

Nr 18

Utlåtande i anledning av motioner angående formerna för internationella överenskommelsers införlivande med svensk rätt.

I de likalydande motionerna I: 839 av herr *Johan Olsson* och II: 982 av herr *Gustavsson* i Alvesta *m. fl.* hemställs »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte hemställa om utredning av frågan i vad mån bestämmelserna i av Sverige ratificerade konventioner och fördrag är att likställa med lag och således skall direkt tillämpas av domstolar och myndigheter eller om fördragsbestämmelser måste överföras till särskild lagstiftning för att bli sådan rättskälla, som skall tillämpas av domstolar och myndigheter».

Motionerna

Såsom framgår av motionsyrkandet tar motionärerna upp spørgsmålet om hur reglerna i internationella överenskommelser införlivas med svensk rätt. Med utgångspunkt från ett konkret fall på arbetsrättens område — där motionärerna gör gällande att statens avtalsverks ståndpunkt står i strid mot vissa bestämmelser i internationella konventioner och deklamationer — framhåller motionärerna att en viss osäkerhet synes råda om betydelsen för svensk lagstiftning och rättstillämpning av att Sverige ratificerat en internationell överenskommelse. Det göres från visst håll gällande att ratifikationen i och för sig icke skapar en svensk rättskälla, färdig för direkt tillämpning, utan det skulle därutöver fordras en överföring av fördragstexten till en i vanlig ordning tillkommen lag eller förordning. Ett sådant förfarande synes innebära en helt onödig omväg, anför motionärerna, eftersom beslut om ratificering tillkommer i samma ordning, under medverkan av regering och riksdag, som är föreskriven för stiftande av lag. Den kontinentala rätten ger flera bevis på att fördragsbestämmelser likställes med lagbestämmelser.

Slutligen anför motionärerna.

Det måste vara av största vikt att den här berörda oklarheten för svensk rätts del om fördragsbestämmelsernas karaktär blir undanröjd, ty konventioner av det slag som ovan redovisats ingriper på ett avgörande sätt i medborgarnas situation i dagens samhälle. Det kan förväntas att internationella fördrag kommer att träffas på en rad områden under de närmaste åren. Det måste då klarläggas i vad mån fördragsbestämmelser omedelbart *Bihang till riksdagens protokoll 1970. 9 saml. 1 avd. Nr 18*

skall vara rättskälla och beaktas i rättskipningen samt vilken lösning som skall tillgripas när annan svensk lagstiftning står i strid med fördragets bestämmelser. Skall fördragsbestämmelserna alltid eller endast i vissa lägen tillerkännas högre dignitet än nationell lag? Flera alternativ till lösning av sådana kollisionfall torde erbjuda sig.

Inledning

Det finns inte i vår interna lagstiftning några bestämmelser om hur föreskrifterna i en internationell överenskommelse skall införlivas med vår rättsordning. Beträffande sådana för Sverige bindande internationella överenskommelser som medför rättigheter och skyldigheter för myndigheter eller enskilda tillämpas sedan länge i praxis den metoden att en lag eller annan författning utfärdas varigenom bestämmelserna i överenskommelsen — till den del de saknar motsvarighet i eller strider mot våra interna rättsregler — införlivas med vår rättsordning.

Valet av konstitutionell metod för införlivande av överenskommelsens bestämmelser med den interna rätten beror på huruvida de ämnen som berörs tillhör de områden, som enligt regeringsformen fordrar samfälliga beslut av Kungl. Maj:t och riksdagen eller de områden där Kungl. Maj:t beslutar ensam. Inom denna konstitutionella ram varierar de legislativa metoderna att införliva de internationella överenskommelserna med den svenska rätten. I vissa fall har i en författning förordnats, att överenskommelsens bestämmelser skall lända till efterrättelse här i landet. Förordnandet har ibland kompletterats med särskilda föreskrifter i sådana frågor, som i överenskommelsen uttryckligen överlämnats till nationell reglering liksom med bestämmelser som upphäver eller ändrar äldre bestämmelser som strider mot överenskommelsen. I andra fall har överenskommelsens bestämmelser till den del de inte redan har motsvarighet i vår lagstiftning eller sedvanerätt omarbetats till författning, varvid samma principer använts som brukar begagnas i vår interna lagstiftning i fråga om systematik, lagteknik och språkbruk.

Den sistnämnda metoden har använts framför allt på privaträttens, straffrättens och processrättens områden, där överenskommelsernas införlivande med svensk rätt som regel kräver av Kungl. Maj:t och riksdagen gemensamt stiftad lag. Det finns emellertid exempel på att man också på dessa områden har använt den enklare metoden att i den författning som antagits hänvisa till bestämmelserna i överenskommelsen. När denna metod använts, har i allmänhet de rättsligt betydelsefulla avsnitten av överenskommelsen tagits in i själva författningen eller i bilaga till denna. Att överenskommelsen återges i bilaga till författningen torde därvid vara det vanligaste och detta förfaringssätt har nära nog undantagslöst tillämpats när överenskommelsen saknar auktoritativ svensk text. Bilagan omfattar då en eller flera av de utländska texterna jämte översättning till svenska.

Beträffande vissa allmänna synpunkter på den här behandlade frågan — bl. a. av lagrådet — hänvisar utskottet till prop. 1968: 132 med förslag till lag med anledning av Sveriges tillträde till konventionen om fraktavtalet vid internationell godsbefordran på väg (CMR), främst s. 17, 127 och 133.

Utredningen om författningspublicering m. m.

