ryssland*, 2004, mom. 460. Se också Europadomstolen, *Cyprien mot Turkiet*, 2001, mom. 231 och 239.

¹⁸² Europadomstolen, *Cyprien mot Turkiet*, 2001, mom. 231 och 239 och Europadomstolen, *Mamasakhlisi med flera mot Georgien och Ryssland*, 2023, mom. 422-428.

5 Svensk rätt tillämplig på åklagares och domares roll på ockuperat område

Det folkrättsliga ramverket tillämpligt på åklagares och domares förhållande till en ockupationsmakt har beskrivits i detalj ovan. Även svenska regler påverkar detta förhållande. Dessa återfinns primärt i 15 kap. 9 § RF om förhållanden under ockupation och delar av den så kallade beredskapslagstiftningen.¹⁸³ De delar av beredskapslagstiftningen och dess förarbeten som identifierats relevanta för frågeställningen kartläggs i bilaga 1.¹⁸⁴

Förevarande kapitel struktureras efter svensk normhierarki. Först presenteras 15 kap. 9 § RF och dess reglering om offentliga organs handlande på ockuperat område. Därefter identifieras och beskrivs relevanta delar av beredskapslagstiftningen. Med utgångspunkt i att de författningarna ska fortsätta gälla på vid ockupation och på ockuperat område analyseras om och hur beredskapslagstiftningen kan tillämpas på situationer av ockupation mot bakgrund av dess lagtext och förarbeten. I kapitlet presenteras också relevanta delar av beredskapslagstiftningen i den mån den påverkar substans eller process för Åklagarmyndighetens och domstolars verksamhet respektive åklagare och domares arbete vid ockupation.

5.1 Regeringsformen och förhållanden under ockupation

15 kap. 9 § RF är den enda paragrafen i 15 kap. RF om krig och krigsfara som explicit refererar till ockupation.¹⁸⁵ 15 kap. 9§ RF behandlar riksdagens, regeringens och svenska offentliga organs verksamhet på ockuperat område, och är på så sätt relevant för åklagares och domares verksamhet under sådana omständigheter. Bestämmelserna i paragrafen blir tillämpliga om Sverige helt eller delvis är ockuperat.¹⁸⁶ 15 kap. 9 § RF lyder:

”Riksdagen eller regeringen får inte fatta beslut på ockuperat område. På sådant område får inte heller utövas befogenhet som någon har i egenskap av riksdagsledamot eller statsråd.

¹⁸³ Med beredskapslagstiftning avses sådan lagstiftning som har beslutats i förväg för krig eller andra kriser, se SOU 2023:75 s. 94.

¹⁸⁴ En översikt av hela beredskapslagstiftningen tillhandahålls i tidigare nämnda SOU 2023:75 bilaga 3.

¹⁸⁵ Erik Holmberg, Nils Stjernquist, Magnus Isberg, Marianne Eliason, Göran Regner, Grundlagarna (Regeringsformen) kommentaren till 15 kap. 9 § (3 juli 2019, JUNO Version 3A).

¹⁸⁶ SOU 2023:75, s. 253.

Varje offentligt organ ska på ockuperat område handla på det sätt som bäst gagnar försvarsansträngningarna och motståndsverksamheten samt civilbefolkningens skydd och svenska intressen i övrigt. Inte i något fall får ett offentligt organ meddela ett beslut eller vidta en åtgärd som i strid mot folkrättens regler ålägger någon av rikets medborgare att lämna ockupationsmakten bistånd.

Val till riksdagen eller beslutande kommunala församlingar får inte hållas på ockuperat område.”

Genom 15 kap. 9 § RF ska ockupationsmakten hindras från att utnyttja svenska offentliga organ och grundlagen för sina syften.¹⁸⁷ Bestämmelsen innebär ett fullständigt förbud för riksdag och regering, som befinner sig på ockuperat område, att fatta beslut. Av grundlagspropositionen från 1973 framgår att denna begränsning, bland annat, motiveras av risken att en ockupationsmakt utövar påtryckningar mot ett lagstiftande eller makthavande organ.¹⁸⁸ Ett motargument som framförts är att det normalt är bättre för medborgarna att den offentliga makten utövas av den egna statens organ även om det sker på ockuperat område.¹⁸⁹ Regeln begränsar emellertid inte möjligheten för riksdag eller regering att fatta beslut eller lagar från icke-ockuperat område som gäller på det ockuperade området. Det finns inte heller någon folkrättslig regel som hindrar sådan normgivning av territorialstaten under ockupation.¹⁹⁰ Normgivningskompetens vid krig och krigsfara regleras i andra delar av 15 kap. RF, och möjliggör att lag kan antas av territorialstaten och gälla på ockuperat område, så länge den antagits på icke-ockuperat område och i övrigt uppfyller kraven som ställs på normgivning vid krig och krigsfara. Även om själva normgivningsprocessen inte är direkt tillämplig på Åklagarmyndigheten och domstolarna är den högst relevant för möjligheten till lagstiftning under krig och ockupation. Detta kan i sin tur påverka materiella och processuella förutsättningar för offentliga organs verksamhet under ockupation, inklusive Åklagarmyndigheten och domstolarna. Samtidigt har ockupationsmakten, som presenteras ovan, vissa befogenheter att under vissa omständigheter sätta ur kraft eller upphäva territorialstatens lag.¹⁹¹

15 kap. 9 § andra stycket är centralt för åklagares och domares förhållande till en ockupationsmakt, eftersom handlingsregler för svenska offentliga organ på ockuperat område där klargörs. Utgångspunkten är alltså att de ska handla på det sätt som bäst gynnar försvarsansträngningarna och motståndsverksamheten, civilbefolkningens skydd och svenska intressen i övrigt. Grundlagspropositionen förtydligar att ”inte bara regeringen utan också förvaltningsmyndigheterna, domstolarna och de kommunala organen skall alltså kunna fortsätta sin

¹⁸⁷ SOU 2008:125 *En reformerad grundlag*, s. 512.

¹⁸⁸ Prop. 1973:90, s. 459–460. Se också SOU 2008:125, s. 512–513.

¹⁸⁹ SOU 2008:125, s. 513.

¹⁹⁰ SOU 2008:125, s. 515.

¹⁹¹ Se avsnitt 3.1.

verksamhet under en ockupation”.¹⁹² Med ”offentligt organ” avses förvaltningsmyndigheter och andra organ som utövar offentliga förvaltningsuppgifter,¹⁹³ såsom Åklagarmyndigheten, domstolar och Domstolsverket. Lagtext, förarbeten eller lagkommentarer preciserar inte vidare vad ”försvarsansträngningarna och motståndsverksamheten samt civilbefolkningens skydd och svenska intressen i övrigt” betyder.¹⁹⁴ En traktatskonform tolkning kan göra gällande att civilbefolkningens skydd kan tolkas i enlighet med reglerna om skyddade personer i GK IV, men det skydd som ges enligt internationella mänskliga rättigheter bör också anses relevant här.¹⁹⁵

Stycket är alltså centralt för frågeställningen i denna rapport, men ger inte uttryck för något krav eller inriktning huruvida offentliga organ ska stanna på ockuperat område eller inte. Frågan adresseras inte heller av annan svensk författning. Det kan finnas olika skäl för offentliga organ att handla på det ena eller andra sättet, och kan påverkas av hur fiendligheterna och ockupationen utspelar sig, inbegripet ockupationsmaktens agerande. För de offentliga organens fortsatta verksamhet och säkerhet kan finnas anledning att lämna ockuperat område, medan civilbefolkningens behov och motståndsviljan kan tala för behovet att offentliga organ blir kvar.¹⁹⁶ I vilken utsträckning ockupation och offentliga organs handlande under ockupation överhuvudtaget bör regleras i grundlag kommenteras i tidigare nämnda grundlagsproposition från 1973. Där noteras att de offentliga organens handlande under ockupation inte bör behandlas uttömmande i en grundlag eftersom situationen kan utspelas på så många olika sätt. Det ansågs däremot värdefullt att inkludera viss reglering syftande till att stärka medborgarnas ställning i deras motstånd mot en ockupationsmakt.¹⁹⁷ Nämnda proposition uttalar också att ”det från medborgarnas synpunkt normalt torde vara mest fördelaktigt att den offentliga makten i största möjliga utsträckning utövas av den egna statens organ”.¹⁹⁸

För de offentliga organ som är kvar på ockuperat område tydliggör alltså andra stycket vilka handlingsregler som gäller. I en proposition från 1987 tydliggörs också det som framgår av lagtexten, att offentliga organ inte kan ålägga medborgare att lämna ockupationsmakten sådant bistånd som inte följer av folkrätten.¹⁹⁹ En annan

¹⁹² Prop. 1973:90, s. 460.

¹⁹³ Erik Holmberg, Nils Stjernquist, Magnus Isberg, Marianne Eliason, Göran Regner, Grundlagarna (Regeringsformen) kommentaren till 12 kap. 10 § (3 juli 2019, JUNO Version 3A).

¹⁹⁴ Vad ”försvarsansträngningarna och motståndsverksamheten, civilbefolkningens skydd och svenska intressen i övrigt” innebär väcker intressanta följdfrågor och kräver vidare forskning.

¹⁹⁵ Både territorialstaten och ockupationsmakten kan ha skyldigheter gentemot civilbefolkningen på ockuperat område. Se avsnitt 1.5 och 4.4.

¹⁹⁶ SOU 1984:56, s. 288-289.

¹⁹⁷ Prop. 1973:90, s. 460-461.

¹⁹⁸ Prop. 1973:90, s. 460-461.

¹⁹⁹ Prop. 1973:90, s. 460.

proposition utvecklar att bestämmelsen inte är menad att tolkas motsatsvis, och framhåller att offentliga organ inte är skyldiga att bistå ockupationsmakten även om den håller sig inom folkrättens ram. Snarare syftar bestämmelsen till att bidra till den motståndsvilja som bör prägla både myndigheters och medborgares agerande.²⁰⁰ Tillägget om att offentliga organ ska handla för Sveriges och svensk befolknings intresse på ockuperat område tillkom eftersom den tidigare formuleringen inte ansågs räcka som handlingsregel för myndigheter kvarvarande på ockuperat område.²⁰¹

Avseende riktlinjerna för offentliga organs handlande gentemot en ockupationsmakt och bestämmelserna ockupationsmakten antar, uttalar nämnda proposition från 1987 att skillnad kan göras mellan de bestämmelser som antas för ockupationsmaktens egen säkerhet, och de bestämmelser som syftar till att fullfölja ockupationsrättsliga förpliktelser om ordnad förvaltning och skyldigheter gentemot civilbefolkningen.²⁰² Det förefaller mot bakgrund av lagmotiven som att den nu gällande formuleringen i 15 kap. 9 § andra stycket kan tolkas och förstås i enlighet med folkrättsliga regler, och att kvarvarande offentliga organ på ockuperat område inte ska handla på så sätt att handlandet ger stöd för ockupationsmaktens säkerhet, exempelvis genom att tillämpa lagar antagna för det syftet. Däremot tillåts de handla på sätt som gagnar civilbefolkningen, även om det i sin tur ger stöd för ockupationsmaktens fullföljande av skyldigheter under ockupationsrätten.

Förarbeten och nuvarande formulering av RF ger viss inriktning för hur kvarvarande offentliga organ på ockuperat område ska handla. Det finns dock ingen bestämmelse under svensk rätt eller folkrätt som hindrar regeringen att lämna sådan inriktning vid krigsfara eller under krig och ockupation, så länge den lämnas från icke-ockuperat område. Så kan göras, och görs i fredstid, genom förordningar, beslut eller regleringsbrev. Så kan också göras genom den i 15 kap. beskrivna normgivningskompetensen vid krig och krigsfara.

