

## Nr 19

*Utlåtande i anledning av väckt motion om utredning för fastställande i vad mån svensk rätt strider mot de förpliktelser, som Sverige åtagit sig enligt Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna m. m.*

Första lagutskottet har till behandling förehått en i andra kammaren väckt, till lagutskott hänvisad motion, nr 590, av herr *Håstad*. I motionen föreslås, att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa, att en utredning företages med uppgift att

1) fastställa i vad mån svensk rätt strider mot Sveriges förpliktelser enligt Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna m. m.,

2) undersöka möjligheten att genom en separat reform skapa *dels* snabb domstolskontroll och *dels* möjligheter för den enskilde att vid myndigheter inom landet väcka talan om skadestånd på grund av frihetsingripanden, som strider mot konventionens föreskrifter.

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

### **Europarådets konvention m. m.**

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 bekänna sig till de andliga och moraliska värden, vilka äro deras folks gemensamma arv och ur vilka personlig och politisk frihet samt lagbundet samhällsskick framvuxit, begrepp som utgöra 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 utgöra 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 erhöll konventionen sin slutliga utformning i november 1950 och öppnades den 4 nämnda månad för underskrivande. Konventionen undertecknades omedelbart av Belgien, Danmark, Frankrike, Irland, Island, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Norge, Saar, Storbritannien, Turkiet och Tyska Förbundsrepubliken. Därefter har konventionen den 28 november 1950 undertecknats även av Sverige och Grekland, varigenom den sålunda blivit underskriven av samtliga 15 länder, vilka för det dåvarande voro medlemmar av Europarådet. Konventionen har sedermera ratificerats av nämnda länder — däribland Sverige den 11 januari 1952 — utom Frankrike. Konventionen trädde i kraft den 3 september 1953.

Konventionen inledes med art. 1, enligt vilken de fördragsslutande parterna förplikta sig att garantera envar, som befinner sig under deras jurisdiktion, de *fri- och rättigheter*, som angivas i konventionen. Dessa fri- och rättigheter bestämmas i de efterföljande artiklarna 2—12, vilka äro av följande lydelse:

#### Artikel 2.

1. Envars rätt till livet skall skyddas genom lag. Ingen skall avsiktligt bli berövad livet utom till verkställande av domstols dom i fall då han dömts för brott, som enligt lagen är belagt med sådant straff.

2. Berövande av livet skall icke anses hava skett i strid mot denna artikel när det är en följd av våld, som var absolut nödvändigt

- a) för att försvara någon mot olaglig våldsgärning;
- b) för att verkställa laglig arrestering eller för att hindra någon som lagligen är berövad sin frihet att undkomma;
- c) vid lagligen vidtagen åtgärd till stävjande av upplopp eller uppror.

#### Artikel 3.

Ingen må utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

#### Artikel 4.

1. Ingen må hållas i slaveri eller trældom.

2. Ingen må nödgas att utföra tvångsarbete eller eljest honom påtvingat arbete.

3. Med tvångsarbete eller påtvingat arbete enligt denna artikel förstås icke:

a) arbete som regelmässigt utkräves av den som är underkastad frihetsförlust i enlighet med bestämmelserna i artikel 5 av denna konvention eller som är villkorligt frigiven;

b) tjänstgöring av militär art eller, i länder varest samvetsbetänkligheter mot sådan beaktas, tjänstgöring som i hithörande fall utkräves i stället för militär värnpliktstjänstgöring;

- c) tjänstgöring som utkräves, då nödläge eller olycka hotar samhällets existens eller välfärd;
- d) arbete eller tjänstgöring som ingår i de normala medborgerliga skyldigheterna.

#### Artikel 5.

1. Envar har rätt till frihet och personlig säkerhet.

Ingen må berövas sin frihet utom i följande fall och i den ordning som lagen föreskriver:

a) då någon lagligen är berövad sin frihet efter fällande dom av vederbörlig domstol;

b) då någon lagligen är arresterad eller eljest berövad sin frihet antingen med anledning av att han underlåtit att uppfylla domstols lagligen givna föreläggande eller i ändamål att uppnå fullgörande av någon i lag föreskriven skyldighet;

c) då någon lagligen är arresterad eller eljest berövad sin frihet för att ställas inför vederbörlig rättslig myndighet såsom skäligen misstänkt för att ha förövat brott, eller när det skäligen anses nödvändigt att förhindra honom att begå ett brott eller att undkomma efter att ha gjort detta;

d) då en underårig i laga ordning är berövad sin frihet för att undergå skyddsuppföstran eller för att inställas inför vederbörlig rättslig myndighet;

e) då någon lagligen är berövad sin frihet till förhindrande av spridning av smittosam sjukdom eller emedan han är sinnessjuk, alkoholist, hemfallen åt missbruk av droger eller lösdrivare;

f) då någon lagligen är arresterad eller eljest berövad sin frihet till förhindrande av att han obehörigen inkommer i landet eller som ett led i förfarandet för hans utvisning eller utlämnande.

