

Nr 784

Av herr Gustafson i Göteborg m.fl., i *anledning av Kungl. Maj:ts proposition nr 113, med anhållan om riksdagens yttrande angående vissa av Europarådets rådgivande församling år 1959 och 1960 vid dess elfte ordinarie möte fattade beslut.*

Kungl. Maj:t har genom proposition nr 113 till 1960 års riksdag anhållit om riksdagens yttrande angående vissa av Europarådet vid dess elfte ordinarie möte fattade beslut. I propositionens bilaga har förtecknats samtliga de rekommendationer, som Europarådet fattat under det ifrågavarande mötet. Några av dessa avser Europarådets konvention angående de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. Av dessa behandlas i propositionen blott den (nr 233), som gäller frågan om erkännande av nämnda domstols tvingande jurisdiktion i enlighet med föreskrifterna i artikel 46 i nyss angivna konvention angående de mänskliga rättigheterna. Endast denna rekommendation har översatts och bifogats propositionen. Övriga hithörande rekommendationer, av vilka endast rubriken jämte en summarisk sammanfattning av innehållet återgivits, avser utvidgning av domstolens kompetens att tolka konventionen även i fall då ingen framställning gjorts till domstolen (nr 232) och att tolka jämväl andra europeiska avtal än nämnda konvention (nr 231), proceduren vid tillsättande av ytterligare medlemmar i domstolen (nr 235) samt tilläggsprotokoll nr 2 till den förenämnda konventionen (nr 234). Texten till nu nämnda rekommendationer utom till rekommendationen nr 235 bifogas i översättning till svenska.

I det läge, vari Europa för närvarande befinner sig, är det enligt vår mening av största betydelse att förefintliga möjligheter till ökad samverkan mellan Europas länder tillvaratages. Inför de nuvarande riskerna för en handelspolitisk splittring är det så mycket angelägnare att på andra områden främja samarbetet på europeisk nivå. Ett fält, där sådana möjligheter föreligger, är otvivelaktigt det rättsliga. Genom Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, vilken ratificerats av alla Europarådets medlemsstater utom Frankrike, har en gemensam grund skapats för värdering av för demokratierna centrala rättsliga spörsmål. De normer, som kodifierats i konventionen, är uttryck för en månghundraårig rättsutveckling i Europas länder, vilken visserligen beträffande detaljer följt skilda vägar men som dock bäres upp av en gemensam inställning till de vik-

tiga frågorna, som gäller statens och individens inbördes relationer i ett fritt samhälle.

Genom propositionen aktualiseras två ting. Dels är fråga om en utbyggnad av Europarådets nyssnämnda konvention med ett andra tilläggsprotokoll, i vilket vissa grundläggande principer, som icke behandlats i konventionen eller det första tilläggsprotokollet till denna, föreslås skola kodifieras. Dels avses Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, vilken domstol tillkommit på grundval av vissa stadganden i konventionen, erhålla vidgad kompetens.

Enligt vår mening är det betydelsefullt att de grundläggande principerna i Europarådskonventionen utbygges och preciseras. I förevarande tilläggsprotokoll är fråga om att förhindra att någon berövas friheten på grund av oförmåga att betala sina skulder och att tillförsäkra honom full rörelsefrihet inom landets gränser, rättskapacitet och likhet inför lagen. Det är all anledning anta att enig uppslutning kan vinnas om de principer rörande medborgarnas rättsliga ställning, varom tilläggsprotokollet handlar, också i svenska riksdagen. Det är här fråga om grundsatser som har lång hävd i svensk rätt. Det kan tilläggas, att riksdagen år 1956 förordat en systematisk genomgång av den svenska lagstiftningen mot bakgrund av Europarådskonventionens grundsatser och därmed betonat vikten av dessa. Då varje förstärkning av det gemensamma rättskravet i Europa bör stödjas från svensk sida, bör riksdagen nu uttala sig för att svenska regeringen inom Europarådets ministerkommitté verkar för att överenskommelse träffas om upprättande av ett tilläggsprotokoll med föreslaget innehåll.