Som nämnts har det i förarbetena uttalats att det inte är lämpligt att ge mer inriktning än så i grundlag, delvis för att ockupationssituationen kan utspela sig på så många olika sätt. I tidigare nämnda utredning från 1984, skriven under en tid då ockupation av ett icke-allierat Sverige ansågs vara ett överhängande hot, anges emellertid att "[...] en viss beredskapsplanering krävs för myndigheternas verksamhet i den händelse att ett område av vårt land skulle besättas av en fientlig makt".²⁰³ I utredningen fastslås också att det måste åvila statsmakterna att utröna gällande handlingsregler för svenska myndigheter och medborgare på ockuperat område.²⁰⁴

²⁰⁰ Prop. 1987/88:6, s. 26-27; Holmberg, Stjemquist, Isberg, Eliason, Regner, Grundlagarna (Regeringsformen) kommentaren till 15 kap. 9 § (3 juli 2019, JUNO Version 3A).

²⁰¹ Prop. 1987/88:6, s. 26-27.

²⁰² Prop. 1987/88:6, s. 25-26.

²⁰³ SOU 1984:56, s. 289.

²⁰⁴ SOU 1984:56, s. 289.

Det är alltså möjligt att offentliga organ som är verksamma på ockuperat område får ytterligare instruktioner under pågående krig eller ockupation. Innehållet i sådana instruktioner kan bero på ett stort antal olika faktorer, så som huruvida ockupationsmakten följer ockupationsrätten, om det finns en funktionell regering, om hela eller delar av riket är ockuperat, och i så fall vilka delar, var regeringen befinner sig, med mera. 15 kap. 9 § 2 st. RF riktar sig dock uttryckligen till offentliga organ och uttalar sig alltså inte om hur individuella tjänstepersoner inom de offentliga organen ska agera, även om de indirekt berörs av bestämmelsen.²⁰⁵ Genom en systematisk tolkning kan den också innehålla någon form av styrning för tjänstepersoner verksamma i offentliga organ. Hur rättsregeln påverkar tjänstepersonerna verksamma vid offentliga organ resoneras inte om i de tidigare nämnda propositionerna, men bestämmelsen är aktuell givet att de folkrättsliga traktaten som propositionerna hänvisar till reglerar kvarvarande offentliga ämbets- och tjänstepersoner på ockuperat område. Som nämnts befinner sig sådana personer i en utsatt situation, och måste förhålla sig till både territorialstaten och ockupationsmakten, samt svensk rätt och folkrätt.

Regeringsformens särskilda regler om ockupation har varit föremål för diskussion sedan grundlagsberedningen i början av 1970-talet, och har genomgått ändringar över tid.²⁰⁶ I en utredning från 2008 noteras bland annat att den svenska regleringen om ockupationstillstånd och offentliga organs verksamhet och befogenheter saknar motstycke i en europeisk jämförelse. Detta gäller även för länder som, till skillnad från Sverige, har faktiska erfarenheter av ockupation.²⁰⁷ Nämnda utredning noterar särskilt att Den europeiska kommissionen för demokrati genom lag (Venedigkommissionen)²⁰⁸ inte har utfärdat några rekommendationer om rättsregler i ockupation, trots att kommissionen i andra avseenden behandlat konstitutionella regler under krig och andra extraordinära förhållanden. Utredningen fastslår också att den svenska regleringen inte står i normkonflikt med folkrättsliga bestämmelserna under ockupationsrätten.²⁰⁹

²⁰⁵ Se vidare avsnitt 5.2.1.

²⁰⁶ Det ursprungliga förbudet att fatta beslut på ockuperat område gällde krigsdelegationen, medan riksdag kunde fatta beslut under vissa förutsättningar. Detta ändrades 1988 och ersattes med ett totalförbud för riksdag, krigsdelegationen och regeringen, se SOU 1986:28 *Folkstyrelsen under krig och krigsfara*, s. 39-41. För sammanfattning av ändringar se SOU 2008:125, s. 512-515.

²⁰⁷ SOU 2008:125, s. 512-515.

²⁰⁸ Venedigkommissionen skapades 1990 och är ett oberoende rådgivande organ som samarbetar med Europarådets medlemsstater, med intresserade icke-medlemsstater och intresserade internationella organisationer och organ. Kommissionen ämnar öka förståelsen för de deltagande staternas rättssystem, främja rättsstatsprincipen och demokratin samt undersöka de problem som uppstår i samband med de demokratiska institutionernas arbete och deras förstärkning och utveckling. Kommissionen har 61 medlemsländer och består av en representant från varje medlemsland. Se Europarådet Resolution Res (2002) 3 *Adopting the revised statute of the European Commission for Democracy through Law* 27 februari 2002 och Europarådet Venedigkommissionen 'För demokrati genom lag' https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation&lang=EN. Se vidare Iain Cameron och Johan Hirschfeldt 'Om Venedigkommissionen — uppdrag, arbetssätt och resultat', *Svensk Juristtidning*, 2016, 403-415.

²⁰⁹ SOU 2008:125, s. 512-515.

5.2 Beredskapslagstiftning på ockuperat område

Ovan beskrivs hur krig, i regeringsformens mening, innefattar ockupation. Detta redogörs för i olika förarbeten, inklusive i tidigare nämnda proposition från 1987,²¹⁰ vilken också uppmärksammar hur begreppet ockupation ska förstås i svensk beredskapslagstiftning. Nämnda proposition hänvisar till en utredning från 1984 och anger att ”en detaljerad reglering i ämnet”, det vill säga i vilken utsträckning svensk beredskapslagstiftning ska vara tillämplig under ockupation, ”inte bara torde vara i det närmaste omöjlig att åstadkomma utan också klart olämplig, eftersom den skulle kunna inverka menligt på motståndsviljan bland myndigheter och allmänhet”.²¹¹ Propositionen uttalar vidare att det är av vikt att beredskapslagstiftningen ses över, men att ”det inte skulle vara ändamålsenligt och knappast ens möjligt med en uttrycklig reglering av i vad mån beredskapslagstiftningen är tillämplig i ockupationssituationer. Självfallet bör denna aspekt dock finnas med i bilden när den ifrågavarande lagstiftningen utformas[...]”.²¹² Diskussionen återupptogs i en senare utredning från 1986, vilken framhållade behovet av att även om frågan inte regleras i grundlag ska det inte hindra en ”genomtänkt hållning bland dem som i första hand kan tänkas komma i kontakt med företrädare för ockupationsmakten inom ett av fienden besatt område”.²¹³ Här till identifierades kunskap om folkrätten som särskilt relevant.²¹⁴

Likt RF utgår den mesta av beredskapslagstiftningen från begreppen krig och krigsfara, eller höjd beredskap för att precisera bestämmelsernas tillämplighet. Grundlagspropositionen från 1973 och en annan proposition från 1987 anger att en situation av ockupation, i regeringsformens mening, innebär att krigstillstånd råder.²¹⁵ Den naturliga följdfrågan är om så också är fallet för beredskapslagstiftning, eller om ockupation regleras på annat sätt utanför grundlagen. Vid krig är det tydligt att beredskapslagstiftning är tillämplig. Som utgångspunkt ska den fortsätta vara tillämplig även i händelse av ockupation, så länge inte ett rättsenligt beslut om ändring gör gällande att lagstiftningen inte ska tillämpas vid ockupation eller på ockuperat område.²¹⁶ Sådana avvägningar kan påverkas av den faktiska situationen för handen och hur kriget och en potentiell ockupation utvecklar sig med tiden. Som noterats i avsnitt 2.1 kan det vara svårt att avgöra när fientliga handlingar övergår till en ockupation och vice versa. För de för

²¹⁰ Se avsnitt 2.2.

²¹¹ Prop. 1987/88:6, s. 27.

²¹² Prop. 1987/88:6, s. 27.

²¹³ SOU 1986:28, s. 47-48.

²¹⁴ SOU 1986:28, s. 47-48.

²¹⁵ Prop. 1973:90, s. 446-447; prop. 1987/88:6, s. 20. Se också SOU 2023:75, s. 85, 253.

²¹⁶ Se avsnitt 5.1.

studien relevanta författningarna ur beredskapslagstiftningen, detaljerade i figuren i bilaga 1, kan konstateras att ockupation inte adresseras i någon författningstext och inte heller resoneras om i propositioner till desamma.²¹⁷

Den centrala frågan är om och hur beredskapslagstiftning är tillämplig och relevant för situationer av ockupation. Författningarnas utformning lämnar utrymme för olika tolkningsalternativ. En fördragskonform tolkning, och en vertikal systematisk tolkning i enlighet med grundlag, leder till slutsatsen att krig, i lagens mening, innefattar ockupationssituationer. Denna tolkning är denna rapports utgångspunkt. Samtidigt anger regeringsformens förarbeten att frågan om huruvida beredskapslagstiftning är tillämplig vid ockupation bör beaktas vid respektive författnings utformning.²¹⁸ Att så inte gjorts i förarbetena kan, genom en objektiv teleologisk tolkning, istället leda till slutsatsen att lagstiftningen inte anses vara tillämplig vid ockupation, eftersom lagtext eller förarbeten inte uttrycker det. Att ockupationssituationer vid lagens utformning inte uttryckligen beaktas kan givetvis också ha andra förklaringar än att lagstiftaren inte avsett att författningen ska fortsätta gälla under ockupation. Det kan också förefalla orimligt att författningar som ytterst reglerar Sveriges totalförsvar och beredskap inför och vid höjd beredskap *inte* gäller också vid ockupation. Samtidigt bör det återigen påpekas att ockupation är en speciell omständighet som skiljer sig från krig. Vid ockupation har auktoritet och kontroll över territorialstatens territorium övergått till ockupationsmakten. Det innebär en säregen situation för både offentliga organ, tjänstepersoner och civilbefolkningen som befinner sig på det ockuperade området, där suveränen är fördriven och auktoriteten utövas av en stat som är krigförande part mot suveränen. I och med att förarbeten inte uttryckligen resonerar om detta och klargör om eller hur lagstiftningen bör tillämpas under sådana omständigheter lämnas tolkningsutrymmet öppet för rättstillämparen. Denne kan då bedöma och anpassa rättsreglernas tillämpningsområde givet situationen för handen genom olika tolkningsalternativ.

Utgångspunkten att beredskapslagstiftningen fortsätter gälla vid ockupation såsom i krig kan alltså problematiseras utifrån otydligheten i svensk författningstext och förarbeten. Otydligheten består alltså i att grundlagsförarbeten anger att krig i regeringsformens mening innefattar ockupation men att så inte måste vara fallet för beredskapslagstiftning, samtidigt som beredskapslagstiftningen inte uttryckligen anges vara tillämplig på situationer av ockupation i varken lagtext eller i förarbeten. Otydligheten skapar utrymme för olika rättsliga tolkningsalternativ, som alltså kan tillämpas för samtliga författningar presenterade i bilaga 1. Det finns därmed möjlighet att tillämpa beredskapslagstiftningen på ockuperat område, men, det faktum att situationer av ockupation

²¹⁷ Se bilaga 1.

²¹⁸ Prop. 1987:88/6, s. 27.

inte beaktats i författningarnas utformning kan påverka hur relevant lagstiftningen är för sådana situationer. Det måste inte nödvändigtvis utgöra ett problem, men kan göra det om de skapar oklarheter för åklagare och domare som på ockuperat område ska tolka och tillämpa rätten under de svåra förhållanden som ockupation innebär, samtidigt som denne måste förhålla sig till territorialstaten och ockupationsmakten. Som nämnts ovan kan denna komplexa bedömning, och bedömningen om ockupation överhuvudtaget föreligger, ankomma på offentliga organ för det fall regeringen är satt ur funktion. Detta kräver både kunskap om och hur beredskapslagstiftning tillämpas vid ockupation och på ockuperat område, samt om den folkrättsliga bedömningen om ockupation föreligger.²¹⁹

Nedan presenteras huvuddrag i beredskapslagstiftningen som är aktuell för åklagare och domares verksamhet på ockuperat område. Rättsreglerna presenteras med utgångspunkt i myndigheters respektive enskilda personers roll i totalförsvaret.

