

Nr 12

Utlåtande i anledning av väckt motion om en undersökning huru svensk rätt förhåller sig till de i internationella juristkommissionens Delhi-deklaration av januari 1959 uppställda kraven m. m.

Första lagutskottet har behandlat en i andra kammaren väckt, till lagutskott hänvisad motion, nr 570, av herr *Munktell*. I motionen hemställes »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t ville anhålla att i samband med den av 1956 års riksdag förordade genomgången av gällande svensk rätt mot bakgrund av Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna, vilken genomgång nu bör komma till stånd, en undersökning jämväl göres rörande huru svensk rätt förhåller sig till de i Internationella juristkommissionens Delhi-deklaration av januari 1959 uppställda kraven».

Beträffande de skäl, som anförts till stöd för denna hemställan, får utskottet hänvisa till motionen.

Europarådets konvention

Genom Sveriges anslutning till Europarådet år 1949 har vårt land blivit bundet av denna organisations stadga av den 5 maj 1949. I inledningen till stadgan uttalas bl. a., att de stater, som grundat Europarådet, ånyo bekänner sig till de andliga och moraliska värden, vilka är deras folks gemensamma arv och ur vilka personlig och politisk frihet samt lagbundet samhällsskick framvuxit, begrepp som utgör grundvalarna för varje verklig demokrati. I artikel 1 a) i stadgan säges därefter Europarådets syfte vara att åvägabringa en fastare enhet mellan dess medlemmar i ändamål att förverkliga de ideal och principer, vilka utgör deras gemensamma arv, och att underlätta deras ekonomiska och sociala framåtskridande. Därefter föreskrives i artikel 1 b), att det angivna syftet skall med hjälp av Europarådets organ fullföljas bl. a. genom värnandet och utvecklandet av de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Inom Europarådet upptogs redan 1949 arbetet med avfattandet av en konvention i detta ämne.

Efter samverkan mellan Europarådets olika organ erhöi konventionen sin slutliga utformning i november 1950. Sedan konventionen undertecknats och ratificerats av ett flertal länder, däribland Sverige, trädde konventionen i kraft den 3 september 1953. Konventionen inledes med artikel 1, enligt vilken de fördragsslutande parterna förpliktar sig att garantera envar, som

befinner sig under deras jurisdiktion, de fri- och rättigheter, som angives i konventionen. Dessa fri- och rättigheter bestämmes i de efterföljande artiklarna 2—12. Vissa ytterligare rättigheter har upptagits i ett tilläggsprotokoll till konventionen, vilket trädde i kraft den 18 maj 1954. Övriga bestämmelser i konventionen, vilka följer efter artikel 12, syftar till att säkerställa ett effektivt skydd åt de i artiklarna 2—12 upptagna fri och rättigheterna och äger tillämpning även på de i tilläggsprotokollet förtecknade rättigheterna. Av dessa bestämmelser må nämnas artiklarna 20—37 angående den europeiska kommissionen, som under viss förutsättning äger mottaga framställningar från enskilda personer, icke-statliga organisationer eller grupper av enskilda, som påstår sig ha genom någon av de fördragslutande parterna utsatts för kränkning av någon i konventionen angiven rättighet.

Historik m. m.

Kungl. Maj:t föreslog i proposition nr 165, till vilken konventionstexten fogats som bilaga, 1951 års riksdag att godkänna, att Sverige anslöte sig till konventionen ävensom att Sverige förklarade sig erkänna den europeiska kommissionen såsom behörig att mottaga framställningar från enskilda personer, icke-statliga organisationer och grupper av enskilda, som påstode sig ha genom någon av de fördragslutande parterna utsatts för kränkning av någon av de i konventionen angivna rättigheterna.

Föredragande departementschefen, ministern för utrikes ärendena Undén, framhöll i propositionen, att Sverige borde lämna sin medverkan till konventionen, och uttalade, att en granskning av de i konventionen upptagna rättigheterna gäve vid handen, att det i beskrivningen av desamma icke torde möta något hinder för Sverige att ansluta sig till konventionen.

På hemställan av *utrikesutskottet* beslöt riksdagen meddela det av Kungl. Maj:t begärda godkännandet av Sveriges anslutning till konventionen.

Vid 1952 års riksdag väcktes likalydande motioner med yrkande, att riksdagen måtte hos Kungl. Maj:t anhålla, att en allmän översyn av i vårt land förefintliga regler om frihetsberövande företoges med utgångspunkt från artikel 5 i Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt att förslag till erforderliga lagändringar i syfte att bringa vår rätt på området i största möjliga överensstämmelse med konventionens krav förelades riksdagen.

