

Nr 5

Utrikesutskottets utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med anhållan om riksdagens yttrande angående vissa av Europarådets rådgivande församling år 1959 och 1960 vid dess elfte ordinarie möte fattade beslut jämte i anledning av propositionen väckta motioner.

Genom en den 18 mars 1960 dagtecknad, till utrikesutskottet hänvisad proposition, nr 113, har Kungl. Maj:t, under åberopande av propositionen bilagt utdrag av protokollet över utrikesdepartementsärendena samma dag, anhållit om riksdagens yttrande angående vissa i nämnda protokoll omförmälda, av Europarådets rådgivande församling år 1959 och 1960 vid dess elfte ordinarie möte fattade beslut, nämligen

rekommendationerna 202 och 210 om en »Europeisk ekonomisk association» och rekommendation 229 om de ekonomiska förbindelserna i Europa;

rekommendationerna 211, 222 och 223 om Afrikas utveckling;

resolution 165 om öst—väst-förhandlingarna samt rekommendationerna 215 och 230 om Europarådets allmänna politik i ljuset av det internationella läget;

rekommendation 208 om det aktuella läget i Central- och Östeuropa;

rekommendation 199 om de av Europeiska högskolan i Brügge anordnade radiokurserna för europeiska länder bakom järnridån och rekommendation 200 om ett program för kulturellt utbyte med östeuropeiska länder under Kulturfondens auspicier;

rekommendation 213 om de nationella minoriteternas läge i Europa;

rekommendation 204 om Europeiska konferensen för kommunala myndigheter;

rekommendation 206 om Europeiska konferensen av ministrar för postväsende och telekommunikationer;

rekommendation 233 om erkännande av Europeiska domstolens för de mänskliga rättigheterna tvingande jurisdiktion i enlighet med föreskrifterna i artikel 46 i konventionen angående de mänskliga rättigheterna; samt

resolution 169 rörande framtidsutsikterna för samverkan inom Europarådets ram.

Vad angår det närmare innehållet i dessa rekommendationer och resolutioner får utskottet hänvisa till propositionen, vid vilken översättningar till svenska av desamma är fogade. Beträffande de rekommendationer -- 202,

210 och 229 — som behandlar de ekonomiska integrationsproblemen i Europa har departementschefen anfört bl. a. följande:

Det får anses vara värdefullt att församlingen på sätt som skett med kraft varnat för faran av en splittring i Europas ekonomi. Församlingens möten har berett regeringsledamöter och parlamentariker från EFTA-gruppen — som till skillnad från sexstatsgemenskaperna saknar egen parlamentarisk församling — tillfällen att framföra sina synpunkter inför ett representativt forum av europeiska politiker. I detta sammanhang må hänvisas till att överenskommelse numera träffats om att EFTA årligen skall förelägga Europarådsförsamlingen en rapport över sin verksamhet.

I fråga om de i resolution 165 och rekommendation 215 angivna krav, som de västliga stormakter, vilka är medlemmar av Europarådet, bör upprätthålla vid förhandlingar med Sovjetunionen, har departementschefen uttalat följande:

Dessa maningar är tydligen i första hand riktade till Storbritannien och Frankrike. Det synes svårt att se några reella skäl för att Europarådet skulle ingripa på detta sätt under en period av pågående stormaktsförhandlingar. De två nämnda staterna är visserligen medlemmar av Europarådet men har icke gått till dessa förhandlingar enligt uppdrag av rådet eller å dess vägnar. De uppställda principerna är dessutom avfattade i ytterst allmänna ordalag och ger knappast någon ledning åt de förhandlande makterna. Särskilt för svenska regeringen skulle det för övrigt te sig främmande att ansluta sig till uttalanden av denna art, som innebär ett ställningstagande i frågor som svenska regeringen hittills icke varit engagerad i.

Följande avsnitt ur departementschefens anförande avseende rekommendation 233 om erkännande av Europeiska domstolens för de mänskliga rättigheterna tvingande jurisdiktion i enlighet med föreskrifterna i artikel 46 i konventionen angående de mänskliga rättigheterna må vidare återgivas:

Beträffande förslaget i rekommendation 233, att alla staterna skulle erkänna Europeiska domstolens för de mänskliga rättigheterna jurisdiktion såsom tvingande, kan konstateras att något mål ännu icke anhängiggjorts vid domstolen, för vars konstituering församlingen förrättade val i januari 1959. Jag finner det riktigt att Sverige alltjämt ställer sig avvaktande i fråga om att lämna ett erkännande, till dess erfarenhet vunnits angående lämpligheten, respektive behovet av att domstolen i stället för ministerkommittén handlägger dessa mål.