5.2.1 Myndigheters och tjänstepersoners roll i totalförsvaret

Regeringens proposition för totalförsvaret 2025-2030 antogs i december 2024. Där anges att målet för svenskt totalförsvaret är att ”ha förmåga att försvara Sverige och vår befolkning mot väpnat angrepp, hävda vårt lands självständighet, suveränitet och territoriella integritet samt medverka till försvaret av allierade.”²²⁰

Propositionen behandlar inte alls en potentiell ockupation av hela eller delar av svenskt territorium. Så görs inte heller i de efterföljande inriktningarna för det militära²²¹ respektive civila försvaret,²²² eller i en utredning från januari 2025 om det civila försvarets personalförsörjning.²²³

Sveriges försvar och hantering av krig, som inkluderar ockupation, utgår från ett system om totalförsvaret och höjd beredskap. Detta i sin tur innefattar uppgifter och roller som offentliga organ och enskilda tjänstepersoner har under sådana omständigheter. Härvid är lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap givetvis central. Under högsta beredskap är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då ska bedrivas.²²⁴ Totalförsvaret består av militärt försvar och civilt

²¹⁹ Se avsnitt 2.2.

²²⁰ Prop. 2024/25:34, s. 59.

²²¹ Regeringen Försvarsdepartementet, 'Inriktning för militärt försvar 2025–2030', Fö2024/02054, regeringsbeslut I:16, 19 december 2024.

²²² Regeringen Försvarsdepartementet, 'Inriktning för civilt försvar 2025–2030', Fö2024/02054, regeringsbeslut II:4, 19 december 2024.

²²³ SOU 2025:6 *Plikten kallar!*.

²²⁴ Höjd beredskap är antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap, se lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap 1 §.

försvaret,²²⁵ där Åklagarmyndigheten, Domstolsverket och domstolar ingår i det senare.

Frågor om svenskt totalförsvaret och beredskap kan förstås utifrån två dimensioner: statliga myndigheters arbete med beredskap och funktion i svenskt totalförsvaret, samt tjänstepersoners roll i svenskt totalförsvaret. Nedan presenteras relevant delar av beredskapslagstiftningen för dessa aktörer.

Myndigheters uppgifter inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap beskrivs i allmänhet i förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Däri framgår att myndigheter vid höjd beredskap ska fortsätta sin verksamhet så långt det är möjligt med hänsyn till tillgången på personal och förhållandena i övrigt.²²⁶ Myndigheterna ska också samverka med varandra²²⁷, vilket exempelvis kan göras avseende bedömningen av om krig eller ockupation råder för tillämpningen av viss beredskapslagstiftning. För bedömningen som sådan krävs kunskap om den folkrättsliga definitionen av ockupation, vilken redogjorts för i avsnitt 2. I tillägg kan uppgifter regleras genom instruktioner, regleringsbrev och beslut. Det är återigen värt att påpeka att situationer av ockupation inte nämns uttryckligen i förordningen. I skrivande stund (mars 2025) arbetar Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), med att ta fram föreskrifter och allmänna råd om statliga myndigheters uppgifter inför och vid höjd beredskap.²²⁸ Föreskrifterna resonerar inte om situationer av ockupation. Som nämnts är utgångspunkten att beredskapslagstiftningen fortsätter gälla i ockupation och på ockuperat område. Om och hur relevanta författningar ska tillämpas av berörda myndigheter förblir därmed ottydligt och riktlinjer saknas.

Givet att myndigheter ska fortsätta sin verksamhet under höjd beredskap och åläggas nya uppgifter,²²⁹ kan verksamheten se annorlunda ut under krig och ockupation, och dessutom behöva genomföras under svåra förhållanden. Offentliga organ på ockuperat område påverkas av ockupationsmaktens åtgärder och av de faktiska konsekvenserna av ockupationen och kriget, samtidigt som de måste förhålla sig till både ockupationsmakten och territorialstaten samt folkrätt och svensk rätt. Det kan bland annat innefatta hot och påtryckningar mot åklagare och

²²⁵ Maria Hedegård, lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap, kommentaren till 1 §, Karnov.

²²⁶ Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap 18 §.

²²⁷ Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap 10 och 20 §§. Domstolarna, som inte är beredskapsmyndigheter, utan statliga myndigheter med stark koppling till sektorn, kan också ingå i samverkan för detta syfte.

²²⁸ Se MSB, 'Förslag till nya föreskrifter och allmänna råd om statliga myndigheters uppgifter inför och vid höjd beredskap', <https://www.msb.se/sv/regler/remisser-om-foreskrifter-och-allmanna-rad/tidigare-remisser/remiss-forslag-till-nya-foreskrifter-och-allmanna-rad-om-statliga-myndigheters-uppgifter-infor-och-vid-hojd-beredskap/>. Såväl Åklagarmyndigheten som Domstolsverket har inkommit med remissyttrande till nämnda föreskrifter. Se Åklagarmyndigheten, 'Remissvar - Förslag till nya föreskrifter och allmänna råd om statliga myndigheters uppgifter inför och vid höjd beredskap (MSB 2023-03920)', Dnr ÅM2024-1331 datum 2024-06-25, <https://www.aklagare.se/globalassets/dokument/remissvar/am-2024-133.pdf> och Domstolsverket, 'Remissyttrande över Förslag till föreskrifter och allmänna råd om statliga myndigheters uppgifter inför och vid höjd beredskap', DOV 2024/642 datum 2024-06-18 <https://www.domstol.se/globalassets/filer/domstol/domstolsverket/remissvar/2024/2024-642.pdf>.

²²⁹ Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap 10 §.

domare innan, under och efter domstolsförhandlingar samt förstörelse av material och lokaler. Vissa exempel ges ovan, och ukrainska erfarenheter utreds i tidigare nämnda FOI-rapport.²³⁰ Där beskrivs att det ukrainska rättsväsendet utmanats av bristande infrastruktur och personella resurser (elförsörjning, internet och telekommunikation, lokaler, personella resurser), fysisk säkerhet (hot, säkerhet i rättssalar, evakuering), cybersäkerhet (cyberattacker, datalagring, digitalisering), och förändrade beslutsprocesser (ansvarskedja, forumregler, ärendeprioritering, dokumenthantering och ärendetyper).²³¹

En annan företeelse som kan påverka verksamheten på ockuperat område är att brottslighet och kriminalitet, både organiserad och opportunistisk, tenderar att öka under instabilitet och krig,²³² vilket sätter ytterligare press på ett ofta redan ansträngt rättsväsende. Under sådana omständigheter finns också risker att internationella brott kan komma att begås på svenskt ockuperat territorium. Svensk domstol har jurisdiktion över svenska medborgare, svenskt territorium, över brott som hotar Sveriges säkerhet och universell jurisdiktion över internationella brott.²³³ Enligt artikel 146 GK IV ska stater åtala personer för svåra överträdelser av konventionen. För svenskt vidkommande blir lag (2014:406) om straff för vissa internationella brott aktuell, och kan komma att tillämpas av domstolar och åklagare på svenskt ockuperat territorium. Lagen kriminaliserar de internationella brotten folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelser och aggressionsbrott.²³⁴ I vilken utsträckning sådan jurisdiktion också omfattar ockupationsmaktens agerande på ockuperat område är en omdiskuterad fråga inom folkrätten, vilket redogörs för i avsnitt 3.2. För det fall svenskt territorium skulle bli delvis ockuperat är det möjligt att en situation är för handen där det finns åklagare och domare på både ockuperat och icke-ockuperat område. Hur dessa ska, kan och bör förhålla sig till varandra och samarbeta är en viktig och komplex fråga. Samtliga dessa potentiella praktiska utmaningar bör beaktas i relation till beredskapslagstiftningen under myndigheternas beredskapsplanering. För att ha god förmåga att upprätthålla verksamheten under sådana omständigheter kan en krigsorganisation bemannas och dess verksamhet planeras för. Sådant arbete går till stora delar ut på att på förhand avgöra vilka verksamheter som är prioriterade

²³⁰ Lioufas, 'Rättsväsendets verksamhet under väpnad konflikt – Praktiska erfarenheter från Ukraina', 2023.

²³¹ Lioufas, 'Rättsväsendets verksamhet under väpnad konflikt – Praktiska erfarenheter från Ukraina', 2023, s. 12.

²³² Se t.ex. FN:s kontor för narkotikakontroll och förebyggande av brott (UNODC), 'Annual Report 2023 Advancing Justice, Health and Security in a Time of Global Need', 2023, https://www.unodc.org/documents/AnnualReport/UNODC_REPORT_2023-WEB.pdf, s. 19; Lauren Pinson, 'Addressing the linkages between illicit arms, organized crime and armed conflict', UN Institute for Disarmament Research och UNODC, 2022, https://unidir.org/wp-content/uploads/2023/05/UNIDIR_UNODC_Addressing_Linkages_Illicit_Arms_Organized_Crime_Armed_Conflict.pdf, s. 1-5; och Shawn Davies, Garoun Engström, Therése Pettersson, Magnus Öberg, 'Organized violence 1989–2023, and the prevalence of organized crime groups', Journal of Peace Research, vol. 61, nr. 4, juli 2024, 673-693.

²³³ Brottsbalken (1962:700) 2 kap. 1, 3 §§ och Romstadgan, artikel 6-8.

²³⁴ Lag (2014:406) om straff för vissa internationella brott 17 §.

att bedriva under höjd beredskap, och mest troliga att behöva förstärkas med materiel och personal.²³⁵

För att fungera måste totalförsvaret förse med personal. Totalförsvarsplikten för enskilda personer, deras allmänna tjänsteplikt, civilplikt eller värnplikt, är en central del av myndigheters beredskap. Sådan tillsättning sker med stöd av lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt (totalförsvarspliktslagen). Portalparagrafen tydliggör att totalförsvaret är en angelägenhet för hela befolkningen. Tidigare nämnda utredning från 1984 påtalar också vikten av att befolkningen kvarvarande på ockuperat område måste behålla sin motståndskraft.²³⁶ Totalförsvarspliktslagen anger att varje svensk medborgare och den som är bosatt i Sverige, från det år personen fyller sexton år till slutet av det år personen fyller sjuttio år, är totalförsvarspliktig.²³⁷ Av 1 kap. 3 § nämnda lag framgår vilka skyldigheter den totalförsvarspliktige har, och för åklagare och domare gäller som huvudregel allmän tjänsteplikt. En planeringsåtgärd statliga myndigheter kan vidta är att krigsplacera anställd personal med stöd av anställningsavtalet.²³⁸ Grundregeln är att en person ska vara krigsplacerad där denne gör bäst nytta för totalförsvaret,²³⁹ och beslut görs av varje organisation genom anställningsavtalet.²⁴⁰ Totalförsvarsplikten är straffsanktionerad genom lagens tionde kapitel. När totalförsvarspliktiga inte fullgör sina grundläggande skyldigheter enligt straffbestämmelserna, så som att utebli från allmän tjänsteplikt eller vägrar lyda chefs order, kan alltså straffpåföljd följa.

Totalförsvarspliktslagen nämner inte något om ockupation, och det gör inte heller dess förarbeten. Det är därmed inte helt tydligt hur lagstiftningen ska tillämpas vid ockupation och på ockuperat område,²⁴¹ och om sådan tillämpning kan leda till att tjänstepersoner har en straffsanktionerad plikt att verka på ockuperat område. Ockupation kan utspela sig på en mängd olika sätt som inte kan förutses i lag. Dessutom finns flera verkliga exempel på där en ockupationsmakt inte följer

²³⁵ MSB, 'Därför behövs en krigsorganisation' <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/planera-krigsorganisation/darfor-behovs-en-krigsorganisation/>.

²³⁶ SOU 1984:56, s. 274.

²³⁷ Lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt 1 kap. 2 §. Se vidare Maria Hedegård, lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt, kommentaren till 1 kap. 2 §, Karnov.

²³⁸ Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Se också Förordning (1995:238) om totalförsvarsplikt 6 kap. 3 §.

²³⁹ Plikt- och prövningsverket, 'Registrering av krigsplacering-civila organisationer', <https://www.pliktverket.se/monstring-och-varnplikt/totalforsvarsplikten/krigsplaceringar/registrering-av-krigsplacering---civila-organisationer>.