2. Envar, som arresteras, skall snarast möjligt och på ett språk, som han förstår, underrättas om skälen för åtgärden och om varje anklagelse mot honom.

3. Envar, som är arresterad eller berövad sin frihet i enlighet med vad under 1 c) sagts, skall ofördröjligen ställas inför domare eller annan ämbetsman, som enligt lag beklätts med domsmakt, och skall vara berättigad till rättegång inom skäligen tid eller till frigivning i avvaktan på rättegång. För frigivning må krävas borgen för att vederbörande inställer sig till rättegången.

4. Envar, som berövas sin frihet genom arrestering eller eljest, skall äga rätt att inför domstol påfordra, att lagligheten av frihetsberövandet snabbt må prövas samt hans frigivning beslutas, om åtgärden icke är laglig.

5. Envar, som utsatts för arrestering eller annat frihetsberövande i strid mot bestämmelserna i denna artikel, skall äga rätt till skadestånd.

*Artikel 6.*

1. Envar skall, när det gäller att pröva hans civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till opartisk och offentlig rättegång inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag. Domen skall avkunnas offentligt, men pressen och allmänheten må utestängas från rättegången eller en del därav av hänsyn till sedligheten, den allmänna ordningen eller den nationella säkerheten i ett demokratiskt samhälle, eller då hänsyn till minderåriga eller till parternas privatlivs helgd så kräva eller, i den mån domstolen så finner strängt nödvändigt, i fall då på grund av särskilda omständigheter offentlighet skulle lända till skada för rättvisans intresse.

2. Envar, som blivit anklagad för brottslig gärning, skall betraktas som oskyldig intill dess hans skuld lagligen fastställts.

3. Envar, som blivit anklagad för brottslig gärning, skall äga följande minimirättigheter:

a) att ofördröjligen på ett språk, som han förstår, och i detalj bliva underrättad om innebörden av och orsaken till anklagelsen mot honom;

b) att åtnjuta tillräcklig tid och möjlighet att förbereda sitt försvar;

c) att försvara sig personligen eller genom rättegångsbiträde, som han själv utsett, eller att, i fall då han saknar erforderliga medel för betalning av rättegångsbiträde, erhålla sådant utan kostnad, om rättvisans intresse så fordrar;

d) att förhöra eller låta förhöra vittnen, som åberopas emot honom, samt att för egen räkning få vittnen inkallade och förhörda under samma förhållanden som vittnen åberopade mot honom;

e) att utan kostnad åtnjuta bistånd av tolk, om han icke förstår eller talar det språk, som begagnas i domstolen.

*Artikel 7.*

1. Ingen må fällas till ansvar för någon gärning eller underlåtenhet, som vid tidpunkten för dess begående icke utgjorde ett brott enligt inhemsk eller internationell rätt. Ej heller må högre straff utmätas än som var tillämpligt vid tidpunkten för den brottsliga gärningens begående.

2. Förevarande artikel skall icke hindra rannsaking och bestraffning av den som gjort sig skyldig till en handling eller underlåtenhet, som vid tidpunkten för dess begående var brottslig enligt de allmänna rättsprinciper som erkännas av civiliserade stater.

*Artikel 8.*

1. Envar har rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens.

2. Offentlig myndighet må icke störa åtnjutandet av denna rättighet

med undantag för vad som är stadgat i lag och i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till landets yttre säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd, förebyggandet av oordning eller brott, hälsovården, skyddandet av sedligheten eller av andra personers fri- och rättigheter.

*Artikel 9.*

1. Envar skall äga rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet. Denna rätt innefattar frihet att byta religion eller tro och frihet att ensam eller i gemenskap med andra, offentligt eller enskilt, utöva sin religion eller tro genom gudstjänst, undervisning, andaktsövningar och iakttagande av religiösa sedvänjor.

2. Envars frihet att utöva sin religion eller tro må endast underkastas sådana inskränkningar, som äro angivna i lag och som äro nödvändiga i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till den allmänna säkerheten, upprätthållandet av allmän ordning, hälsovården, skyddandet av sedligheten eller av andra personers fri- och rättigheter.

*Artikel 10.*

1. Envar skall äga rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att mottaga och sprida uppgifter och tankar utan inblandning av offentlig myndighet och oberoende av territoriella gränser. Denna artikel förhindrar icke en stat att kräva tillstånd för radio-, televisions- eller biograföretag.