I sammanhang med propositionen har utskottet behandlat två i anledning av denna väckta likalydande motioner, nr I: 637 av herr *Hanson*, *Per-Olof*, och nr II: 784 av herr *Gustafson* i Göteborg *m. fl.*

Motionärerna hänvisar till tre av Europarådet vid dess elfte ordinarie möte antagna rekommendationer, vilka avser konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna och vilka rekommendationer icke behandlats i propositionen, nämligen rekommendation 231 om enhetlig tolkning av europeiska fördrag, rekommendation 232 om utsträckande av Europeiska domstolens för de mänskliga rättigheterna kompetens i fråga om tolkning av konventionen angående de

mänskliga rättigheterna samt rekommendation 234 om ett andra tilläggsprotokoll till konventionen om de mänskliga rättigheterna. Översättning av rekommendationerna 231, 232 och 234 är fogad vid motionen. Motionärerna anför härom bland annat följande:

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 grundsatsen 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 grundsatsen och därmed betonat vikten av dessa. Då varje förstärkning av det gemensamma rättsarvet 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.

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.

Motionerna utmynnar på denna punkt i en hemställan att riksdagen ville uppmana regeringen att medverka till att dels ett andra tilläggsprotokoll till konventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna upprättas i huvudsaklig överensstämmelse med rådgivande församlingens rekommendation, dels ock att Europeiska domstolens kompetens utvidgas i den riktning, som anges i församlingens rekommendationer 231 och 232.

Motionärerna tar vidare upp frågan om Sveriges ställning till Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. De hänvisar till riksdagens beslut år 1959 att på utskottets hemställan (utlåtande nr 2) låta ytterligare anstå med ett ställningstagande samt till departementschefens yttrande i pro-

positionen. Sannolikheten för att något mål skall komma att anhängiggöras enligt gällande regler synes — heter det vidare — under nuvarande politiska förhållanden icke särskilt stor. Icke minst ur denna synpunkt skulle de förordade utvidgningarna av domstolens kompetens vara av stort intresse. För att stärka domstolens ställning vore det vidare av vikt att så många länder som möjligt erkände dess jurisdiktion. Sverige bör därför nu enligt motionärerna avge sitt erkännande enligt konventionens artikel 46 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Utskottet, som erhållit ytterligare upplysningar under ärendets föredragning, får anföra följande.

Först upptar utskottet de avsnitt ur propositionen, som särskilt återgivits i utskottets redogörelse för densamma. Dock torde den del av propositionen, som avser rekommendation 233, lämpligen böra behandlas i samband med de i ärendet väckta motionerna.

I fråga om de i Europarådet behandlade europeiska integrationsproblemen och öst—väst-förhandlingarna uttalar utskottet sin anslutning till den hållning de svenska representanterna i Europarådet intagit liksom till de synpunkter ministern för utrikes ärendena därtill funnit anledning anknyta.

Beträffande övriga i propositionen redovisade rekommendationer, med nyss härförut gjort undantag för rekommendationen 233, till vilken utskottet återkommer, har utskottet icke funnit anledning till erinran mot de av departementschefen framförda synpunkterna eller till särskilt uttalande.

Utskottet övergår därefter till de i motionerna berörda ärendena och anför först beträffande

Rekommendationen 233

Utskottet erinrar om att riksdagen 1959 i anledning av väckta motioner haft att taga ställning till frågan om avgivande av en särskild förklaring från svensk sida jämlikt artikel 46 i Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, genom vilken Sverige skulle underställa sig Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. Utskottet får beträffande handläggningen vid den europeiska kommissionen för de mänskliga rättigheterna och vid domstolen för de mänskliga rättigheterna av framställningar om påstådda kränkningar av de i nämnda konvention angivna rättigheterna samt beträffande kommissionens och domstolens kompetens hänvisa till den redogörelse därför, som finnes intagen i utrikesutskottets utlåtande i frågan (nr 2) till 1959 års riksdag.

Några ytterligare förklaringar om erkännande av domstolens behörighet utöver de åtta, som omförmäles i utrikesutskottets utlåtande 1959: 2 — nämligen från Belgien, Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Irland, Island, Luxemburg, Nederländerna och Österrike — har icke tillkommit därefter. Under loppet av innevarande år har inför Europeiska domstolen anhängig-

gjorts två ärenden, vilka dit hänskjutits genom beslut av kommissionen och vilka ha sin upprinnelse i vissa av enskilda framförda påståenden om kränkning av de mänskliga rättigheterna.