²⁴⁰ Krigsplaceringar beslutas med stöd av Plikt- och prövningsverket. Se Plikt- och prövningsverket, 'Registrering av krigsplacering-civila organisationer'; Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 'Bemannade krigsorganisationen', <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/planera-krigsorganisation/bemannade-krigsorganisation/>.

²⁴¹ Ockupation nämns ej i prop. 1994/95:6, vilket är det huvudsakliga förarbeten för totalförsvarspliktslagen. Ett flertal andra propositioner och utredningar nämns i författningens ändringsregister: prop. 1994/95:87, prop. 1998/99:124, prop. 2001/02:11, prop. 2003/04:152, prop. 2005/06:185, prop. 2006/07:89, prop. 2006/07:116, prop. 2009/10:160, prop. 2009/10:222, prop. 2013/14:110, prop. 2015/16:122, prop. 2018/19:162, prop. 2020/21:30, SOU 1987:9, SOU 1992:139, SOU 1993:36, SOU 1993:101. Prop. 2021/22:41 innehåller förslag till formuleringar om Riksbankens verksamhet på ockuperat område, men i övrigt resonerar inte uppräknade propositioner och utredningar situationer av ockupation.

ockupationsrätten, och ett antal av dessa exemplifieras i denna rapport. För det fall ockupationsmakten inte följer humanitär rätt och internationella mänskliga rättigheter kan det innebära stora risker för åklagare, domare och andra tjänstepersoner att kvarvara på ockuperat område. Medan utgångspunkten är att lagen ska fortsätta gälla under ockupation och på ockuperat område, lämnar otydligheterna visst tolkningsutrymme. Det är i sig inte nödvändigtvis något negativt; tolkningsutrymmet skapar handlingsutrymme för rättstillämparen att, inom tolkningsutrymmet, anpassa rättstillämpningen efter den faktiska situationen. Att totalförsvarsplikten tillämpas så att denne har en straffsanktionerad plikt att fortsätta fullgöra sitt uppdrag på ockuperat område förefaller befärd. Att territorialstaten kräver att någon ska stanna på ett område där staten vet att det finns en verklig risk att personen kommer utsättas för obotlig skada till följd av kränkningar av mänskliga rättigheter, kan potentiellt utgöra en överträdelse av förpliktelser enligt internationella mänskliga rättigheter. En sådan tolkning följer av förpliktelsen att stater inte får förflytta personer till en annan stats jurisdiktion under sådana omständigheter.²⁴² För det fall ockupationsmakten fullgör sina skyldigheter och befogenheter under ockupationsrätten inom dess givna ram kan det istället vara önskvärt att territorialstatens tjänstepersoner fortsätter fullgöra sina tjänsteåligganden på ockuperat område. Dels har de då möjlighet att bidra till motståndsverksamheten, vilket framgår av en systematisk tolkning av 15 kap. 9 § 2 st. RF, och dels stötta den kvarvarande civilbefolkningen, vilket också framgår av 15 kap. 9 § 2 st. RF och ICRC:s kommentar till artikel 54 GK IV.

Likt 15 kap. 9 § RF aktualiserar frågan om huruvida offentliga organ ska eller borde stanna på ockuperat område, aktualiserar totalförsvarspliktslagen frågan om enskilda åklagare och domare har en straffsanktionerad plikt att stanna på ockuperat område. Enligt den folkrättsliga konservationsprincipen och artikel 54 GK IV kan åklagare och domare fortsätta fullgöra sitt uppdrag på ockuperat område eller välja att avstå eller skiljas från sin position på grund av samvetsbetänkligheter. Otydligheterna i svensk rätt avseende ockupation ställs på sin spets i förhållande till artikel 54 GK IV och tjänstepersoners möjlighet att välja att inte fullgöra sina uppdrag på ockuperat område.²⁴³ Samtidigt förutsätter ockupationsrätten också att befolkningen har någon nivå av samarbete med ockupationsmakten. Det går inte att bortse ifrån att tjänstepersoner hamnar i en speciell och svår situation, eftersom de representerar en åsidosatt suverän stat samtidigt som de i någon mån samarbetar med en fientlig ockupationsmakt. Här

²⁴² FN:s kommitté för mänskliga rättigheter, Allmän kommentar nr. 31, 'The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant', CCPR/C/21/Rev.1/Add. 13, den 26 maj 2004, mom. 12.

²⁴³ Förpliktelser under internationella mänskliga rättigheter är också relevanta i den här balansen. Det är inte nödvändigtvis en kränkning av internationella mänskliga rättigheter att tvinga enskilda tjänstepersoner att fortsätta arbeta i nödsituationer eller krig, men andra överväganden bör tas hänsyn till i situationer av ockupation. Se till exempel. EKMR artikel 4(3) och Europadomstolen, 'Guide on Article 4 of the European Convention on Human Rights. Prohibition of slavery and forced labour', 2024, https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_4_eng, s. 12-15. Dessutom har territorialstater en positiv skyldighet vid ockupation att vidta de diplomatiska, ekonomiska, rättsliga eller andra åtgärder som står i dess makt, och som är förenliga med folkrätten. Se vidare avsnitt 4.2 och 4.3.

väcks frågor i vilken utsträckning artikel 54 GK IV och ockupationssituationen faktiskt beaktas i utformningen av svensk beredskapslagstiftning, och hur den kan tolkas och tillämpas under sådana omständigheter. Det finns inga regler i varken svensk rätt eller folkrätt som uttryckligen kräver att åklagare och domare ska stanna kvar på ockuperat område. Samtidigt är det inte ovanligt att högutbildade personer med ekonomiska resurser är först att lämna krigsdrabbade områden.²⁴⁴ Trots den svenska totalförsvarsplikten är det inte omöjligt att tänka sig att åklagare och domare, liksom andra människor, kommer fly krigsdrabbade eller ockuperade områden. Detta kan såklart ha negativa konsekvenser för de personella resurserna hos domstolarna och åklagarkammarna. Samtidigt finns en uppfattning i både svensk rätt, genom totalförsvarspliktslagen, och i folkrätt, genom artikel 54 GK IV, att åklagare och domare som utgångspunkt bör fortsätta fullgöra sina tjänsteåligganden i händelse av krig eller ockupation.

Det finns också andra risker förknippade med att åklagare och domare stannar på ockuperat område och den komplexa situation de då befinner sig i när de måste förhålla sig till territorialstaten och ockupationsmakten. Flertalet exempel från Ukraina visar hur ukrainska personer, inklusive personer inom rättsväsendet, anklagats, åtalats och dömts för förräderi under ukrainsk lagstiftning för att ha samarbetat med eller arbetat för ockupationsmakten. OHCHR har identifierat att vissa av dessa fall gällde sådant arbete som ockupationsmakten, enligt ockupationsrätten, kan avkräva befolkningen på det ockuperade området, till exempel humanitära insatser eller livsmedelsförsörjning. Majoriteten av dessa domar, 91 stycken, var mot kvinnor, och exemplifierar hur kvinnor och män kan påverkas av krig på olika sätt.²⁴⁵

För svenskt vidkommande kriminaliseras brotten landsförräderi, landssvek och landsskadlig vårdslöshet i 22 kap. Brottsbalken (1962:700) (BrB).²⁴⁶ Som framgår ovan kan kapitlet bli särskilt relevant för åklagare och domare att tillämpa under krig och ockupation. Det finns också risker att de själva anklagas för brott, så som skett i Ukraina. Lagen är tillämplig på hela Sveriges befolkning, och inte bara på militära eller civila tjänstepersoner. 22 kap. 1 § BrB kriminaliserar landsförräderi, och lyder:

”Den som, då riket är i krig,

1. hindrar, missleder eller förräder dem som är verksamma för rikets försvar eller förleder dem till myteri, trolöshet eller modlöshet,

²⁴⁴ Se World Bank Group, 'When Living Under Conflict, Why do Some People Flee, While Others Stay? Q&A with World Bank Lead Economist Paolo Verme', den 13 augusti 2018, <https://www.worldbank.org/en/topic/fragilityconflictviolence/brief/when-living-under-conflict-why-do-some-people-flee-while-others-stay-qa-with-world-bank-lead-economist-paolo-verme>.

²⁴⁵ Se FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter, 'Human Rights Situation During the Russian Occupation of Ukraine and its Aftermath 24 February – 21 December 2023', 2024, mom. 169-170. Se också Lioufas, 'Rättsväsendets verksamhet under väpnad konflikt', 2023, s. 14, 16.

²⁴⁶ Agneta Bäcklund, Stefan Johansson, Hedvig Trost, Suzanne Wennberg, Fredrik Wersäll. Brottsbalken, kommentaren till 22 kap. 1 § (7 november 2024, Version 25, JUNO).

2. förråder, förstör eller skadar egendom som är av betydelse för totalförsvaret,
3. åt fienden anskaffar krigsfolk, egendom eller tjänster, eller
4. begår annan liknande förrädisk gärning,

skall, om gärningen är ägnad att medföra avsevärt men för totalförsvaret eller innefattar avsevärt bistånd åt fienden, dömas för *landsförräderi* till fängelse på viss tid, lägst fyra och högst tio år, eller på livstid.”

Ringare fall av samma brottsbeskrivning utgör landssvek, och oaktsamma fall utgör landsskadlig vårdslöshet.²⁴⁷ Brotten är uppdelade i två grupper: den första avser fall då någon begår en gärning som är ägnad att medföra avsevärt men för totalförsvaret, den andra avser en gärning som innefattar ett avsevärt bistånd åt fienden. Det är den senare som särskilt aktualiseras här, och som delvis är tillämplig på befolkningens förhållande gentemot en ockupationsmakt. Lagen har dock tagit höjd för denna situation. I 22 kap. 4 § BrB klargörs att

”Innefattar en gärning som avses i 1–3 §§ anskaffande av egendom eller tjänster åt fienden inom ett område som är besatt av denne och kan gärningen med hänsyn till befolkningens behov, gärningsmannens försörjning eller andra särskilda förhållanden ej anses otillbörlig, skall ej dömas till ansvar.”

Besatt område tolkas innefatta ockuperat område, men också områden som mer kortvarigt kontrolleras av fientliga trupper under pågående krigshandlingar. Särskilt då en ockupation varar under en längre tid kan inte varje förbindelse med en ockupationsmakt anses otillbörlig, eftersom en ockupation kan kräva att enskilda personer har i vart fall någon typ av förbindelse eller samverkan med ockupationsmakten. Exempel på detta inkluderar att säkerställa tillgång till livsnödvändiga förnödenheter eller att fortsätta sin yrkesverksamhet och tillgodose sin försörjning.²⁴⁸

Dessutom bör påpekas att straffrihet enligt de allmänna straffrättsliga bestämmelserna i 24 kap. BrB också kan tillämpas på brotten i 22 kap. BrB. För det fall åklagare, domare och andra tjänstepersoner väljer att stanna och fortsätta arbeta på ockuperat område kan alltså inte straffansvar utdömas om reglerna om ansvarsfrihet i 22 kap. 4 § BrB är uppfyllda. I detta avseende har svensk lagstiftning i uttrycklig lagtext tagit höjd för situationer då svenskt territorium helt eller delvis ockuperas. Detta skiljer sig alltså från hur ovan refererade beredskapslagstiftning hanterat ockupation, där varken lagtext eller förarbeten adresserat frågor om tillämplighet och relevans under sådana omständigheter.

5.2.2 Förfarandet hos myndigheter och domstolar

Medan förordning om statliga myndigheters beredskap i första hand anger vilka uppgifter myndigheter har inför och vid höjd beredskap, reglerar lag (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna

²⁴⁷ 22 kap. 2 § Brottsbalken (1962:700) (BrB) respektive 22 kap. 3 § BrB.