2. När utövandet av de nämnda friheterna medför ansvar och skyldigheter, må det underkastas sådana formföreskrifter, villkor, inskränkningar eller straffpåföljder, som äro angivna i lag och i ett demokratiskt samhälle äro nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet, den territoriella integriteten, den allmänna säkerheten, förebyggandet av oordning eller brott, hälsovården, skyddandet av sedligheten eller av annans goda namn och rykte eller rättigheter, förhindrande av att förtroliga underrättelser spridas, eller upprätthållandet av domstolarnas auktoritet och opartiskhet.

*Artikel 11.*

1. Envar skall äga rätt till frihet att delta i fredliga sammankomster samt till föreningsfrihet, däri inbegripet rätten att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen.

2. Utövandet av dessa rättigheter må icke underkastas andra inskränkningar än sådana som äro angivna i lag och i ett demokratiskt samhälle äro nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, förebyggandet av oordning eller brott, hälsovården, skyddandet av sedligheten eller av annans fri- och rättigheter. Denna artikel förhindrar icke, att för medlemmar av de väpnade styrkorna, polisen eller den statliga förvaltningen lagliga inskränkningar må göras i de nämnda rättigheternas utövande.

*Artikel 12.*

Giftasvuxna män och kvinnor skola äga rätt att ingå äktenskap och bilda familj i enlighet med de inhemska lagar, som reglera utövandet av denna rättighet.

I tilläggsprotokollet till konventionen, vilket undertecknades den 20 mars 1952, ratificerades av Sverige den 17 april 1953 och trädde i kraft den 18 maj 1954, ha upptagits föreskrifter om vissa ytterligare rättigheter. De ifrågavarande artiklarna i protokollet ha följande lydelse:

*Artikel 1.*

Envar fysisk eller juridisk persons rätt till sin egendom skall lämnas okränk. Ingen må berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som angivas i lag och av folkrättens allmänna grundsatser.

Ovanstående bestämmelser inskränka likväl icke en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner erforderlig för att reglera nyttjandet av viss egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse eller för att säkerställa betalning av skatter och andra pålagor eller av böter och viten.

*Artikel 2.*

Ingen må förvägras rätten till undervisning. Vid utövandet av den verksamhet staten kan påtaga sig i fråga om uppfostran och undervisning skall staten respektera föräldrarnas rätt att tillförsäkra sina barn en uppfostran och undervisning som står i överensstämmelse med föräldrarnas religiösa och filosofiska övertygelse.

*Artikel 3.*

De höga fördragsslutande parterna förbinda sig att anordna fria och hemliga val med skäliga mellanrum samt under förhållanden som tillförsäkra folket rätten att fritt ge uttryck åt sin mening beträffande sammansättningen av den lagstiftande församlingen.

Övriga bestämmelser i konventionen, som följa efter art. 12, syfta till att säkerställa ett *effektivt skydd* åt de i artiklarna 2—12 upptagna fri- och rättigheterna och äga tillämpning även på de i tilläggsprotokollet förtecknade rättigheterna.

I art. 13 föreskrives, att envar, vars i konventionen angivna fri- och rättigheter kränkts, skall äga effektiv möjlighet att tala härå inför inhemska myndighet och detta även i det fall, att kränkningen förövats av ämbetsman i tjänsteutövning. De inskränkningar, som i konventionen medgivits beträffande de däri upptagna fri- och rättigheterna, må enligt art. 18 icke vidtagas annat än för tillgodoseende av de syften, med hänsyn till vilka de tillåtits. I fråga om garantier för konventionens efterlevnad föreskri-

ves i art. 19, att det skall upprättas dels en europeisk kommission för de mänskliga rättigheterna, dels ock en europeisk domstol för de mänskliga rättigheterna.