Rekommendationen 233 har varit föremål för behandling i ministrarnas ställföreträdarkommitté vid dess åttioandra möte i februari 1960, varvid kommittén i av Sverige biträtt beslut som svar till Europarådsförsamlingen uttalat att det ankomme på var och en av de ifrågakvarande regeringarna att självständigt pröva denna fråga.

Såsom framgår av departementschefens i redogörelse för propositionen redovisade uttalande intar svenska regeringen tills vidare en avvaktande hållning i denna icke slutgiltigt prövade fråga. Så till vida har en ändring i läget inträtt efter avfattandet av nämnda uttalande, att enligt vad utskottet inhämtat numer tvenne mål anhängiggjorts hos domstolen på hemställen av den enligt konventionen fungerande kommissionen. Man vet f. n. icke huruvida dessa mål kommer att behandlas med vederbörande stater som parter eller utan partsmedverkan, än mindre vad domstolens avgörande kommer att innebära. Att dessa mål nu föreligger torde knappast kunna tillerkännas vägledande betydelse för bedömningen av frågan om tiden erfarenhetsmässigt är inne och vägande skäl nu föreligger för ett beslut att Sverige skulle underställa sig domstolens avgörande. Härom råder inom utskottet alltjämt tveksamhet, och delade meningar föreligger om en sådan förklarings principiella och praktiska värde. Utskottet skulle finna det naturligt, att under regeringens fortsatta prövning samråd äger rum särskilt med Norge, som tills vidare också intar en liknande avvaktande hållning, och jämväl med Danmark och Island, som i saken fattat positivt beslut. Tillfälle till överläggning kommer att erbjuda sig redan vid Nordiska rådets förestående session i Reykjavik, enär ett medlemsförslag väckts angående norskt och svenskt erkännande av domstolens behörighet i här ifrågakvarande avseende. Utskottet förutsätter att frågans läge redovisas för nästkommande års riksdag i samband med den årliga propositionen om Europarådet.

Rekommendationen 231

Denna rekommendation, vid vilken finnes fogat ett utkast till »Europeisk överenskommelse om tillerkännande av kompetens för Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna att avge rådgivande utlåtanden om tolkningen av europeiska fördrag» och vari ministerkommittén rekommenderas sammankalla en expertkommitté med instruktioner att utarbeta en multilateral överenskommelse, grundad på sagda utkast, behandlades i ställföreträdarkommittén i februari 1960. Under överläggningarna i kommittén framfördes farhågor för att den föreslagna utvidgningen av domstolens kompetens skulle komma att stå i strid med respektive länders interna lagstiftning, och i anledning därav fattade kommittén beslut om att instruera Europarådets generalsekreterare att utreda huruvida förslaget vore förenligt med respektive staters grundlagar och med gällande internationella avtal. I avvaktan på resultatet av denna utredning bordlades ärendet i ställföreträdar-

kommittén. Sveriges representant i kommittén betecknade det i rekommendationen innehållna förslaget som orealistiskt och förklarade sig enligt erhållna instruktioner icke kunna för Sveriges del biträda församlingens förslag. — En förfrågan från generalsekreteraren av nyss antytt innehåll har för någon tid sedan ingått till svenska regeringen och svar därpå är under utarbetande.