²⁴⁸ Bäcklund, Johansson, Trost, Wennberg och Wersäll, kommentaren till 22 kap. 1 §, version 25 JUNO.

under krig eller krigsfara m.m. (förfarandelagen) offentliga organs verksamhet under sådana förhållanden. Lagen behandlar, som namnet avslöjar, förfarandet hos kommuner, förvaltningsmyndigheter och domstolar vid krig, krigsfara eller sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig.²⁴⁹ En tillhörande förordning kompletterar författningen.²⁵⁰ Bestämmelserna innebär på olika sätt möjlighet till avsteg från vissa fredstida förfaranden och beslutsprocesser. Lagens materiella bestämmelser i 5-37 §§ ska alltid tillämpas om riket är i krig. Därmed är utgångspunkten att lagen ska tillämpas även vid ockupation. Om krigsfara eller utomordentliga förhållanden råder kan regeringen föreskriva att lagen ska tillämpas helt eller delvis, med riksdagens godkännande.²⁵¹ Befogenheterna som ges genom förfarandelagen får endast tillämpas på grund av krig, krigsfara eller andra extraordinära förhållanden.²⁵² Även om lagens utformning lämnar ett visst tolkningsutrymme åt rättsstillämparen kan kritik eller ansvarsfrågor aktualiseras i efterhand.²⁵³

Utgångspunkten är att förfarandelagen, likt annan beredskapslag, ska fortsätta gälla på svenskt ockuperat territorium. Likt för andra delar av beredskapslagstiftningen är det emellertid inget som uttrycks i lagtext eller förarbeten.²⁵⁴ Vid ockupation är vissa bestämmelser i förfarandelagen och förfarandeförordningen särskilt relevanta för studien. Författningarna är uppdelade så att vissa bestämmelser är gemensamma medan vissa riktas specifikt mot kommuner, förvaltningsmyndigheter respektive domstolar. Bland de gemensamma är 29 § förfarandelagen central, då den anger att mål och ärenden ska handläggas i den turordning som krävs av hänsyn till allmänna intressen. Om de är av betydelse för totalförsvaret, ska de ges särskilt företräde. Som klargjorts ovan är totalförsvaret vid krig all samhällsverksamhet som då ska bedrivas. Genom lagen blir också vissa tidsfrister för överklagan och försutten tid mer generösa, och andra får förlängas av regeringen.²⁵⁵

Förfarandelagen ger regeringen omfattande möjligheter att förändra förvaltningsmyndigheters, såsom Åklagarmyndigheten, fördelning av ansvar och befogenheter under krig och krigsfara.²⁵⁶ Till exempel kan regeringen föreskriva att en förvaltningsmyndighets uppgifter inte ska fullgöras, eller att de ska fullgöras av

²⁴⁹ Lag (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. (förfarandelagen).

²⁵⁰ Förordning (1988:1215) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. (förfarandeförordningen).

²⁵¹ Förfarandelagen 2-3 §.

²⁵² Förfarandelagen 4 § jämte 2 §.

²⁵³ Tormod Otter Johansen, *Krisjuridik* (Norstedts Juridik, 2024), s. 210.

²⁵⁴ Se bilaga 1.

²⁵⁵ Förfarandelagen 33 och 35 §§ respektive 32 och 34 §§.

²⁵⁶ Otter Johansen, *Krisjuridik*, 2024, s. 211.

annan myndighet eller domstol.²⁵⁷ Att flytta personal mellan myndigheter eller offentliga organ ligger också inom regeringens befogenhet enligt förfarandelagen.²⁵⁸ Regeringen kan också delegera sådan befogenhet till en myndighet,²⁵⁹ och kan föreskriva att, vissa uppgifter som tillkommer regeringen, ska övertas av en förvaltningsmyndighet.²⁶⁰ Regeringen kan också överlåta normgivningsbefogenhet till länsstyrelser om riket är i krig och förbindelsen mellan en del av riket och riksstyrelsen är hindrad eller avsevärt försvårad.²⁶¹ Vidare anger lagen att regeringen kan föreskriva att en myndighets verksamhet får förläggas helt eller delvis till annan ort samt att regeringen får föreskriva att beslut får fattas i annan sammansättning eller med mindre antal ledamöter än som normalt krävs, och att en myndighets beslut inte får överklagas.²⁶² Till stor del har sådana befogenheter redan föreskrivits till myndigheterna i förfarandeförordningen, till exempel avseende sammansättning vid avgörelser av ärenden, att uppgift ska överföras till annan underställd myndighet, eller förflyttning av personal till andra myndigheter.²⁶³

Jämförligt har regeringen liknande befogenheter att förändra domstolars struktur och processer genom förfarandelagen.²⁶⁴ Lagen anger bland annat att regeringen får besluta att en domstols uppgifter kan övertas av annan domstol av samma slag eller att de inte ska fullgöras alls, minska antalet domare och förlägga verksamheten helt eller delvis till annan ort.²⁶⁵ Domare kan också flyttas mellan domstolar, med undantag för Högsta Domstolen och Högsta Förvaltningsdomstolen.²⁶⁶ Faktum är att dess verksamhet inte alls berörs i förfarandelagen.²⁶⁷ Förfarandelagen ger också domstolarna själva större handlingsfrihet, och tillåts flytta mål och ärenden till andra domstolar,²⁶⁸ utse särskilt ombud för part i allmän domstol som inte kan infinna sig²⁶⁹ och utse andra nämndemän, ledamöter och försvarare om dessa har förhinder.²⁷⁰ Medan förvaltningsuppgifter kan flyttas

²⁵⁷ Förfarandelagen 11 §.

²⁵⁸ Förfarandelagen 11 § 1-2 st.

²⁵⁹ Förfarandelagen 11 § 3 st.

²⁶⁰ Förfarandelagen 12 §.

²⁶¹ Förfarandelagen 13 § och förfarandeförordningen 9 §.

²⁶² Förfarandelagen 14 §.

²⁶³ Förfarandeförordningen 4-8 §§.

²⁶⁴ Otter Johansen, *Krisjuridik*, 2024, s. 212.

²⁶⁵ Förfarandelagen 17 §.

²⁶⁶ Förfarandelagen 18 §.

²⁶⁷ Otter Johansen, *Krisjuridik*, 2024, s. 212.

²⁶⁸ Förfarandelagen 20 §.

²⁶⁹ Förfarandelagen 22 §.

²⁷⁰ Förfarandelagen 24-25 §§.

mellan myndigheter eller till domstol kan inte rättskipning flyttas från domstol till myndighet.²⁷¹

Erfarenheter från Ukraina ger många exempel på hur förfaranden vid offentliga organ förändras på grund av krig och ockupation. På grund av kriget har Ukraina ändrat domstolarnas territoriella jurisdiktion och omplacerat domare och åklagare från ockuperade områden till icke-ockuperade områden.²⁷² OSSE rapporterade 2015 att många akter med ärenden förlorades under omlokaliseringsprocessen, bland annat på grund av avsiktlig förstörelse av pro-ryska eller ryska myndigheter. Detta har lett till att många rättsliga förfaranden skjutits upp eller avslutats. Samtidigt har befolkningen på ockuperat område svårt att få tillgång till domstolar och åklagarmyndigheter som flyttats till områden kontrollerade av Ukraina. Ofta har personer på ockuperade områden som försökt lämna anspråk eller delta i domstolsförhandlingar på icke-ockuperade områden tvingats resa långa sträckor genom områden där fientligheter pågår. OSSE-rapporten konstaterar att omlokaliseringens många praktiska utmaningar negativt påverkat rättsväsendets möjlighet att skipa rättvisa. OSSE noterar särskilt att förlusten av akter och bristen på tydliga riktlinjer i lagstiftningen försvårat processen ytterligare.²⁷³ Medan internationell humanitär rätt på ett sätt förutsätter att offentliga ämbets- eller tjänstepersoner och domare fortsätter fullgöra sina tjänsteåligganden på ockuperat område visar erfarenheter från Ukraina att så även kan göras på distans, om än med många utmaningar. Så har gjorts med mål som faller under jurisdiktionen för domstolar som är belägna i ockuperade territorier eller under de ryska styrkornas faktiska eller övergripande kontroll.²⁷⁴ Förfarandelagen medger att verksamhet kan förläggas till annan ort, men innehåller inte regler som förändrar domstols jurisdiktion eller att rättskipning kan genomföras på distans. Däremot ger 5 kap. 10 § rättegångsbalken (1942:740) (RB) att parter kan delta på distans vid sammanträden, under vissa omständigheter och skäl. Ockupation, även om det inte nämns uttryckligen, borde vara ett sådant giltigt skäl.

För det scenario att Sverige helt eller delvis ockuperas har alltså båda dessa åtgärder redan lagstöd i svensk författning. Rent allmänt kan förfarandelagen medföra stora förändringar i myndigheters och domstolars verksamhet, både i vilka uppgifter som ska utföras och hur de ska utföras. Avsteg från de normala förhållandena och förflyttningar av befogenheter från regering till myndigheter och domstolar motiveras av krigets allvar. Det innefattar inte minst befogenheter som förändrar ärendehantering och rättskipning, vilket påverkar enskildas rättigheter

²⁷¹ Förfarandelagen 17 § och 1 kap. 8 § RF. Se vidare Otter Johansen, *Krisjuridik*, 2024, s. 213.

²⁷² International Commission of Jurists, 'The Ukrainian Judicial System in a Time of Armed Conflict', 2022, s. 26 para 3.2 och s. 14 para 2.6.

²⁷³ Organisation för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) särskilda observationsuppdrag i Ukraina, 'Thematic Report Access to Justice and the Conflict in Ukraine', december 2015, <https://www.osce.org/files/f/documents/7/5/212311.pdf>, s. 4-6.

²⁷⁴ International Commission of Jurists, 'The Ukrainian Judicial System in a Time of Armed Conflict', 2022, s. 26 para 3.2 och s. 14 para 2.6.

och rättssäkerhetskrav. Den yttre gränsen utgörs av grundlag och allmänna rättsprinciper,²⁷⁵ och av 15 kap. 9 § för offentliga organ på ockuperat område.²⁷⁶ Som nämnts resonerar dock inte förarbeten om hur författningarna bör tillämpas vid ockupation och på ockuperat område. För att tillse att myndigheters förfarande under krig och höjd beredskap sker i enlighet med lagen måste den beaktas i myndigheters beredskapsplanering för att få effektivt genomslag.

Det kan upprepas att lagen åklagare och domare är satta att tillämpa kan förändras både materiellt och formellt under krig och ockupation. RF ger möjlighet att anta nya författningar under krig och ockupation. För det fall riksdag eller regering inte fungerar i sådana situationer kan normgivningskompetens under vissa omständigheter delegeras. Utöver nyantagen lagstiftning kan redan antagen lag bli tillämplig givet omständigheterna, delar av beredskapslagstiftningen är ett exempel på detta. Redan gällande författning kan också bli särskilt relevant eftersom sannolikheten för dess tillämplighet ökar, vilket kan sägas vara fallet med lag om straff för vissa internationella brott. Lagen följer av folkrättsliga förpliktelser under GK IV. Samtidigt måste åklagare och domare förhålla sig till att ockupationsmakten kan upphäva lokal lag eller tillfälligt sätta den ur kraft samt anta egen lagstiftning och militärdomstolar. Att två parallella rättssystem är verksamma på ockuperat område kan, enligt vissa, bland annat leda till överlappande jurisdiktion och att territorialstatens offentliga organ kan göra en rättslig prövning av ockupationsmaktens upprättade lag och domstolar. Medan detta i teorin inte direkt påverkar territorialstatens lagar och förfaranden, är det ändå en realitet åklagare, domare och andra tjänstepersoner kan behöva beakta i utförandet av sin verksamhet på ockuperat område.

²⁷⁵ Otter Johansen, *Krisjuridik*, 2024, s. 213.

²⁷⁶ Se avsnitt 5.1.

6 Slutsatser

Syftet med rapporten var att beskriva det rättsliga ramverket för åklagare och domare att fullgöra sina uppdrag under ockupation av hela eller delar av svenskt territorium. Denna analys har belyst den delikata balansen mellan ockupationsmakten, territorialstaten och civilbefolkningen på det ockuperade området. Underliggande detta är det faktum att stater och dess offentliga organ inte är abstrakta enheter utan består av personer. Bestämmelserna i GK IV ämnar reflektera dessa komplexa förhållanden.