I januari 1959 valdes i överensstämmelse med föreskrifterna i Europarådskonventionen medlemmar i Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. Av de nordiska länderna har Danmark och Island men däremot icke Sverige underkastat sig denna domstols jurisdiktion. Frågan om Sveriges ställning i förevarande avseende behandlades senast av riksdagen 1959. I avvaktan på närmare erfarenheter beslöt riksdagen då på utrikesutskottets förslag låta ytterligare anstå med ett ställningstagande. I propositionen uttalas, att denna avvaktande attityd alltjämt bör intagas av Sverige.

Frågan synes emellertid nu ha kommit i ett nytt läge, då Europarådets rådgivande församling förordar betydande utvidgning av domstolens kompetens. Grunden för att intet åtgjorts från svensk sida har, såsom departementschefen även framhåller i propositionen, varit, att domstolen hittills icke fått något mål under sin prövning. Sannolikheten för att något mål skall komma att anhängiggöras enligt gällande regler synes under nuvarande politiska förhållande icke heller särskilt stor. Icke minst ur denna synpunkt är de förordade utvidgningarna av domstolens kompetens av stort intresse. Det nya ligger däri, att domstolen tänkes kunna verka inte endast som ett dömande organ utan även såsom ett organ, vilket på begäran avger yttrande rörande

tolkning av konventioner. På likartat sätt kan redan nu internationella domstolen enligt artikel 96 FN-stadgan avgiva rådgivande yttranden till FN-organ i rättsfrågor. För Europeiska domstolens del föreslås i rekommendationerna nr 231—232 införandet av möjlighet för domstolen att avgiva rådgivande yttranden dels rörande konventioner om de mänskliga rättigheterna dels rörande andra europeiska överenskommelser.

Betydelsen av att kunna få Europarådskonventionen auktoritativt tolkad, även om någon aktuell tvist ej föreligger, är uppenbar, och behovet härav har varit märkbart inte minst i Sverige. Vid flera tillfällen har livlig diskussion pågått, även inom svenska riksdagen, rörande spörsmål huru konventionens regler och gällande svensk rätt skall tolkas i förhållande till varandra. Det skulle vara synnerligen värdefullt, om möjlighet öppnades att genom Europeiska domstolen få fastslaget vilka krav som bör uppställas på svensk lagstiftning med hänsyn till konventionens regler. Den genomgång av den svenska rätten, varom tidigare talats och som riksdagen begärt, skulle på detta sätt underlättas.

Även tanken att vidga domstolens kompetens till att avgiva rådgivande yttranden rörande tolkningen av andra avtal än konventionen om de mänskliga rättigheterna synes vara förtjänt av svenskt stöd. Genom domstolen har vi för första gången fått ett gemensamt europeiskt rättsligt forum. Uppenbarligen vore det värdefullt, om avtal, som ingåtts på europeisk grundval, också kan tolkas på gemensam europeisk bas. De på Europarådets tillskyndan ingångna överenskommelserna är nu ganska många, och tolkningssvårigheter kan väntas uppkomma tid efter annan. Domstolen kommer här säkerligen att fylla en uppgift.

Över huvud kan värdet av att få tillgång till en aktivt arbetande allmän europeisk domstol knappast överskattas. Domstolen kan icke anses som onödig, därför att man redan har internationella domstolen. Denna senare skall nämligen företräda de olika rättskulturerna hos alla de nationer, som ingår i Förenta Nationerna. Värdet av Europeiska domstolen ligger icke minst däri, att dess samtliga ledamöter kan antas ha samma rättsliga grundsyn och en likartad inställning till uppkommande rättsliga problem. Domstolen har sålunda alla förutsättningar att som inget annat organ kunna ge uttryck för en kvalificerad juridisk mening i rättsfrågor, som avser europeiska förhållanden.

De ovannämnda rekommendationerna har från rådgivande församlingen överlämnats till Europarådets ministerkommitté, på vilken det ankommer att i första hand taga ställning till desamma. Kommittén har därvid beslutat avvisa rekommendation nr 233 om erkännande av Europeiska domstolens jurisdiktion, enär varje land självständigt bör taga ställning till frågan om sådant erkännande.