Angående *den europeiska kommissionen* meddelas därefter föreskrifter i artiklarna 20—37. Enligt art. 20 skall kommissionen bestå av ledamöter till samma antal som de fördragsslutande parterna. Angående anhängiggörandet av ärenden inför kommissionen gäller enligt art. 24, att fördragsslutande part genom Europarådets generalsekreterare kan till kommissionen hänskjuta påstående om kränkning av bestämmelserna i konventionen från annan fördragsslutande parts sida. Vidare föreskrives i art. 25, att kommissionen må mottaga till Europarådets generalsekreterare riktade framställningar från enskilda personer, icke-statliga organisationer eller grupper av enskilda, som påstå sig ha genom någon av de fördragsslutande parterna utsatts för kränkning av någon i konventionen angiven rättighet. Som förutsättning för att kommissionen skall äga upptaga en dylik framställning har likväl uppställts bl. a., att den fördragsslutande part, mot vilken klagan riktas, förklarat sig erkänna kommissionens behörighet att mottaga framställningar av nu ifrågavarande slag. I art. 26 föreskrives, att kommissionen äger upptaga ett ärende först sedan alla inhemska rättsmedel uttömts samt icke senare än sex månader från den dag, då det slutliga beslutet meddelades. I första hand eftersträvar man att en uppgörelse i godo skall kunna nås. Lyckas detta, skall enligt art. 30 en rapport utarbetas innehållande en kort redogörelse för de faktiska omständigheterna och för den lösning, som uppnåtts, vilken redogörelse därefter tillställs de berörda staterna, Europarådets ministerkommitté och generalsekreteraren för offentliggörande. Om en lösning däremot icke kunnat uppnås, skall enligt art. 31 kommissionen utarbeta en rapport rörande de faktiska omständigheterna i fallet samt angiva, huruvida kommissionen anser desamma innebära, att den ifrågavarande staten brutit mot sina förpliktelser enligt konventionen. Rapporten skall överlämnas till ministerkommittén. Om ärendet icke inom tre månader från dagen för rapportens överlämnande hänskjutits till den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, skall enligt art. 32 ministerkommittén med två tredjedelars majoritet fastställa, huruvida kränkning av konventionen skett. I händelse denna fråga besvaras jakande, skall ministerkommittén föreskriva en frist, inom vilken den berörda staten har att vidtaga de åtgärder, som bliva erforderliga till följd av ministerkommitténs beslut. Där est staten i fråga icke inom den föreskrivna fristen vidtagit tillfredsställande åtgärder, skall ministerkommittén med två tredjedelars majoritet besluta, vilken verkan dess ursprungliga beslut skall erhålla, samt publicera kommissionens rapport.

Först då minst sex fördragsslutande stater bundit sig genom sådan förklaring, som omförmäles i art. 25, äger kommissionen upptaga framställningar från enskilda om kränkning av rättighet. Sådan förklaring har lämnats av Irland och Sverige utan tidsbegränsning samt av Belgien, Danmark,

Island, Norge och Tyska Förbundsrepubliken för viss tid. Kommissionen har i anledning härav den 5 juli 1955 erhållit behörighet att upptaga individuella framställningar.

Angående *den europeiska domstolen* för de mänskliga rättigheterna ha utförliga bestämmelser meddelats i artiklarna 38—56. I art. 38 stadgas, att domstolen skall vara sammansatt av domare till samma antal som Europarådets medlemmar samt att mer än en domare icke må vara medborgare i en och samma stat. Enligt art. 44 gäller, att endast de fördragsslutande parterna och den förut omnämnda kommissionen äga hänskjuta ett mål till domstolen. I art. 45 har föreskrivits, att domstolens behörighet omfattar alla tvister rörande tolkningen och tillämpningen av konventionen, vilka de fördragsslutande parterna eller kommissionen hänskjuta till domstolen.

Det sista avsnittet av konventionen, omfattande artiklarna 57—66, avhandlar vissa allmänna frågor. I art. 57 har föreskrivits, att på anmodan av Europarådets generalsekreterare varje fördragsslutande part skall tillhandahålla upplysningar om det sätt, på vilket dess inhemska lagstiftning säkerställer ett effektivt efterlevande av bestämmelserna i konventionen.

### Gällande rätt

Kortfattade upplysningar rörande de regler, som gälla i svensk rätt på de områden, som omfattas av föreskrifterna i konventionens artiklar 2—12 och tilläggsprotokollets artiklar 1—3, lämnas i nedan å s. 9—11 och 13—14 intagna båda departementschefsanföranden. Utskottet får hänvisa till dessa. Det må erinras om att 1878 års dissenterförordning sedan 1952 ersatts av religionsfrihetslagen. — Vad angår reglerna om frihetsberövande kan utskottet hänvisa till den utförliga framställningen i utskottets utlåtande nr 17 vid 1951 års riksdag (s. 7—14). Likartade undersökningar ha icke nu kunnat företagas på alla de av konventionen och tilläggsprotokollet berörda områdena.

Vad särskilt angår möjligheterna för enskild, som anser sig förfördelad genom offentlig myndighets åtgärd, att föra talan om ersättning för härigenom liden skada mot den ansvarige ämbets- eller tjänstemannen äro dessa i svensk rätt begränsade. Enligt 22: 8 rättegångsbalken får talan om enskilt anspråk på grund av ämbetsbrott icke väckas av målsäganden mot ämbets- eller tjänsteman, vilken vid åtal för ämbetsbrott har att svara inför överrätt, med mindre åtal för brottet äger rum eller den enskildes talan biträdes av åklagaren.

Beträffande möjligheten att av stat eller kommun erhålla ersättning för skada, som vållats av myndighets beslut, är att anteckna att enligt svensk rätt i princip någon sådan skadeståndsskyldighet för stat och kommun icke föreligger. Vissa undantag från denna huvudregel finnas dock.



## 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 därvid enligt art. 25 i konventionen förklarade sig erkänna den europeiska kommissionen för de mänskliga rättigheterna såsom behörig att mottaga framställningar från enskilda personer, icke-statliga organisationer och grupper av enskilda, som påstode sig ha genom någon av de fördragsslutande 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. Han anförde vidare.