I en rättslig analys av åklagares och domares förhållande till en ockupationsmakt måste både folkrätten och svensk rätt beaktas. Folkrätten, genom ockupationsrätten, definierar när en situation utgör en ockupation. Ockupationsrätten innehåller en rad regler till skydd för civilbefolkningen, och ger ockupationsmakten både befogenheter och skyldigheter på området. De folkrättsliga reglerna ger ett relativt tydligt ramverk, även om folkrätten generellt, inklusive ockupationsrätten, lämnar stater ett visst tolkningsutrymme vid tillämpning. Samtidigt kan det inte heller förnekas att faktiska exempel visar att ockupationsrätten inte alltid efterlevs, trots att efterlevnad är ett krav under folkrättsligt ansvar. Det är också oklart hur en balans mellan ockupationsmaktens intressen under artikel 51 GK IV att ålägga skyddade personer att arbeta, och skydd för offentliga ämbets- och tjänstemän och domare under artikel 54 GK IV faktiskt ska uppnås. Det behövs mer specifika och detaljerade riktlinjer på nationell nivå för åklagare och domare som ska fullgöra sina uppdrag i händelse av ockupation.

För svensk del kan ett antal slutsatser dras avseende lagstiftningens tillämplighet och relevans för ockupation mer generellt, men också mer specifikt avseende åklagare och domares förhållande gentemot en ockupationsmakt på ockuperat område. Vissa bestämmelser tar höjd för situationer av ockupation och förefaller balansera intressena mellan en ockupationsmakt, territorialstat och civilbefolkning samt de folkrättsliga reglerna tillämpliga på ockupation. 15 kap. 9 § RF är utformad för händelse av ockupation och kan tolkas i enlighet med folkrättsliga regler. Paragrafen gör gällande att offentliga organ på ockuperat område inte ska handla på så sätt att det ger stöd för ockupationsmaktens säkerhet, men tillåts handla på så sätt som gagnar civilbefolkningen. BrB 22 kap etablerar ansvarsfrihet, under vissa omständigheter, för landsförräderibrott som begås på ockuperat område. Ansvarsfriheten som uttrycks innebär också att personer kan förhålla sig till en ockupationsmakt i enlighet med dennes befogenheter under GK IV. Dessa bestämmelser visar på en väl avvägd balans mellan nämnda intressen, som är väldigt olika och komplexa.

Svensk beredskapslagstiftning är däremot otydligare, och lämnar utrymme för juridisk argumentation och tolkning av rättstillämparen. Beredskapslagstiftningen utgår till stora delar utifrån begreppen ”höjd

beredskap” och ”krig”, vilket lagtext och förarbeten inte diskuterar i förhållande till ockupation. Eftersom krig innefattar ockupation i regeringsformens mening är en utgångspunkt att så även gäller för beredskapslagstiftningen, men att så är fallet klargörs inte i dess lagtext eller förarbeten. Praktiskt finns stora skillnader mellan krig och ockupation. Ockupation är en speciell situation i och med att auktoriteten över territoriet övergått från territorialstaten till ockupationsmakten och att densamma har viss lagstiftande, rättskipande och förvaltande befogenhet över området enligt ockupationsrätten. Särskilt speciell är situationen för tjänstepersoner på ockuperat område, eftersom de måste förhålla sig till både territorialstaten och ockupationsmakten. Att författningarna inte utarbetats med ett uttryckligt resonemang om ockupationens specifika omständigheter kan ge praktiska och juridiska komplexiteter. Det gäller i första hand om och hur beredskapslagstiftningen bör tillämpas på ockuperat område. Det rättsliga tolkningsutrymmet som lämnats åt rättstillämparen skapar dock flexibilitet att tillämpa juridiken anpassat efter hur en ockupationssituation ter sig och hur en ockupationsmakt agerar. Samtidigt saknas även andra typer av riktlinjer, utöver de som annars framgår av lagtext och förarbeten, för hur rättstillämparen ska tillämpa beredskapslagstiftning på situationer av ockupation. Här finns alltså luckor i regleringen som skulle kunna fyllas ut. Sverige kan enligt folkrätten och med stöd av svensk grundlag anta lag och förordningar, eller instruktioner och beslut, även under krig och ockupation, att gälla på ockuperat område för att ge fler och tydligare riktlinjer. Innehållet i sådan reglering kan påverka tillämpning eller tolkning av författningar, och kan också ändra processuella och materiella förutsättningar för offentliga organs verksamhet under ockupation, inklusive Åklagarmyndigheten och domstolar. Sådana riktlinjer kan också antas i fredstid som en del av svensk författningsberedskap och ligga till grund för beredskapsplanering.

6.1 Förslag på framtida forskning

En utgångspunkt för studien är den centrala roll rättsstatsprincipen och ett opartiskt och självständigt rättssystem spelar i fred och i krig. Det finns inte utrymme i rapporten att i detalj analysera samtliga delfrågor och följdfrågor identifierade under studiens gång. Nedan presenteras ett antal områden som identifierats som särskilt relevanta för vidare forskning.

I internationella mänskliga rättigheter och internationell humanitär rätt framgår rätten till en rättvis rättegång, även under väpnad konflikt.²⁷⁷ Rättskällorna reglerar bland annat typen av prövningsmekanism, och rättssäkerhetskrav på en rättegång. Rättigheten har tolkats och preciserats extensivt genom rättspraxis inom ramen för mänskliga rättigheter, men en likvärdig utveckling har inte skett inom ramen för

²⁷⁷ Se bl.a. EKMR, artikel 6; IKMPR, artikel 14; Genèvekonventionernas gemensamma artikel 3; GK I artikel 49(4); GK II artikel 50(4); GK III artikel 102-108; GK IV artikel 5, 66 och 71; TP I artikel 75(4); och TP II, artikel 6.

internationell humanitär rätt. Frågor om hur rättsreglerna under de två olika delarna av folkrätten förhåller sig till varandra kräver ytterligare forskning. Studiens frågeställning belyser otydligheter i de två rättsområdena. Regleringen internationell humanitär rätt tycks tillåta sådant som i rättspraxis av regionala domstolar ansetts vara överträdelse av rätten till en rättvis rättegång.²⁷⁸ Otydligheterna om vad rätten till en rättvis rättegång faktiskt innebär under krig och ockupation fordrar således ytterligare forskning. Mot bakgrund av detta aktualiseras både rättsliga och praktiska frågor för svenskt vidkommande, om hur svensk rätt och hela rättskedjan, inklusive polis, försvarsadvokater, kriminalvård, med flera, kan svara mot dessa folkrättsliga förpliktelser.

Som nämnts är det ett vedertaget faktum att kriminalitet generellt, men även organiserad brottslighet, ökar under krig och ockupation. Under sådana omständigheter sätter det ytterligare press på ett redan ansträngt rättsväsende. Med syfte att underlätta och stötta myndigheters planering och beredskap kan behov av ytterligare forskning identifieras i två led. Dels finns behov att undersöka hur arbetet mot den organiserade brottsligheten kan påverka Åklagarmyndighetens arbete och den enskilde tjänstepersonen under väpnad konflikt. Dels finns behov att undersöka vilka brott, som inte utgör internationella brott som tenderar att öka under väpnad konflikt.

I tillägg är det sannolikt att även internationella brott kommer begås på svenskt territorium för det fall Sverige blir part i väpnad konflikt, eller helt eller delvis ockuperas. Svenskt rättsväsende har relativt god förmåga att utreda och lagföra internationella brott som begåtts utomlands, vilket är bra erfarenheter om sådana brott begås på svenskt territorium. Vidare forskning behövs om svenska myndigheters förutsättningar och beredskap att vid händelse av väpnad konflikt eller ockupation utreda internationella brott som begåtts på svenskt territorium. Frågan berör både organisatoriska, juridiska, utredningstekniska och kunskapsmässiga aspekter.

Både internationella mänskliga rättigheter och internationell humanitär rätt innehåller regler till skydd för människor. Icke-diskriminering och jämlikhet är centrala principer. Dessutom ges ett särskilt skydd för vissa grupper, så som barn, funktionsnedsatta och HBTQIA+-personer. Åklagares och domares roll och arbete kopplat till vissa särskilt skyddade grupper under folkrätten, i händelse av väpnad konflikt och ockupation av svenskt territorium, kräver vidare forskning. Detta i sin tur fordrar en undersökning av både folkrättsliga och nationellrättsliga bestämmelser, samt praktiska utmaningar för stater att fullgöra sina skyldigheter.

Statliga förpliktelser under internationell humanitär rätt och internationella mänskliga rättigheter avseende tvångsarbete under ockupation och väpnad konflikt

²⁷⁸ Jämför GK IV, artiklarna 64-78 och Europadomstolen, *Öcalan mot Turkiet*, nr. 46221/99, dom den 12 mars 2003, och Juan Carlos Gutiérrez och Silvano Cantú 'The Restriction of Military Jurisdiction in International Human Rights Protection Systems' *International Journal on Human Rights*, vol. 7, nr. 13, s. 75, december 2010.

präglas också av oklarheter de två rättskällorna emellan. Medan internationell humanitär rätt medger att både civilpersoner och krigsfångar under vissa omständigheter kan tvingas till viss typ av arbete är förbudet mot icke-kompenserat eller oskäligt tvångsarbete internationell sedvanerätt.²⁷⁹ Samtidigt förbjuder internationella mänskliga rättigheter tvångsarbete. Detta påtalar ett behov för ytterligare forskning rörande eventuella normkonflikter och hur dessa folkrättsliga förpliktelser bör förstås i ljuset av dagens samhälle.

²⁷⁹ Henckaerts och Doswald-Beck, *Customary International Humanitarian Law*, 2005, regel 95.

Bilaga 1

Tabell 1: Översikt grundlag och beredskapslagstiftning av relevans för rapporten.

Författning	Reglerar	Gällande	Explicit hänvisning och resonemang om ockupation
Regeringsformen (1974:152) 15 kap	Regeringen, riksdagens och offentliga organs verksamhet och befogenhet under krig och krigsfara	Vid krig; vid ockupation; vid omedelbar krigsfara; vid krigsfara; eller vid sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig	Ja
<i>Förarbeten och utredningar: Bl.a. SOU 1972:15, prop 1973:90, Prop. 1975/76:209, Prop. 1987/88:6, SOU 2008:61, Prop. 2009/10:80 Se också SOU 2023:75, SOU 2010:72, SOU 1984:56</i>			Ja
Lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt	Totalförsvarsplikt för svenska medborgare eller de som är bosatta i Sverige	Ingen begränsning	Nej
<i>Förarbeten: Bl.a. Prop. 1994/95:6, SOU 1992:139, SOU 1993:36, SOU 1993:101</i>			Nej
Förordning (1995:238) om totalförsvarsplikt	Totalförsvarsplikt för svenska medborgare eller de som är bosatta i Sverige	Ingen begränsning	Nej
Totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12)	Tolkning och tillämpning av myndigheterna under regeringen för svensk del av den internationella humanitära rätten i väpnade konflikter	Ingen begränsning	Nej
Lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap	Totalförsvaret, skärpt beredskap och högsta beredskap	Ingen begränsning	Nej
<i>Förarbeten: Prop. 1992/93:76. Se också SOU 1989:42, prop. 1996/97:4, prop.</i>			Nej* *ockupation nämns i prop.