För att stärka domstolens ställning är det av vikt att så många länder som

möjligt erkänner dess jurisdiktion. Sverige bör därför nu avgiva sitt erkännande, såsom Danmark och Island redan gjort. Det fortsatta arbetet att vidga domstolens kompetens underlättas självfallet, om medlemsstaterna accepterat dess jurisdiktion enligt nuvarande behörighetsföreskrifter.

En positiv inställning till de frågor, som aktualiserats genom de i motionen berörda rekommendationerna av Europarådets rådgivande församling, torde på längre sikt medverka till den broslagning mellan de handelspolitiska grupperingarna i hela Europa, som det är ett starkt svenskt intresse att åstadkomma. Sverige bör därför aktivt medverka i det arbete, som inom Europarådets ram utföres i syfte att stärka den europeiska rättsgemenskapen.

Under hänvisning till vad nu anförts får vi hemställa,

att riksdagen vid behandling av Kungl. Maj:ts proposition nr 113/1960

1) ville godkänna, att Sverige avger sådan förklaring, som avses i artikel 46 i Europarådets konvention angående de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna;

2) ville uppmana regeringen att medverka till att dels ett andra tilläggsprotokoll till nämnda konvention upprättas i huvudsaklig överensstämmelse med Europarådets rådgivande församlings rekommendation, dels ock att Europeiska domstolens kompetens utvidgas i den riktning, som angives i nämnda församlings rekommendationer.

Stockholm den 20 april 1960

Sven Gustafson
i Göteborg

Gunnar Heckscher

C. G. Regnéll

Bilaga

Rekommendation 231 (1960)

angående likartad tolkning av europeiska fördrag.

Församlingen,

som anser, att Europarådets syfte är att skapa större enhet mellan medlemsstaterna och att ett sätt att nå detta mål är avslutandet av internationella fördrag;

som anser, att sådana internationella fördrag icke kan bli helt effektiva, därest tillämpningen av dem icke vilar på en likartad tolkning;

som är beslutet att vidtaga åtgärder i detta syfte på europeisk nivå utan att komma i konflikt med de avtalsslutande parternas konstitutionella system;

som anser det lämpligt, att den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, upprättad genom konventionen angående skydd för de mänsk-

liga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950, skall givas kompetens att avge rådgivande utlåtanden beträffande tolkningen av europeiska fördrag;

rekommenderar ministerkommittén

1. att sammankalla en expertkommitté med instruktioner att utarbeta en multilateral överenskommelse, grundad på bifogade utkast, i syfte att ge Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna kompetens att tolka varje konvention, avslutad inom ramen för Europarådet, eller varje annan internationell överenskommelse, avslutad mellan två eller flera av Europarådets medlemsstater, i den utsträckning som bestämmelserna i dessa konventioner eller fördrag kan tillämpas av nationella domstolar;

2. att förelägga det utkast till överenskommelse, som utarbetas av expertkommittén, för församlingen, så att denna kan avge utlåtande innan överenskommelsen undertecknas av medlemsstaternas regeringar.

Utkast

Europeisk överenskommelse om tillerkännande av kompetens för den Europeiska domstolen om de mänskliga rättigheterna att avge rådgivande utlåtanden om tolkningen av europeiska fördrag.

De regeringar, som undertecknat detta fördrag och som är medlemmar av Europarådet,

som anser, att Europarådets syfte är att uppnå en större enhet mellan medlemsstaterna och att ett mål att nå detta syfte är avslutandet av internationella fördrag;

som anser, att sådana internationella fördrag icke kan bli helt effektiva, därest tillämpningen av dem icke vilar på en likartad tolkning;

som är beslutna att vidta åtgärder i detta syfte på europeisk nivå utan att komma i konflikt med medlemsstaternas konstitutionella system;

som anser det lämpligt, att Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, upprättad genom konventionen angående skydd av de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950 (nedan kallad den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter), skall givas kompetens att avge rådgivande utlåtanden beträffande tolkningen av europeiska fördrag;

har överenskommit om följande:

Artikel 1

1. De fördragsslutande parterna skall, i överensstämmelse med bestämmelserna nedan, erkänna Europeiska domstolens för mänskliga rättigheter kompetens att tolka varje överenskommelse, avslutad inom ramen för Europarådet (nedan kallade »europeisk överenskommelse»), och varje annan internationell överenskommelse avslutad mellan två eller flera av Europarådets medlemsstater, i den utsträckning som bestämmelserna i dessa överenskommelser eller fördrag kan tillämpas av nationella domstolar.

2. Möjligheten att tolka fördrag enligt denna överenskommelse skall icke stå öppen beträffande den europeiska konventionen för skyddet av de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad den 4 no-

vember 1950, eller det därtill fogade protokollet, undertecknat den 20 mars 1952.

Artikel 2

1. Varje fördragsslutande part kan vid varje tidpunkt underrätta Europarådets generalsekreterare om de internationella fördrag, som den undertecknat och beträffande vilka den samtycker att möjlighet öppnas för tolkning enligt denna överenskommelse.

2. Sådan notifikation kan gälla för en begränsad eller en obegränsad tidsperiod.

3. Europarådets generalsekreterare skall delge de fördragsslutande parterna avskrifter av de notifikationer han mottar.

Artikel 3

När en fråga om tolkning rörande något av de avtal, som omnämnts i den notifikation, som gjorts av en fördragsslutande part i enlighet med föregående artikel, är föremål för behandling av vederbörande domstol i det avtalslutande landet, skall denna domstol — därest dess utlåtande icke kan överklagas — begära ett rådgivande utlåtande av Europeiska domstolen, innan den fattar ett beslut, som avviker från den tolkning, som givits i frågan av en högre domstol i ett annat avtalslutande land, som har innefattat samma överenskommelse i den notifikation, som gjorts enligt föregående artikel.

Artikel 4

1. Europeiska domstolen skall omedelbart, när en begäran om ett rådgivande utlåtande framställts, härom underrätta de stater, som undertecknat förevarande överenskommelse, samt de stater, som undertecknat den överenskommelse, beträffande vilken utlåtande har begärts.

2. Varje stat, som sålunda underrättats, kan framställa skriftliga kommentarer inom en frist, som fastställts av domstolen. Domstolen kan också hemställa, att en stat lämnar muntliga förklaringar.

Artikel 5

1. Europeiska domstolen skall uttrycka sina synpunkter i form av rådgivande utlåtanden.

2. Alternativ A

De avtalslutande parterna skall vidta nödvändiga åtgärder i syfte att säkerställa, att de myndigheter, som hänvisat en fråga till Europeiska domstolen, skall handla i överensstämmelse med domstolens rådgivande uttalande, så långt intern rätt det medgiver.

Alternativ B

Om den myndighet, som har framställt en fråga till Europeiska domstolen, anser, att den icke kan följa domstolens utlåtande, skall den giva skäl för sitt beslut.

Artikel 6

Europeiska domstolen skall lämna meddelande om sina rådgivande ut-

låtanden till alla de stater, som undertecknat denna överenskommelse, och till de andra stater, som undertecknat den överenskommelse, beträffande vilken ett rådgivande utlåtande har avgivits.

Artikel 7

Europeiska domstolen skall utarbeta bestämmelser och fastställa proceduren beträffande utövandet av de funktioner, som tillagts den enligt denna överenskommelse.

Artikel 8

1. Denna överenskommelse kan undertecknas av de av Europarådets medlemsstater, vilka har undertecknat den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter. Överenskommelsen skall ratificeras. Ratifikationsinstrumenten skall deponeras hos Europarådets generalsekreterare.

2. Överenskommelsen skall träda i kraft den dag, då den ratificerats av alla medlemsstater, som denna dag ratificerat den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter.