Vad i art. 2 uttalas om att envars rätt till livet skall skyddas genom lag täckes sålunda av den svenska strafflagens bestämmelser om straff för mord och dråp m. m. Det i art. 3 upptagna stadgandet, att ingen må utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning står i full samklang med rättegångsbalken och lagstiftningen om straffverkställighet. Förbudet mot slaveri och trälldom i art. 4 är täckt av bestämmelserna i 15 kap. strafflagen. Det i samma artikel upptagna förbudet mot tvångsarbete annat än i vissa uppräknade fall ger heller icke anledning till några betänkligheter, eftersom de medgivna undantagsfallen täcka alla de situationer, i vilka arbetstvång kan förekomma enligt svensk lag. Den i art. 5 garanterade rätten till frihet och personlig säkerhet är skyddad genom § 16 regeringsformen. Några andra fall av frihetsberövande än de, som äro tillåtna enligt artikeln, finnas icke enligt svensk lag. Vad i artikeln säges därom, att envar, som arresteras, skall underrättas om anklagelsen mot honom, samt om att den arresterade ofördröjligen skall ställas inför domstol, motsvaras av bestämmelserna i rättegångsbalken. Den i artikeln vidare upptagna föreskriften att envar, som berövas friheten genom arrestering eller eljest, skall äga rätt att inför domstol påfordra, att lagligheten av frihetsberövandet snabbt må prövas, är för straffprocessens del täckt av rättegångsbalkens föreskrifter. Beträffande de övriga fall av frihetsberövande, vilka här kunna komma i fråga, gäller att det för vederbörande städse finnes en möjlighet att få frågan om frihetsberövandet omprövad. Även om de organ, vilka handhava denna prövning, för närvarande icke alla äro att beteckna såsom domstolar i den betydelse ordet har i det svenska författningsspråket, t. ex. sinnessjuknämnden, får dock anses att det förfarande, som här föreskrivits, motsvarar vad som i konventionen åsyftas. I artikeln föreskrives slutligen, att den, som utsatts för arrestering eller annat frihetsberövande i strid mot artikelns bestämmelser, skall äga rätt till skadestånd. I anledning härav må till en början hänvisas till lagen den 13 april 1945 om ersättning i vissa fall åt oskyldigt häktade och dömda. Vidare må framhållas att, därest olagligt frihetsberövande skulle äga rum i andra sammanhang än straffprocessuella, möjlighet gives att föra ersättningstalan mot den befattningshavare, som är ansvarig för det oriktiga frihetsberövandet. Bestämmelserna i art. 6 om rättegångsgarantierna äro i full utsträckning täckta av rättegångsbalken. Den i art. 7 upptagna

grundsatsen, att ingen må fällas till ansvar för någon gärning, som vid tidpunkten för dess begående icke utgjorde ett brott, ävensom att högre straff icke må utmätas än som var tillämpligt vid tidpunkten för gärningens begående, svarar fullt ut mot den svenska strafflagens ståndpunkt sådana denna kommit till uttryck i 5 § strafflagens promulgationsförordning. Det i *art. 8* stadgade skyddet för envars privat- och familjeliv, hans hem och hans korrespondens täckes av bestämmelserna i 15 kap. strafflagen om straff för brott mot hemfrid och brevhemlighet. De ingrepp i åtnjutandet av nu ifrågavarande rättigheter, som kunna förekomma från myndigheternas sida, sträcka sig i vårt land icke längre än som i artikeln medgivnas. I fråga om skyddet för religionsfriheten i *art. 9* förhåller det sig däremot sålunda, att den nuvarande svenska lagstiftningen icke medger så stort mått av religionsfrihet, som i konventionen förutsättes. Bl. a. medger den ännu gällande dissenterförordningen av 1873 icke utträde ur svenska kyrkan annat än för den som inträder i något visst annat kristet trossamfund. Enligt det förslag till religionsfrihetslag m. m., som genom propositionen nr 100 avlåtits till årets riksdag, bortfalla emellertid de ännu gällande inskränkningarna i religionsfriheten. Därest ifrågavarande förslag blir upphöjt till lag, kommer följaktligen icke i nu ifrågavarande hänseende att möta något hinder för Sveriges anslutning till konventionen. Skulle åter förslaget icke vinna riksdagens bifall, läser ratifikation av konventionen för Sveriges del böra ske under förbehåll för vår alltjämt gällande äldre religionsfrihetslagstiftning, på sätt *art. 64* i konventionen medger. Den i *art. 10* innefattade beskrivningen av yttrandefriheten överensstämmer i vad gäller spridandet av tryckta skrifter med den svenska tryckfrihetslagstiftningen. Icke heller i övrigt möter i vad avser denna artikel något hinder för att Sverige ansluter sig till konventionen. Även det i *art. 11* stadgade skyddet för förenings- och församlingsfriheten har motsvarighet i den svenska rätten. I sådant hänseende må bl. a. erinras om lagen den 11 september 1936 om förenings- och förhandlingsrätt samt om de i 13 § ordningsstadgan för rikets städer den 24 mars 1868 innefattade föreskrifterna om bl. a. hållande av allmänt föredrag. Att även den i *art. 12* upptagna rätten för giftasvuxna män och kvinnor att ingå äktenskap och bilda familj är erkänd i Sverige kräver intet särskilt påpekande. Icke heller innehållet i *art. 13* strider mot den i Sverige gällande ordningen. Då det i denna artikel föreskrives, att envars, vars i konventionen angivna fri- och rättigheter kränkts, skall äga effektiv möjlighet att tala härå inför inhemsk myndighet och detta även i det fall, att kränkningen förövats av ämbetsman i tjänsteutövning, må hänvisas till den svenska justitieombudsmans- och militieombudsmansinstitutionen, som tillkommit just för att tillgodose de synpunkter som här äro i fråga. Tydligt är vidare, att även det i *art. 14* stadgade förbudet för diskrimination i fråga om åtnjutandet av de mänskliga rättigheterna på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationell eller social härkomst, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt står i överensstämmelse med den svenska rättsordningen. Att utlänningar, som uppehålla sig här i landet, kunna åläggas begränsningar i fråga om rätten att driva politisk verksamhet har täckning i *art. 16*. Denna artikel torde kunna åberopas även i vad gäller det förhållandet att endast svenska medborgare kunna vara ansvariga utgivare av periodiska skrifter.