Första lagutskottet uttalade i sitt i anledning av motionerna avgivna utlåtande nr 17 bl. a. följande:

Utskottet ämnar i det följande först uppehålla sig vid frågan huruvida ändringar i vår lagstiftning äro påkallade med hänsyn till konventionens föreskrifter rörande frihetsberövande. Detta spörsmål observerades redan vid

fjölårets riksdag i samband med konventionens godkännande. I svensk rätt förekommande avvikelser från konventionen ansågos då icke vara av beskaffenhet att behöva föranleda förbehåll vid konventionens ratificering. Oaktat sålunda hinder mot ratifikation befunnits icke möta, är därmed icke sagt att en anpassning av den svenska rätten till konventionens krav skulle vara obehövlig. I detta sammanhang är särskilt en omständighet att beakta. Sverige har genom att erkänna den europeiska kommissionen för de mänskliga rättigheterna såsom behörig att mottaga framställning från enskild, som påstår sig ha blivit utsatt för kränkning av någon av de i konventionen angivna rättigheterna, i själva verket till ett internationellt forum avhänt sig bedömandet av frågan, huruvida svensk rätt står i överensstämmelse med konventionen. Till undvikande av att vårt land framdeles får mottaga anmärkningar på grund av brister i den interna lagstiftningen avseende frihetsberövande bör tillses, att denna otvetydigt harmonierar med konventionen.

Med hänsyn till vad i utlåtandet upptagits ansåg utskottet goda skäl föreligga för att vår lagstiftning rörande frihetsberövanden underkastades en mera ingående granskning och översyn med ändamål att bringa den i full samklang med konventionen.

På hemställan av utskottet beslöt riksdagen att i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning angående ett förbättrat förfarande vid administrativa frihetsberövanden.

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 4 december 1953 tillkallades i anledning av riksdagens nyssnämnda beslut sakkunniga för utredning av frågan om ökade rättsliga garantier vid administrativa frihetsberövanden och därmed sammanhängande spörsmål. Arbetet inom denna utredning, benämnd *utredningen om administrativa frihetsberövanden*, pågår.

I motion nr 590 vid 1956 års riksdag föreslog herr *Håstad* bl. a., att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa, att en utredning skulle företagas med uppgift att fastställa i vad mån svensk rätt strider mot Sveriges förpliktelser enligt Europarådets konvention.

I anledning av motionen yttrade *första lagutskottet* (utl. nr 19) bl. a.:

Genom att tillträda konventionen har Sverige underkastat sig de allmänna kontrollanordningar, som uppställas i denna för att trygga iakttagandet av dess regelsystem. Sverige har i samband med ratifikationen därutöver för sin del medgivit, att enskild skall äga befogenhet att anföra klagomål mot vårt land inför Europarådets kommission angående de mänskliga rättigheterna på den grund att han blivit kränkt i någon sin rättighet. Sedan motsvarande förklaringar avgivits jämväl av vissa andra länder, ha konventionens regler om enskildas klagorätt trätt i kraft från och med den 5 juli 1955. Enligt vad som upplysts ha redan över 300 klagomål inkommit till kommissionen från enskilda, huvudsakligen av belgisk och tysk nationalitet. Endast i ett fall har en svensk anfört klagomål inför kommissionen.

I samband med att Sverige 1951 tog ställning till frågan om ratifikation av konventionen, företogs icke någon mera ingående undersökning för att klarlägga, huruvida samtliga de i konventionen beskrivna rättigheterna på alla punkter vore skyddade i gällande svensk rätt på sätt konventionen föreskriver. Någon sådan allmän undersökning har icke heller sedermera utförts. Uppmärksamheten har i den svenska diskussionen kommit att huvudsakligen inriktas på bestämmelserna på vissa speciella områden. Särskilt de i artikel 5 i konventionen intagna stadgandena om skydd för den personliga friheten ha föranlett livligt intresse. I anledning av väckta motioner behandlade utskottet denna fråga vid 1952 års riksdag och trodde sig då på några punkter kunna konstatera bristande eller i vart fall mindre god överensstämmelse mellan konventionen och den svenska rätten i sådant hänseende. Utskottet exemplifierade vid detta tillfälle denna sin uppfattning närmare. Riksdagen beslöt också i anledning av motionerna hemställa om särskild utredning rörande ett förbättrat förfarande vid administrativa frihetsberövanden. Utredningen härom pågår för närvarande och beräknas kunna slutföras inom icke alltför lång tid. Det förtjänar vidare nämnas, att en annan utredning är sysselsatt med att förbereda lagstiftning om rätt till skadestånd av stat och kommun i anledning av tjänstemans felaktiga åtgöranden. Det kan förväntas, att det på dessa båda fält pågående utredningsarbetet skall klarlägga huruvida bristande överensstämmelse föreligger mellan konventionen och svensk rätt samt — i den mån så skulle vara fallet — föra fram till regler, varigenom svensk rätt bringas i samklang med konventionens krav.