1998/99:124 och prop. 2001/02:158.			1996/97:4 i förhållande till artiklar under GK IV, och i SOU 1989:42 avseende försvarsförbered elserna enligt 1982 års försvarsakt.
Förordning (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap	Svenskt totalförsvar i vanliga fall och högsta beredskap, och om höjd beredskap	Ingen begränsning	Nej
Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap	Statliga myndigheters beredskap, beredskapsmyndigh eter och beredskapssektorer	Ingen begränsning	Nej
Förarbeten: SOU 2021:25			Ja
Lag (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.	Kommunernas, förvaltnings- myndigheternas och domstolarnas förändrade förfarande under krig och krigsfara	Vid krig; vid krigsfara; vid sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig	Nej
Förarbeten: Prop. 1987/88:6			Ja* *ockupation nämns endast i förhållande till regeringsformen.
Förordning (1988:1215) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.	Kommunernas, förvaltnings- myndigheternas och domstolarnas förändrade förfarande under krig och krigsfara	När lag (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndig heterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. är tillämplig	Nej

Källförteckning

Traktat

Konvention i Haag den 18 oktober 1907 angående lagar och bruk i lantkrig med bilaga Reglemente angående lagar och bruk i lantkrig 1907, ratificerad av Sverige den 27 november 1909, SFS 1910:153

Förenta nationernas stadga och Internationella domstolens stadga 1945, 1 UNTS XVI, ratificerad av Sverige den 19 november 1946, SÖ 1946:1

Konventionen om förebyggande och bestraffning av brottet folkmord (genocide) 1948, 78 UNTS 277, ratificerad av Sverige den 9 maj 1952, SÖ 1952:64

Nordatlantiska fördraget Washington 1949, 34 UNTS 243, ratificerad av Sverige den 7 mars 2024, SÖ 2024:1

Genèvekonventionen den 12 augusti 1949 angående förbättrande av sårades och sjukas behandling vid stridskrafterna i fält, 75 UNTS 31, ratificerad av Sverige den 28 december 1953, SÖ 1953:14

Genèvekonventionen den 12 augusti 1949 angående förbättrande av behandlingen av sårade, sjuka och skeppsbrutna tillhörande stridskrafterna till sjöss, 75 UNTS 85, ratificerad av Sverige den 28 december 1953, SÖ 1953:15

Genèvekonventionen den 12 augusti 1949 angående krigsfångars behandling, 75 UNTS 135, ratificerad av Sverige den 28 december 1953, SÖ 1953:16

Genèvekonventionen den 12 augusti 1949 angående skydd för civilpersoner under krigstid, 75 UNTS 287, ratificerad av Sverige den 28 december 1953, SÖ 1953:17

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna 1950, ETS nr 005, 213 UNTS 221, ratificerad av Sverige den 4 februari 1952, SÖ 1952:35

Internationell konvention om politiska och medborgerliga rättigheter 1966, 999 UNTS 171, ratificerad av Sverige den 26 november 1971, SÖ 1971:42

Wienkonventionen om traktaträtten 1969, 1155 UNTS 331, ratificerad av Sverige den 20 december 1974, SÖ 1975:1

Tilläggsprotokoll I till Genèvekonventionerna den 12 augusti 1949 rörande skydd för offren i internationella väpnade konflikter 1977, 1125 UNTS 3, ratificerad av Sverige den 21 juni 1979, SÖ 1979:22

Tilläggsprotokoll II till Genèvekonventionerna den 12 augusti 1949 rörande skydd för offren i icke-internationella väpnade konflikter 1977, 1125 UNTS 609, ratificerad av Sverige den 31 augusti 1979, SÖ 1979:23

Protokoll nr 7 till konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna 1985, ETS nr. 117, ratificerad av Sverige den 8 november 1985, SÖ 1985:70

Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen 1998, 2187 UNTS 3, ratificerad av Sverige den 14 juni 2001, SÖ 2002:59

Andra folkrättsliga instrument

FN:s generalförsamling

FN:s generalförsamling, 'Deklaration rörande vänskapliga förbindelser och samarbete mellan stater i enlighet med Förenta Nationernas stadga', resolution 2625, Annex 1 (XXV), A/RES/2625(XXV), den 24 oktober 1970

FN:s kommitté för mänskliga rättigheter

FN:s kommitté för mänskliga rättigheter, Allmän kommentar nr. 29, 'Article 4: Derogations during a State of Emergency', CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, den 31 augusti 2001

FN:s kommitté för mänskliga rättigheter, Allmän kommentar nr. 31, 'The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant', CCPR/C/21/Rev.1/Add. 13, den 26 maj 2004

FN:s kommitté för mänskliga rättigheter, Allmän kommentar nr. 34, 'Article 19: Freedoms of opinion and expression', CCPR/C/GC/34, den 12 september 2011

FN:s kommitté för mänskliga rättigheter, Allmän kommentar nr. 36, 'Article 6: Right to life', CCPR/C/GC/36, den 3 september 2019

FN:s kommitté för mänskliga rättigheter, *Bratsylo med flera mot Ryssland*, nr. 3022/2017, CCPR/C/140/D/3022/2017, den 23 maj 2024

FN:s folkrättskommission

FN:s folkrättskommission, 'Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts', antogs av FN:s folkrättskommission vid det 53:e mötet (2001), supplement nr. 10 (A/56/10), chp.IV.E.1, november 2001

Svenska författningar

Brottsbalken (1962:700)

Regeringsformen (1974:152)

Lag (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

Förordning (1988:1215) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

Lag (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap

Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

Lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt

Åklagarförordning (2004:1265)

Lag (2014:406) om straff för vissa internationella brott

Förordning (2015:743) med instruktion för Åklagarmyndigheten

Förordning (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap om tillkännagivelse om regerings beslut om höjd beredskap

Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap

Offentligt tryck***Propositioner***

Prop. 1973:90 *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m*

Prop. 1987/88:6 *Om de offentliga organens verksamhet vid krig eller krigsfara*

Prop. 2009/10:80 *En reformerad grundlag*

Prop. 2024/25:34 *Totalförsvaret 2025–2030*

Prop. 2024/25:22 *Svenskt bidrag till Natos avskräckning och försvar under 2025*

Statens offentliga utredningar

SOU 1972:15 *Ny regeringsform – Ny riksdagsordning*

SOU 1984:56 *Folkrätten i krig*

SOU 1986:28 *Folkstyrelsen under krig och krigsfara*

SOU 2008:125 *En reformerad grundlag*

SOU 2010:72 *Folkrätt i väpnad konflikt*

SOU 2023:75 *Stärkt konstitutionell beredskap*

SOU 2025:6 *Plikten kallar!*

Regeringsbeslut

Regeringen Försvarsdepartementet, 'Inriktning för militärt försvar 2025–2030',
Fö2024/02054, regeringsbeslut I:16, 19 december 2024

Regeringen Försvarsdepartementet, 'Inriktning för civilt försvar 2025–2030',
Fö2024/02054, regeringsbeslut II:4, 19 december 2024

Rättsfall

Internationella domstolen

Internationella domstolen, *Territorial Dispute (Libyan Arab Jamahiriya mot Chad)*, dom den 3 februari 1994, ICJ Reports 1994, s.6

Internationella domstolen, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion den 9 juli 2004, ICJ Reports 2004, s. 136

Internationella domstolen, *Armed Activities on the Territory of the Congo (DRC mot Uganda)*, dom den 19 december 2005, ICJ Reports 2005, s.168

Internationella domstolen, *Application of the International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation)*, Request for the Indication of Provisional Measures, order den 15 oktober 2008, ICJ Reports 2008, s. 353

Internationella domstolen, *Legal Consequences arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem*, Advisory Opinion den 19 juli 2024

Europadomstolen

Europadomstolen, *Lawless mot Irland (nr. 3)*, nr. 332/57, dom den 1 juli 1961

Europadomstolen, *Brannigan och McBride mot Storbritannien*, nr. 14553/89 och 14554/89, dom den 25 maj 1993

Europadomstolen [GC], *Loizidou mot Turkiet*, nr. 15318/89, dom den 18 december 1996

Europadomstolen [GC], *Cypern mot Turkiet*, nr. 25781/94, dom den 10 maj 2001

Europadomstolen, *Öcalan mot Turkiet*, nr. 46221/99, dom den 12 mars 2003

Europadomstolen [GC], *Ilaşcu mot Moldavien och Ryssland*, nr. 48787/99, dom den 8 juli 2004

Europadomstolen, *Issa med flera mot Turkiet*, nr. 31821/96, dom den 16 november 2004

Europadomstolen [GC], *Al-Skeini med flera mot Storbritannien*, nr. 55721/07, dom den 7 juli 2011

Europadomstolen [GC], *Ivanțoc med flera mot Moldavien och Ryssland*, nr. 23687/05, dom den 15 november 2011

Europadomstolen [GC], *Catan med flera mot Moldavien och Ryssland*, nr. 43370/04, 8252/05 och 18454/06, dom den 19 oktober 2012

Europadomstolen [GC], *Hassan mot Storbritannien*, nr. 29750/09, dom den 16 september 2014

Europadomstolen [GC], *Sargsyan mot Azerbajdzjan*, nr. 40167/06, dom den 16 juni 2015

Europadomstolen, *Kavala mot Turkiet*, nr. 28749/18, dom den 10 december 2019

Europadomstolen, *Pişkin mot Turkiet*, nr. 33399/18, dom den 15 december 2020

Europadomstolen [GC], *Georgien mot Ryssland (II)*, nr. 38263/08, dom den 21 januari 2021

Europadomstolen, *Shavlokhova med flera mot Georgien*, nr. 45431/08, beslut den 5 oktober 2021

Europadomstolen, *Bekoyeva med flera mot Georgien*, nr. 48347/08 och andra, beslut den 5 oktober 2021

Europadomstolen [GC], *Ukraina och Nederländerna mot Ryssland*, nr. 8019/16, 43800/14 och 28525/20, beslut den 30 november 2022

Europadomstolen [GC], *Fedotova med flera mot Ryssland*, nr. 40792/10, 30538/14, och 43439/14, dom den 17 januari 2023

Europadomstolen, *Mamasakhlisi med flera mot Georgien och Ryssland*, nr. 29999/04 och 41424/04, dom den 7 mars 2023

Europadomstolen, *O.J. och J.O. mot Georgien och Ryssland*, nr. 42126/15 och 42127/15, dom den 19 december 2023

Europadomstolen, *Ukraina mot Ryssland (re Krim)*, nr. 20958/14 och 38334/18, dom den 25 juni 2024

Internationella krigsförbrytartribunalen för det forna Jugoslavien

Internationella krigsförbrytartribunalen för det forna Jugoslavien, *Prosecutor v. Tadić*, IT-94-1-AR72, Appeals Chamber, 'Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction', den 2 oktober 1995

Internationella krigsförbrytartribunalen för det forna Jugoslavien, *Prosecutor v. Naletilić and Martinović*, IT-98-34-T, Trial Chamber Judgment, dom den 31 mars 2003

Övriga

US Tribunal at Nuremberg, *Hostages trial*, Law Reports of Trial of War Criminals, Vol. III, UN War Crimes Commission, 1949

Litteratur

Monografier och bokkapitel i antologier

Arai-Takahashi, Y, 'Law-Making and the Judicial Guarantees in Occupied Territories', i Clapham, A, Gaeta, P och Sassòli, M (red.), *The 1949 Geneva Conventions: A Commentary*, (Oxford University Press, 2015), 1421-1454

Arai-Takahashi, Y, *The Law of Occupation – Continuity and Change of International Humanitarian Law, and its Interaction with International Human Rights Law* (Martinus Nijhoff Publishers, 2009)

Auglend, R.L, *Politiet i krig og ved okkupasjon – noen folkeretslige og nasjonalrettslige perspektiver*, (u.1, Gyldendal Norsk Forlag AS, 2018)

Benvenisti, E, *The International Law of Occupation*, (u.2, Oxford University Press, 2012)

Bothe, M, 'The Administration of Occupied Territory', i Clapham, A, Gaeta, P och Sassòli, M (red.), *The 1949 Geneva Conventions: A Commentary* (Oxford University Press, 2015), 1455-1484

Bring, O, Klamberg, M, Mahmoudi, S och Wrangé, P, *Sverige och folkrätten* (u.6 Norstedts Juridik, 2020)

Clapham, A, 'The Concept of International Armed Conflict', i Clapham, A, Gaeta, P och Sassòli, M (red.), *The 1949 Geneva Conventions: A Commentary* (Oxford University Press, 2015), 3-26

Clapham, A, *War* (Oxford University Press, 2021)

Dinstein, Y, *The International Law of Belligerent Occupation* (u.2, Cambridge University Press, 2019)

Duffy, H, 'Trials and Tribulations: Co-Applicability of IHL and Human Rights in an Age of Adjudication', i Bohrer, Z, Dill J, och Duffy, H, *Law Applicable in Armed Conflict* (Cambridge University Press, 2022)