Föredragande departementschefen kom därefter bl. a. in på frågan huruvida Sverige genom särskild förklaring skulle medgiva den europeiska kommissionen för de mänskliga rättigheterna att upptaga anmälningar även från enskilda personer, icke-statliga organisationer eller grupper av en-

skilda, som påstå sig ha blivit offer för kränkning av konventionen från någon fördragsslutande stats sida.

Det kan visserligen sägas, att en rätt för enskilda personer och organisationer att inkomma med framställningar till kommissionen skulle kunna låna sig till missbruk i propagandistiskt syfte. Ett skydd häremot innefattas emellertid i art. 27, som bl. a. föreskriver att kommissionen skall avvisa framställning, som kommissionen anser vara uppenbarligen ogrundad eller utgöra ett missbruk av rätten att göra framställning. Vidare må framhållas att, eftersom konventionen, på sätt förut sagts, i främsta rummet ålägger staterna förpliktelser med avseende på deras förhållande till sina egna medborgare, konventionens efterlevnad icke synes kunna effektivt garanteras, om icke de enskilda tillförsäkras någon form av talerätt vid kränkningar av konventionen. Det är nämligen långt ifrån säkert att det, för det fall att en stat kränker sina medborgares mänskliga rättigheter, skall finnas någon annan stat, som är beredd att med anledning härav framställa en anklagelse mot den förra staten.

Utifrån ovan återgivna överbäganden fann departementschefen, att Sverige borde låta en ratifikation av konventionen åtföljas av en förklaring enligt art. 25 om att Sverige erkänner kommissionens behörighet att upptaga framställningar från enskilda personer, icke-statliga organisationer och grupper av enskilda.

I anledning av propositionen väcktes i första kammaren en motion av herr *Herlitz*, vari denne bl. a. anförde:

Ett för den moderna rättsstaten utmärkande drag består däri att medborgarna äga värja sig mot ingrepp i deras rättigheter från myndigheters (regelmässigt även regeringens) sida genom talan antingen inför allmän domstol (så i de anglosaxiska länderna, Norge och Danmark) eller administrativ domstol (så i Tyskland och Frankrike). I Sverige är det annorlunda. Vägen till domstol står visserligen ofta öppen, men ej alltid. I många fall får man nöja sig med regeringens avgöranden i besvärsväg. Detta är ett förhållande som i belysning av andra länders ordning mer och mer tilldrager sig uppmärksamheten som en lucka i det svenska rättsskyddet. Konventionsförslaget belyser denna lucka.

Jag syftar i första rummet på art. 5: 4, enligt vilken envar som berövats friheten skall äga rätt att »inför domstol påfordra att lagligheten av frihetsberövandet snabbt må prövas samt hans frigivning beslutas, om åtgärden icke är laglig». Sådan talan angående frihetsberövande kan enligt svensk rätt i de flesta fall föras inför allmän eller administrativ domstol. Men ingalunda alltid. Sålunda behandlas frågor angående frihetsberövande enligt utlänningslagen uteslutande i administrativ väg; det är Konungen i statsrådet som i sista instans prövar åtgärdens laglighet, d. v. s. närmast dess överensstämmelse med utlänningslagen. Det kan ock nämnas — fast det är av ringa praktisk betydelse — att detsamma gäller, om någon förmenar att ha obehörigen berövats sin frihet enligt polisinstruktionen. Denna lucka i rättsskyddet fylles ingalunda genom möjligheten till klagan hos riksdagens ombudsmän; varken de eller de domstolar, inför vilka de föra talan, kunna, såsom konventionen fordrar, besluta om frigivning.