Likartade mera ingående undersökningar ha däremot icke företagits och planeras icke heller beträffande övriga rättsområden, som beröras i konventionen. Alla bestämmelser i svensk lagstiftning, som inskränka församlingsfriheten, ha exempelvis icke genomgåts i syfte att klarlägga huruvida de stå i överensstämmelse med konventionens regler på denna punkt. Motionären har nu påyrkat en allmän utredning med uppgift att fastställa om och i vad mån svensk rätt strider mot konventionens förpliktelser.

Goda skäl kunna onekligen anföras för att en dylik undersökning verkställas. Sverige har genom att medgiva enskilda att klaga hos Europarådets kommission överlämnat avgörandet av spörsmålet huruvida svensk rätt i det särskilda fallet överensstämmer med konventionen till övernationella organ. Det är knappast förenligt med Sveriges ställning att medvetet utsätta sig för risken att förklaras icke ha uppfyllt de förpliktelser, vårt land iklätt sig genom att ratificera konventionen och tilläggsprotokollet. Rimligen bör man från svensk sida i första hand själv klarlägga eventuella skiljaktigheter mellan å ena sidan konventionen och protokollet och å andra sidan gällande svensk rätt samt andra liknande onöjaktigheter. Självfallet är det också i och för sig ett internt svenskt intresse att tillse, att vår lagstiftning i alla avseenden når upp till den nivå, som konventionen och protokollet föreskriva.

Då emellertid den ifrågasatta allmänna undersökningen icke företogs i samband med Sveriges ratificering av konventionen, kan ifrågasättas om det nu är rätta tidpunkten att verkställa densamma. Utredningar pågå för närvarande på de båda områden, där den bristande överensstämmelsen mellan konventionen och gällande svensk rätt ansetts särskilt påtaglig. Resultaten av dessa synas böra avvaktas, innan en allmän utredning på övriga fält igångsättes.

En väsentlig svårighet vid utförandet av undersökningar rörande förhållandet mellan konventionen och svensk rätt hänför sig till tolkningen av i denna förekommande termer, vilkas innebörd i internationella sammanhang ännu är oviss. Utredningsarbetet skulle underlättas och ge säkrare resultat, om på denna punkt klarhet vunnits med ledning av kommissionens egna avgöranden i ett icke alltför ringa antal fall. Det finnes därför anledning att avvakta, huru praxis utvecklar sig inom Europarådets kommission.

Det får vidare antagas, att lagstiftarna ha sin uppmärksamhet fäst vid konventionen. En successiv anpassning av äldre regler i vår rätt, vilka strida mot konventionens bestämmelser på någon punkt, till denna kan därför väntas äga rum. Utskottet vill understryka angelägenheten av att icke dylika tillfällen att åstadkomma en bättre överensstämmelse mellan konventionen och svensk rätt försummas.

Under hänsynstagande till ovan angivna förhållanden finner utskottet den systematiska genomgång av gällande rätt mot bakgrund av konventionens regler, som utskottet ansett sig böra i och för sig förorda, kunna något anstå. Det får ankomma på Kungl. Maj:t att framdeles bestämma lämplig tidpunkt för denna genomgång, vilken icke synes behöva göras mera vidlyftig än att den skulle kunna utföras inom Kungl. Maj:ts kansli.

Efter överläggning i båda kamrarna bifölls vad utskottet hemställt.

Internationella juristkommissionen

År 1952 bildades i Berlin den internationella juristkommissionen (International Commission of Jurists). Kommissionen består av ett tjugotal ledamöter från lika många nationer. Medlemmarna utses genom kooptation. Svensk representant är motionären.

I flera länder har på kommissionens initiativ bildats nationella sektioner eller fristående juristföreningar, som samarbetar med densamma — i Sverige Svensk juristförening för rättssäkerhet.