I detta sammanhang vill utskottet fästa uppmärksamheten vid att ett flertal av de i Europarådets hägn avslutade konventionerna redan i nuvarande avfattning innehåller stadganden, som föreskriver samråd mellan fördragsslutande parter i en eller annan form i syfte att lösa uppkommande tvister i fråga om tolkningen eller tillämpningen av dessa överenskommelser. Som exempel härpå må anföras de ikraftträdde och av Sverige ratificerade, den 11 december 1953 dagtecknade provisoriska europeiska överenskommelserna om social trygghet vid ålderdom och nedsatt arbetsförmåga samt för efterlevande (artikel 10; Sveriges Överenskommelser med främmande makter 1955: 31) samt om social trygghet, dock ej vid ålderdom och nedsatt arbetsförmåga eller för efterlevande (artikel 11; SÖ 1955: 32) ävensom den europeiska konventionen om social och medicinsk hjälp (artikel 20; SÖ 1955: 33). Det i dessa instrument föreskrivna förfarandet är i främsta rummet förhandlingar mellan de fördragsslutande ländernas behöriga myndigheter och i andra hand anlitande av skiljedom. Den av Sverige undertecknade europeiska bosättningskonventionen den 13 december 1955, som ännu icke trätt i kraft, förutser inrättandet av en ständig kommitté, till vars uppgifter bl. a. skall höra vidtagande av åtgärder i syfte att bilägga tvister uppkommande vid tolkningen eller tillämpningen av konventionen. Det kan icke heller bortses ifrån att ett godtagande av det i rekommendationen med bilaga framförda förslaget möjligen kan leda till kompetenskonflikter på grund av det förhållandet att Sverige liksom ett flertal andra till de europeiska konventionerna anslutna stater erkänt internationella domstolens behörighet i tvister av de slag, som omförmäles i artikel 36 av stadgan för den internationella domstolen. Slutligen må påpekas att skyldighet för Sverige och ytterligare några av Europarådets medlemmar att hänskjuta tvister till den internationella domstolen föreligger jämväl på grund av åtaganden i den sedan den 30 april 1958 gällande europeiska konventionen angående fredlig lösning av tvister (SÖ 1958: 26).

Sedan utskottet genom föredragningen tagit kännedom om den mångskiftande arten och omfattningen av sådana »europeiska fördrag», anser utskottet den ifrågasatta kompetensbehörigheten innefatta ett synnerligen komplicerat och svåröverskådligt problemkomplex. Utskottet hyser ävenledes stark tveksamhet rörande den nuvarande domstolens resurser för att kunna utöva en dylik behörighet. Enligt vad utskottet erfarit har av domstolen själv icke begärts eller avgivits något uttalande beträffande vare sig rekommendation 231 eller 232, som närmast härefter upptas.

Rekommendationen 232

Något konventionsutkast för utvidgning av Europeiska domstolens kompetens att tolka den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna, även i fall då ingen rättslig tvist föreligger, är icke fogad vid denna rekommendation, som begränsar sig till att föreslå ministerkommittén tillsättandet av en expertkommitté med uppgift att utarbeta en text till en sådan överenskommelse. Representanter för ett flertal medlemsstater stödde detta förslag, då det togs upp till behandling i ministrarnas ställföreträdarkommitté under kommitténs åttiotredje möte i mars 1960. Från svensk sida intogs enahanda hållning som den, vilken ovan redovisats beträffande rekommendationen 231. Ärendet uppsköts till förnyad behandling vid det ställföreträdarmöte, som är avsett att hållas innevarande maj månad.

Närmast synes nu höra avvaktas vad resultat denna förnyade behandling kommer att ge. Den hållning svenska regeringen finner sig böra intaga, därest en dylik expertkommitté blir tillsatt och har utfört sitt arbete, förväntar utskottet bli i sinom tid redovisad för riksdagen i den årligen återkommande propositionen om Europarådet.

Rekommendation 234

Det förslag från Europarådsförsamlingen att tillsätta en expertkommitté för att på grundval av ett redan föreliggande utkast utarbeta ett andra tilläggsprotokoll till konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna har i mars 1960 med svenskt instämmande godkänts av ministrarnas ställföreträdarkommitté, som samtidigt beslutat sammankalla den föreslagna expertkommittén. Inbjudan till utseende av ombud i densamma har emellertid ännu icke utgått från Rådets generalsekreterare.

Det yrkande som göres i motionerna i denna del är således numera tillgodosett, såvitt angår frågans vederbörliga beredning. Expertkommitténs arbetsresultat är nu att avvakta.

Under hänvisning till vad sålunda anförts hemställer utskottet,

- 1) att riksdagen i anledning av föreliggande proposition, nr 113, måtte giva Kungl. Maj:t till känna vad utskottet härövan anför, samt
- 2) att motionerna I: 637 och II: 784, i den mån de icke är besvarade med vad utskottet anför, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 12 maj 1960

På utrikesutskottets vägnar:

RICKARD SANDLER

Vid ärendets behandling har närvarit:

från första kammaren: herrar Sandler, Boheman, Lundström, Åman, Torsten Bengtson, Birger Andersson, Pettersson och Ivar Johansson;

från andra kammaren: herrar Bengtsson i Halmstad, Hjalmarson, Ohlin och fru Renström-Ingenäs samt herrar Åkerström, Heckscher och Wahlund.