3. Vad beträffar sådana stater, som undertecknat den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter och som senare underteckna denna överenskommelse, skall denna överenskommelse träda i kraft den dag, då ratifikationsinstrumenten deponerats.

Bilaga

Rekommendation 232 (1960)

angående utvidgning av Europeiska domstolens för de mänskliga rättigheterna kompetens såvitt avser tolkningen av konventionen om de mänskliga rättigheterna.

Församlingen,

som anser, att konventionen om de mänskliga rättigheterna innehåller ett antal bestämmelser, som kan givas skiftande tolkning;

som anser det önskvärt, att i tveksamma fall en auktoritativ tolkning skall kunna givas av någon lämplig instans;

som anser, att Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna är den lämpligaste instansen för detta ändamål;

rekommenderar ministerkommittén

1. att tillsätta en expertkommitté med uppgift att utarbeta en överenskommelse, som förlämnar Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna — utöver dess nuvarande, i konventionens artikel 45 definierade kompetens — kompetens att tolka konventionen om de mänskliga rättigheterna, när tveksamhet av juridisk karaktär uppstått, även om ingen rättslig tvist föreligger;

2. att förelägga avtalsutkastet, utarbetat av expertkommittén, för församlingen, så att denna kan avgiva utlåtande före undertecknandet.

Bilaga

Rekommendation 234 (1960)

angående ett andra protokoll till konventionen om de mänskliga rättigheterna

Församlingen,

som anser, att konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950, endast — som framhålles i préambulen — utgör »de första stegen mot ett kollektivt säkrande av vissa av de rättigheter, som omnämnes i Universella rättighetsförklaringen»;

som beaktat juridiska kommitténs rapport (dok. 1057);

som är beslutet att vidta ytterligare åtgärder såvitt angår de medborgerliga och politiska rättigheterna;

rekommenderar ministerkommittén

1. att tillsätta en expertkommitté med uppdrag att utarbeta utkast till ett andra protokoll till konventionen om de mänskliga rättigheterna, grundat på bifogade utkast, i syfte att skydda vissa medborgerliga och politiska rättigheter, som ej omfattas av den ursprungliga konventionen eller av första protokollet;

2. att förelägga det utkast till protokoll, som utarbetas av expertkommittén, för församlingen så att denna kan avge utlåtande före medlemsstaternas undertecknande.

Utkast

till ett andra protokoll till konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

De regeringar, som undertecknat detta protokoll och som är medlemmar av Europarådet;

som anser, att konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950 och här nedan kallad »konventionen», utgör — såsom framhålles i dess préambul — »de första stegen emot ett kollektivt säkrande av vissa av de rättigheter, som omnämnes i Universella rättighetsförklaringen»;

som anser, att konventionen utgör en första etapp, som borde följas av andra;

som anser, att en andra etapp markerades genom undertecknandet av ett protokoll till konventionen i Paris den 20 mars 1952;

som beaktar det arbete, vilket utförts inom Förenta Nationerna i syfte att utarbeta en internationell överenskommelse beträffande medborgerliga och politiska rättigheter;

som är beslutet att utvidga den kollektiva garanti, varom stadgas i konventionen, till andra medborgerliga och politiska rättigheter, vilka också utgör en del av deras andliga och rättsliga arvegods och deras gemensamma uppfattning av demokrati,

har överenskommit om följande:

Artikel 1

Ingen skall kunna fängslas blott på grund av sin oförmåga att uppfylla en kontraktsmässigt åtagen förpliktelse.

Artikel 2

1. Envar, som lagligt vistas inom en stats territorium, skall på detta territorium ha rätt att fritt röra sig och att fritt välja sitt hemvist.

2. Var och en skall ha rättighet att utan hinder lämna alla stater, inklusive den där han är medborgare.

3. Inga inskränkande bestämmelser skall kunna förhindra utövandet av dessa rättigheter utom sådana, som föreskrivna i lag är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till nationell säkerhet, offentlig trygghet, ekonomiskt välstånd, upprätthållande av lag och ordning, förhindrandet av brott och skydd för hälsa eller moral eller till andras rättigheter och friheter.