Kommissionens uppgift har angivits vara att överallt i världen sträva för upprättandet och vidmakthållandet av en rättslig ordning, som står i överensstämmelse med rättsstatliga idéer. Kommissionens verksamhet har under de gångna åren manifesterats i av trycket utgivna studier av rättsordning och rättsskipning i vissa länder. Därjämte har ett antal konferenser hållits, bland dem den i motionen omnämnda kongressen i januari 1959 i New Delhi. Vid denna samlades omkring 185 inbjudna deltagare från 53 länder.

De vid nämnda kongress antagna huvudprinciperna sammanfattades i Delhi-deklarationen av den 9 januari 1959. Till denna är fogad fyra bilagor, varav den första behandlar frågor om den lagstiftande makten, den andra frågor om förvaltningen, den tredje frågor om brottmålsprocessen samt den fjärde frågor om domarnas och advokaternas ställning. Beträffande innehållet i deklarationen jämte de därvid fogade bilagorna får utskottet hänvisa till motionen.

Utskottet

Sverige ratificerade den 11 januari 1952 Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna m. m. och den 17 april 1953 tilläggsprotokollet till samma konvention. Härigenom har Sverige jämlikt artikel 1 i konventionen förbundit sig att garantera envar, som befinner sig under svensk jurisdiktion, de fri- och rättigheter, som angives i konventionen jämte tilläggsprotokollet. Bland de på detta sätt skyddade rättigheterna kan nämnas envars rätt till liv, frihet och personlig säkerhet, en rad processuella rättigheter, grundsatsen om att strafflagstiftning icke får ha tillbakaverkande kraft, rätten till skydd för privat- och familjeliv, brevfriheten, tankefriheten, samvets- och religionsfriheten, yttrandefriheten, församlingsfriheten och föreningsfriheten. Vidare har envar tillförsäkrats effektiv möjlighet att föra talan inför en inhemsk myndighet i anledning av att någon av hans i konventionen angivna fri- och rättigheter blivit kränkt, även för den händelse att kränkningen förövats av ämbetsman i tjänsteutövning. Sedan erforderligt antal länder biträtt konventionen, trädde denna i kraft den 3 september 1953; tilläggsprotokollet har varit i kraft sedan den 18 maj 1954.

Med skrivelse till Kungl. Maj:t den 27 april 1956 har riksdagen givit till känna, att riksdagen ansett sig böra i och för sig förorda en systematisk genomgång av gällande rätt mot bakgrund av konventionens regler, att denna genomgång på grund av närmare angivna förhållanden kunde något anstå samt att Kungl. Maj:t finge framdeles bestämma lämplig tidpunkt för genomgången, vilken icke syntes behöva göras mera vidlyftig än att den skulle kunna utföras inom Kungl. Maj:ts kansli. — Såsom framgår av justitieombudsmannens till 1960 års riksdag avgivna redogörelse för behandlingen hos Kungl. Maj:t av riksdagens skrivelser är ärendet beroende på Kungl. Maj:ts prövning.

I motionen angives att anledning finnes att aktualisera det av 1956 års riksdag uttalade önskemålet, då nu snart fyra år förflutit, sedan riksdagen gjorde sin framställning. Utskottet vill med anledning härav framhålla, att det fortfarande föreligger sådana förhållanden, som 1956 ansågs böra medföra anstånd med den begärda genomgången. I detta sammanhang torde vara tillräckligt att erinra om att utredningen rörande administrativa frihetsberövanden fortfarande pågår. Enbart den omständigheten att viss tid förflutit efter riksdagens skrivelse bör därför icke föranleda något särskilt uttalande från riksdagen.

Såsom framhålles i motionen är Delhideklarationen icke folkrättsligt bindande för Sverige. Vid sådant förhållande kan det icke anses föreligga skäl att särskilt beakta deklarationen vid en genomgång av gällande svensk rätt mot bakgrund av Europarådets konvention.

Med hänsyn till det anförda finner utskottet för sin del anledning icke förekomma att tillstyrka bifall till motionen.

På grund härav får utskottet hemställa,

att förevarande motion, II: 570, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 1 mars 1960

På första lagutskottets vägnar:

INGRID GÄRDE WIDEMAR

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från f ö r s t a kammaren: fru Gärde Widemar, herrar Branting, Robert Johansson, Nyström, Gezelius, fröken Mattson, herrar Fagerström* och Åkesson*;

från a n d r a kammaren: herrar Landgren, Östrand, Fröding, Gustafsson i Borås, fru Löfqvist, herrar Larsson i Norderön, Alemyr och fru Kristensson.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.