Dörmann, K, Lijnzaad, L, Sassòli M, och Spoerri, P (red. kommittée), *Commentary on the First Geneva Convention: Convention (I) for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field* (u. 2, Cambridge University Press, 2016)

Dörmann, K, Lijnzaad, L, Sassòli M, och Spoerri, P (red. kommittée), *Commentary on the Second Geneva Convention: Convention (II) for the*

Amelioration of the Condition of Wounded, Sick, and Shipwrecked Members of Armed Forces at Sea (u. 2, Cambridge University Press, 2017)

Dörmann, K, Lijnzaad, L, Sassòli M, och Spoerri, P (red. kommittée), *Commentary on the Third Geneva Convention: Convention (III) Relative to the Treatment of Prisoners of War* (u. 2, Cambridge University Press, 2021)

Geiß, R, 'Obligation to Respect and Ensure Respect', i Clapham, A, Gaeta, P och Sassòli, M (red.), *The 1949 Geneva Conventions: A Commentary* (Oxford University Press, 2015), 111-134

Hellner, J, *Rättsteori* (u.2, Norstedts juridik, 2002)

Henckaerts, JM, och Doswald-Beck, L (red), *Customary International Humanitarian Law, Volume I: Rules* (Cambridge University Press, 2005)

Hirschfeldt, J, och Petersson, O, *Rättsregler i kris*, (Dialogos, 2020)

Kolb, R, *Good Faith in International Law*, (Hart Publishing, 2017)

Liebllich, E, och Benvenisti, E, *Occupation in International Law* (Oxford University Press, 2022)

Milanovic, M, *Extraterritorial application of human rights treaties law, principles and policy* (Oxford, Oxford University Press, 2011)

Milanovic, M, 'Extraterritorial Derogations from Human Rights Treaties in Armed Conflict' i Bhuta, N (red.), *The Frontiers of Human Rights* (Oxford University Press, 2016), 55-88

Pictet, J. S. (red.), *Commentary IV Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War* (Internationella Rödakorskommittén, 1958)

Sassòli, M, 'The Concept and the Beginning of Occupation', i Clapham, A, Gaeta, P och Sassòli, M (red.), *The 1949 Geneva Conventions: A Commentary* (Oxford University Press, 2015), 1389-1420

Sassòli, M, *International Humanitarian Law: Rules, Controversies and Solutions to Problems Arising in Warfare* (Edward Elgar Publishing, 2019)

Artiklar i vetenskapliga tidskrifter

Alexander, A, 'International Humanitarian Law, Postcolonialism and the 1977 Geneva Protocol I', *Melbourne Journal of International Law*, vol. 17, 2016, 1-36

Arai-Takahashi, Y, 'Preoccupied with occupation: critical examinations of the historical development of the law of occupation', *International Review of the Red Cross*, vol. 94, nr. 885, 2012, 51-80

Cameron, I och Hirschfeldt, J, 'Om Venedigkommissionen — uppdrag, arbetssätt och resultat', *Svensk Juristtidning*, 2016, 403-415

Croon, A, 'Rättshistoria, rättsdogmatik och rättens föränderlighet: Återblick på en rättshistorisk diskussion', *Svenskt Juristtidning*, 2021, 750-766

Davies, S, Engström, G, Pettersson, T, Öberg, M, 'Organized violence 1989–2023, and the prevalence of organized crime groups', *Journal of Peace Research*, vol. 61, nr. 4, juli 2024, 673-693

Dinstein, Y, 'Legislation Under Article 43 of the Hague Regulations: Belligerent Occupation and Peace Building', *Program on Humanitarian Policy and Conflict Research*, Harvard University, Occasional Paper Series, 2004, nr. 1

Grahn Farley, M, 'Fördragskonform tolkning av MR-traktat', *Svensk Juristtidning*, 2018, 450-463

Gutiérrez, J.C, och Cantú, S, 'The Restriction of Military Jurisdiction in International Human Rights Protection Systems' *International Journal on Human Rights*, vol. 7, nr. 13, s. 75, december 2010

Ferraro, T, 'Determining the beginning and end of an occupation under international humanitarian law', *International Review of the Red Cross*, vol. 94, nr. 885, 2012, 133-163.

Rapporter

Ferraro, T (red.), 'Occupation and other forms of administration of foreign territory: Expert meeting', rapport, 2012,
<https://www.icrc.org/sites/default/files/external/doc/en/assets/files/publications/icrc-002-4094.pdf>

Europadomstolen, 'Guide on Article 4 of the European Convention on Human Rights. Prohibition of slavery and forced labour', 2024,
https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_4_eng

Europadomstolen, 'Guide to Article 15 of the European Convention on Human Rights. Derogation in time of emergency', 2024,
https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_15_eng

Europarådet, 'Legal Analysis of the derogation made by Ukraine under Article 15 of the European Convention of Human Rights and Article 4 of the

International Covenant on Civil and Political Rights', 2022,
<https://rm.coe.int/legal-analysis-of-the-derogation-made-by-ukraine-under-article-15-of-t/1680aa8e2c>

FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter, 'Human Rights Situation During the Russian Occupation of Ukraine and its Aftermath 24 February – 21 December 2023', 20 mars 2024 https://ukraine.ohchr.org/sites/default/files/2024-04/2024-03-20%20OHCHR%20Report%20on%20Occupation%20and%20Aftermath_EN.pdf

FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter, 'Report on the human rights situation in Ukraine 15 June 2014', 2014,
<https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/UA/HRMMUReport15June2014.pdf>

FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter, 'Report on the human rights situation in Ukraine 16 February to 15 May 2015,' 2015,
<https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/UA/10thOHCHRreportUkraine.pdf>

FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter, 'Report on the human rights situation in Ukraine 16 August to 15 November 2015', 2015,
<https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/UA/12thOHCHRreportUkraine.pdf>

FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter 'Ten Years of Occupation by the Russian Federation in Crimea', 28 februari 2024,
<https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/countries/ukraine/2024-02-28-OHCHR-Ten-Years-Occupation-Crimea.pdf>

FN:s råd för mänskliga rättigheter, 'Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic', A/HRC/30/48, 13 augusti 2015

FN:s råd för mänskliga rättigheter, 'Situation of human rights in the temporarily occupied Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol (Ukraine)', A/HRC/36/CRP.3, 25 september 2017

FN:s råd för mänskliga rättigheter, 'Report on the situation of human rights in the temporarily occupied Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol (Ukraine) 13 September 2017 to 30 June 2018', A/HRC/39/CRP.4, 21 september 2018

FN:s kontor för narkotikakontroll och förebyggande av brott, 'Annual Report 2023 Advancing Justice, Health and Security in a Time of Global Need', 2023, https://www.unodc.org/documents/AnnualReport/UNODC_REPORT_2023-WEB.pdf

International Commission of Jurists, 'The Ukrainian Judicial System in a Time of Armed Conflict', Briefing paper, 2022, https://www.icj.org/wp-content/uploads/2022/11/The_Ukrainian-Judicial_System_in_a_Time_of_Armed_Conflict_ICJ_briefing_paper_2022.pdf

Pinson, L, 'Addressing the linkages between illicit arms, organized crime and armed conflict', UN Institute for Disarmament Research (UNIDIR) och FN:s kontor för narkotikakontroll och förebyggande av brott (UNODC), 2022, https://unidir.org/wp-content/uploads/2023/05/UNIDIR_UNODC_Addressing_Linkages_Illicit_Arms_Organized_Crime_Armed_Conflict.pdf

OSSE särskilda observationsuppdrag i Ukraina, 'Thematic Report Access to Justice and the Conflict in Ukraine' december 2015, <https://www.osce.org/files/f/documents/7/5/212311.pdf>

FOI-rapporter

Croon, A, Longworth, S, Refors-Legge, M, Winther, P, 'Vägar till juridisk motståndskraft – Att identifiera och motverka användning av juridiska sårbarheter i rättssystem', FOI-R--5501—SE, 2023

Lioufas, A, 'Rättsväsendets verksamhet under väpnad konflikt – Praktiska erfarenheter från Ukraina', FOI-R--5486—SE, 2023

Lagkommentarer

Bäcklund, A, Johansson, S, Trost, H, Wennberg, S, Wersäll, F, Brottsbalken, kommentaren till 22 kap. 1 § (7 november 2024, Version 25, JUNO)

Hedegård, M, lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap, kommentaren till 1 §, Karnov

Hedegård, M, lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt, kommentaren till 1 kap. 2 §, Karnov

Holmberg, E, Stjernquist, N, Isberg, M, Eliason, M, Regner, G, Grundlagarna (Regeringsformen) kommentaren till 12 kap. 10 § (3 juli 2019, JUNO Version 3A)

Holmberg, E, Stjernquist, N, Isberg, M, Eliason, M, Regner, G, Grundlagarna (Regeringsformen) kommentaren till 15 kap. 9 § (3 juli 2019, JUNO Version 3A)

Övriga Internetkällor

Domstolsverket, 'Remissyttrande över Förslag till föreskrifter och allmänna råd om statliga myndigheters uppgifter inför och vid höjd beredskap', DOV 2024/642 datum 2024-06-18, <https://www.domstol.se/globalassets/filer/domstol/domstolsverket/remissvar/2024/2024-642.pdf>

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 'Bemanna krigsorganisationen', <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/planera-krigsorganisation/bemanna-en-krigsorganisation/>

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 'Därför behövs en krigsorganisation', <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/planera-krigsorganisation/darfor-behovs-en-krigsorganisation/>

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 'Förslag till nya föreskrifter och allmänna råd om statliga myndigheters uppgifter inför och vid höjd beredskap', <https://www.msb.se/sv/regler/remisser-om-foreskrifter-och-allmanna-rad/tidigare-remisser/remiss-forslag-till-nya-foreskrifter-och-allmanna-rad-om-statliga-myndigheters-uppgifter-infor-och-vid-hojd-beredskap/>

Nordatlantiska fördragsorganisationen, 'Resilience, civil preparedness and Article 3', https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm

Plikt- och provningsverket, 'Registrering av krigsplacering-civila organisationer', <https://www.pliktverket.se/monstring-och-varnplikt/totalforsvarsplikten/krigsplaceringar/registrering-av-krigsplacering---civila-organisationer>

Riksdagen, 'Sveriges tillträde till vissa Natoavtal', https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/betankande/sveriges-tilltrade-till-vissa-natoavtal_hb01f%C3%B6u10/

Sveriges domstolar, 'Uppdraget som domare', <https://www.domstol.se/jobba-hos-oss/domare/domare---en-karriar-for-dig/uppdraget-som-domare/#:~:text=Domstolarna%20ansvarar%20f%C3%B6r%20r%C3%A4ttsskipningen%20och%20har%20en%20central,i%20samh%C3%A4llet.%20Domaryrket%20%C3%A4r%20ansvarsfullt%20och%20sj%C3%A4lvst%C3%A4ndigt%20och%20utvecklande.>

Åklagarmyndigheten, 'Att jobba som åklagare', <https://www.aklagare.se/karriar/aklagaryrket/#:~:text=%C3%85klagaren%20har%20tre%20huvuduppgifter%3A%201%20Utreda%20brott%20tillsammans,%C3%A5tal%20i%20domstol.%203%20Framtr%C3%A4da%20i%20domstolen.%20>

Åklagarmyndigheten, 'Remissvar - Förslag till nya föreskrifter och allmänna råd om statliga myndigheters uppgifter inför och vid höjd beredskap (MSB 2023-03920)', Dnr ÅM2024-1331 datum 2024-06-25, <https://www.aklagare.se/globalassets/dokument/remissvar/am-2024-133.pdf>

World Bank Group, 'When Living Under Conflict, Why do Some People Flee, While Others Stay? Q&A with World Bank Lead Economist Paolo Verme', den 13 augusti 2018, <https://www.worldbank.org/en/topic/fragilityconflictviolence/brief/when-living-under-conflict-why-do-some-people-flee-while-others-stay-qa-with-world-bank-lead-economist-paolo-verme>