Artikel 3

Ingen skall kunna utvisas från den stat, vars medborgare han är.

Var och en skall ha rättighet att fritt inkomma i den stat, vars medborgare han är.

Artikel 4

1. En främmande medborgare, som lagenligt har sitt hemvist i en av de avtalslutande parternas territorium, kan utvisas, endast om han äventyrar nationell säkerhet eller bryter mot ordre public eller allmänna moralen.

2. Därest icke nationell säkerhet med nödvändighet kräver något annat, må en främling, som lagligt haft sitt hemvist i en av de fördragsslutande parternas territorium under mer än 2 år, icke utvisas, såvida han icke haft tillfälle att dessförinnan framlägga de skäl, som talar mot hans utvisande, och att begagna sig av ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet i överensstämmelse med artikel 13 i konventionen.

3. En främling, som lagligt haft sitt hemvist i en av de avtalslutande parternas territorium under mer än 10 år, må utvisas endast på grund av skäl, som grundas på nationell säkerhet eller därest något av de andra i första stycket angivna skälen är av synnerligen allvarlig natur.

Artikel 5

Envar enskild skall vara berättigad att överallt äga ha rättskapacitet.

Artikel 6

(Alternativ A)

Alla är lika inför lagen.

Lagen skall tillförsäkra alla lika och effektivt skydd.

(Alternativ B)

Alla är lika inför lagen. Ingen skall kunna bli föremål för statlig diskrimination av någon orsak, såsom kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan uppfattning, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till en nationell minoritet, egendom, födsel eller andra omständigheter.

Artikel 7

1. Varje avtalsslutande part kan vid tidpunkten för undertecknandet eller för ratifikationens eller vid vilken som helst annan tidpunkt därefter delgiva Europarådets generalsekreterare en deklARATION, vari medlemsstaten anger den utsträckning, i vilken den garanterar att protokollets bestämmelser skall tillämpas på sådana av de territorier, för vars internationella förbindelser, den är ansvarig.

2. Varje avtalsslutande part, som har delgivit generalsekreteraren en deklARATION enligt föregående stycke, kan, när helst den så önskar delgiva ytterligare deklARATIONER, som ändrar tidigare deklARATIONER eller som bringar bestämmelserna i detta protokoll en tillämpning med avseende å något av dessa territorier.

3. En deklARATION i överensstämmelse med denna artikel skall anses vara gjord i överensstämmelse med första stycket konventionens artikel 63.

Artikel 8

1. I förhållandet mellan de avtalsslutande parterna skall bestämmelserna i artiklarna 1 till 9 av detta protokoll anses såsom tilläggsartiklar till konventionen, vilkens alla bestämmelser skall äga tillämpning beträffande dem.

2. (Alternativ A)

En deklARATION, som redan avgivits eller som i framtiden kan komma att avgivas i överensstämmelse med artikel 25 eller artikel 46 i konventionen av någon av de parter, som undertecknat detta protokoll, skall ha avseende jämväl å bestämmelserna i detta protokoll.

(Alternativ B)

Dock skall en deklARATION, som erkänner rätten för enskilda att klaga i enlighet med artikel 25 i konventionen, eller en deklARATION, varigenom Europeiska domstolens behörighet erkännes i enlighet med artikel 46 i konventionen, tillämpas beträffande de rättigheter, som anges i detta protokoll, endast om den part, som undertecknat protokollet, lämnat uttryckligt medgivande.

Artikel 9

1. Detta protokoll skall kunna undertecknas av de av Europarådets medlemsstater, vilka undertecknat konventionen, skall ratificeras på samma gång som konventionen eller efter ratifikationen av denna. Det skall träda i kraft sedan fem ratifikationsinstrument deponerats. Vad beträffar de stater, som därefter ratificerar protokollet, skall det träda i kraft dagen för ratifikationsinstrumentets deposition.

2. Ratifikationsinstrumenten skall deponeras hos Europarådets generalsekreterare, som skall underrätta samtliga medlemsstater om vilka som ratificerat protokollet.