Ett liknande spörsmål möter i art. 13, som garanterar envar, vars fri- och rättigheter kränkts, »effektiv möjlighet att tala härå inför inhemsk myndighet». Departementschefen åberopar som täckning för en sådan regel möjligheten att föra talan hos riksdagens ombudsmän. Denna möjlighet står

dock ej till buds, om kränkningen ägt rum genom ett beslut av regeringen. Och vad andra fall angår, kan det allvarligen sättas i fråga, huruvida möjligheten att genom ombudsmäns ingripande utverka straff och skadestånd från den felande tjänstemannen — men icke rättelse i den felaktiga åtgärden — motsvarar konventionens krav på »effective remedy»; den franska texten — som talar om »recours effectif» — synes i själva verket klart ange att så icke är fallet. Och frågar man efter möjligheterna att föra talan om rättelse i felaktiga beslut, är nyss anmärkt, att man i vissa i art. 5 avsedda fall icke har möjlighet att föra talan vid vare sig allmän eller administrativ domstol. Från områden för andra fri- och rättigheter än de i art. 5 reglerade kunde exemplen härpå mångfaldigas. Det är i många fall man i sista instans får nöja sig med avgöranden av regeringsmakten. Här står man åter inför den nyss anmärkta luckan i vårt rättsskydd. Nu är det sant att art. 13 icke kräver rätt att föra talan just vid domstol; den talar rätt och slätt om »myndighet» («authority», »instances»). Vad därmed bör förstås är utan kännedom om förarbetena svårt att bedöma. Men är det verkligen ur konventionens synpunkt tillräckligt, att man har möjlighet att hänvända sig till regeringsmakten? Och tillåter den att, då en frihetsbegränsning omedelbarligen beslutats av regeringen, det icke finnes någon myndighet inför vilken man kan »tala å» kränkningen?

I anledning av motionärens påpekanden erinrade *utrikesutskottet* i sitt utlåtande nr 11 i anledning av propositionen och motionen om att enligt artikel 5 mom. 1 f) i konventionen hinder icke mötte mot en lagstiftning, enligt vilken personer kunde berövas sin frihet till förhindrande av att de obehörigen inkomme i landet eller som ett led i förfarandet för deras utvisning. Då Kungl. Maj:ts rätt enligt utlänningslagen att i samband med avvísning eller utvisning förordna om internering av utlänning vore oinskränkt, skulle talan inför domstol — därest sådan kunde äga rum — endast kunna resultera i ett konstaterande av Kungl. Maj:ts diskretionära prövningsrätt. Vad motionären anförde om frihetsberövande enligt polisinstruktionen fann utskottet med hänsyn till det kortvariga omhändertagande, varom i sådana fall kunde bliva fråga, knappast kunna betraktas såsom ett frihetsberövande enligt konventionens mening. Även om i de av motionären anförda fallen talan inför domstol i konventionens mening icke kunde äga rum, vore dessa fall icke av den beskaffenhet att behöva föranleda förbehåll vid konventionens ratificering. Klagorätt i administrativ väg och rätten att hänvända sig till riksdagens ombudsmän fyllde kraven i konventionens art. 13 på rätt att föra talan inför myndighet. Icke heller vad motionären i detta hänseende anfört vore av natur att behöva föranleda något förbehåll vid konventionens ratificering.

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 art. 5 i Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt att förslag till erfor-

derliga 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 fjolårets 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 förefinnas 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.

Efter gemensamt nordiskt förberedelsearbete tillkallades enligt Kungl. Maj:ts bemyndigande den 23 maj 1952 sakkunniga för att utreda frågan om stats och kommuns skadeståndsansvar. De sakkunniga ha antagit benämningen *kommittén angående det allmännas skadeståndsansvar*. Tidpunkten för avslutande av kommitténs arbete kan ännu icke närmare angivas.

I proposition nr 32 till 1953 års riksdag föreslog Kungl. Maj:t riksdagen att godkänna, att ratifikation skedde av tilläggsprotokollet till konventionen med visst förbehåll beträffande den i protokollet intagna art. 2.

*Föredragande departementschefen, ministern för utrikes ärendena Un-*

dén, yttrade beträffande de tre slag av rättigheter, angående vilka tilläggsprotokollet innehåller föreskrifter, bl. a. följande:

I *art. 1* i tilläggsprotokollet fastslås grundsatsen om skydd för äganderätten i vad gäller såväl fysiska som juridiska personer. Detta stadgande kompletteras emellertid med föreskrifter, som medgiva staten frihet att företaga sådana inskränkningar i äganderätten som kunna framstå såsom påkallade i samhällets intresse. Artikeln utgår givetvis från att expropriation skall kunna förekomma. Expropriation skall dock endast få ske i det allmännas intresse och under de förutsättningar som angivas i landets lag och som överensstämmer med folk rättens allmänna grundsatser. I vad gäller en stats möjlighet att tillgripa expropriation gentemot sina egna medborgare uppställer artikeln sålunda icke några andra inskränkningar än att expropriationen skall ske i det allmännas intresse och att förutsättningarna för expropriation skola vara angivna i lag. I fråga om expropriation från medborgare i annan stat göres i artikeln en hänvisning till folk rättens allmänna grundsatser, vilket innebär att någon ändring i nu rådande rättsläge icke är avsedd. I *art. 1* har vidare uttryckligen utsagts, att artikeln icke inskränker en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten kan finna erforderlig för att reglera nyttjandet av viss egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse eller för att säkerställa betalning av skatter och andra pålagor eller av böter och viten. Artikeln utgör följaktligen icke något hinder för exempelvis byggnadsreglering eller uttagande av alla slag av skatter och avgifter.

De bestämmelser om skydd för äganderätten som *art. 1* sålunda innehåller överensstämmer med grunderna för den svenska rättsordningen. Det föreligger därför intet hinder för Sverige att godkänna denna artikel.

I fråga om rätten till undervisning innehåller *art. 2* till en början stadgandet att ingen må förvägras rätten till undervisning. Det krav på staterna som innefattas häri är uppenbarligen tillgodosett i ett land som Sverige, varest allmän skolplikt föreligger.

Efter att ha närmare angivit skälen för att Sverige icke kunde förbehållslost ratificera övriga föreskrifter i nämnda *art. 2* fortsatte departementschefen:

Jag finner sålunda att Sveriges ratifikation av tilläggsprotokollet bör ske med förbehåll mot *art. 2* i protokollet av innebörd att Sverige icke kan medgiva föräldrar rätt att under hänvisning till sin filosofiska övertygelse för sina barn erhålla befrielse från skyldigheten att deltaga i delar av de allmänna skolornas undervisning samt att befrielse från skyldigheten att deltaga i samma skolors kristendomsundervisning endast kan medgivas för barn med annan trosbekännelse än svenska kyrkans, för vilka tillfredsställande religionsundervisning är anordnad. Denna ståndpunkt överensstämmer med den hållning som Sverige intagit under förarbetena till tilläggsprotokollet.

Vad därefter angår *art. 3* i tilläggsprotokollet ålägger denna artikel staterna att med skäliga mellanrum anordna fria och hemliga val till den lagstiftande församlingen. Då detta stadgande står i full samklang med grunderna för den svenska statsförfattningen, möter icke något hinder för Sverige att godtaga artikeln.

Riksdagen beslöt bifalla propositionen.

### 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 angivas i konventionen jämte tilläggsprotokollet. Bland de på detta sätt skyddade rättigheterna kunna nämnas envars rätt till liv, envars rätt till frihet och personlig säkerhet, en rad processuella rättigheter, grundsatsen om att strafflagstiftning icke får ha tillbakaverkande kraft, rätten till skydd för privat- och familjeliv, briefriheten, 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.

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 frihetsberö-

vanden. 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 utförande 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.

Motionärens yrkanden i övrigt beträffande en särskild form av snabb domstolskontroll och möjligheter för enskild att föra skadeståndstalan sammanhånga nära med de utredningsuppdrag, som lämnats de båda tidigare nämnda kommittéerna, som syssla med administrativa frihetsberövanden respektive det allmännas skadeståndsansvar. Det finns all anledning antaga att de av motionären berörda problemställningarna icke komma att förbises av de båda kommittéerna under deras lagstiftningsarbete. Någon särskild utredning i dessa avseenden kan utskottet därför icke förorda.

Under erinran om den i motionen väckta frågans stora allmänna räckvidd hemställer utskottet,

att riksdagen i anledning av förevarande motion, II: 590, måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t som sin mening giva till känna vad utskottet ovan angivit.

Stockholm den 12 april 1956

På första lagutskottets vägnar:

OLOV RYLANDER

*Vid detta ärendes slutbehandling ha närvarit*

från första kammaren: herrar Lindblom, Per Olofsson, Lodenius, fru Sjöström-Bengtsson, herrar Magnusson, Lindgren, Theodor Johansson och Alexanderson;

från andra kammaren: herrar Rylander, Lindberg, Landgren, Onsjö, fru Johansson i Skövde, fru Löfqvist, herr Fröding och fröken Löwenhielm.