Efter Kungl. Maj:ts bemyndigande tillkallade chefen för justitiedepartementet år 1967 en sakkunnig för att utreda frågan om publicering av författningar m. m. (beträffande direktiven se riksdagsberättelsen 1968: Ju 63). Förra året utvidgades uppdraget genom tilläggsdirektiv till att avse även frågan om internationella överenskommelsers införlivande med svensk rätt. I samband därmed ökades antalet sakkunniga till tre.

I tilläggsdirektiven (se riksdagsberättelsen 1970: Ju 42) uttalar departementschefen, att något systematiskt uppbyggt system inte tillämpas hos oss när det gäller metoderna för att införliva internationella överenskommelser med den svenska rätten. Departementschefen fortsätter.

Bristen på enhetlighet skapar osäkerhet och vållar svårigheter för de lagstiftande myndigheterna och i rättstillämpningen. Den metod som på vissa områden företrädesvis har använts för införlivandet, nämligen att omarbeta den internationella överenskommelsens bestämmelser till intern författning, innebär från lagteknisk synpunkt åtskilliga fördelar men är arbetskrävande och tidsödande. Detta förhållande har medfört att vi inte alltid har kunnat tillträda internationella överenskommelser i den takt som varit önskvärd.

De olägenheter som är förenade med sakernas nuvarande tillstånd blir alltmer framträdande. Det internationella samarbetet har successivt vidgats i snabb takt under de senaste decennierna. Inte minst gäller detta lagharmoniseringsarbetet. Detta har resulterat i ett stort antal internationella överenskommelser på skilda rättsområden. Utvecklingen kan väntas fortsätta i samma riktning och troligen i ökad takt. Särskilt i ett land som Sverige som i så hög grad är engagerat i internationellt samarbete och har ett omfattande lagstiftningsprogram men begränsade personella och administrativa resurser är det en förutsättning för att vi skall kunna hålla jämna steg med utvecklingen att vi får ett någotsånär enhetligt och smidigt system efter vilket de internationella överenskommelserna införlivas med den interna rätten.

Mot bakgrunden av det anförda ter det sig enligt departementschefens mening angeläget att frågan om metoderna för internationella överenskommelsers införlivande med svensk rätt övervägs. Departementschefen hänvisar till att han i den i inledningen ovan nämnda propositionen 1968: 132 uttalat som sin mening att frågan om att helt eller delvis ersätta den gängse transformeringsmetoden med enklare och snabbare metoder bör tas upp till prövning i hela dess omfattning och bli föremål för ett

principiellt ställningstagande av allmän räckvidd. Departementschefen uttalade emellertid också i propositionen att ett sådant ställningstagande förutsätter en föregående allsidig bedömning av olika alternativa lösningar och att samråd bör ske med de övriga nordiska länderna, eftersom en omläggning av det nu tillämpade systemet skulle få omedelbara återverkningar på det nordiska lagsamarbetet.

Under hänvisning till pågående eller förutskickat utredningsarbete på området i de nordiska grannländerna anser departementschefen i utredningsdirektiven, att ett motsvarande utredningsarbete bör komma till stånd hos oss.

I direktiven anförs vidare bl. a. följande.

Utredningen bör för olika slag av internationella överenskommelser belysa och analysera de folkrättsliga samt konstitutionella och övriga internationella aspekterna på olika metoder för införlivande av internationella överenskommelser med svensk rätt. Härvid bör utredningen undersöka vilka erfarenheter man har haft av de olika system som används i främmande, med Sverige jämförbara länder. Olika möjligheter att förenkla och förbättra det nuvarande tillvägagångssättet bör övervägas. Särskilt bör undersökas i vilken omfattning metoden att omarbete internationella överenskommelser till intern lagstiftning kan överges och ersättas av enklare metoder, som medger att internationella överenskommelser kan införlivas med den svenska rätten utan alltför omfattande arbetsinsatser och onödig tidsutdräkt. Det är sannolikt att någon enhetlig metod som kan tillämpas på alla olika slag av överenskommelser inte kan anvisas, men utredningen bör då lägga fram förslag till lämpliga lösningar för olika typer av överenskommelser, grupperade efter någotsånär entydiga kriterier.

Utredningen bör också uppmärksamma de problem som är förknippade med genomförandet i vårt land av sådana beslut av mellanstatliga organisationer, i vilka Sverige är medlem, som ålägger medlemsstaterna att genomföra rättslig reglering av viss innebörd. Även hithörande problem bör undersökas. Såvitt avser beslut av FN:s säkerhetsråd bör samråd ske med FN-lagkommittén.

Slutligen uttalas i direktiven.

Utredningsarbetet bör bedrivas förutsättningslöst. Under arbetet på att utforma regler eller riktlinjer för internationella överenskommelsers införlivande med den svenska rätten bör utredningen dock eftersträva att det i de nordiska länderna nås en enhetlig syn på dessa frågor. Utredningen bör därför samarbeta med motsvarande utredningar i de övriga nordiska länderna.

Utskottet

Uttryckliga bestämmelser saknas om hur föreskrifterna i en internationell överenskommelse skall införlivas med rättsordningen i vårt land. I de likalydande motioner som behandlas i detta utlåtande framhålls att det synes vara en onödig omgång när fördragstexten i en sådan överenskommelse överförs till lag eller annan författning, eftersom beslut om ratifikation till-

kommer i samma statsrättsliga ordning som sådan författning. Motionärerna yrkar att riksdagen skall hemställa om utredning av frågan i vad mån bestämmelserna i konventioner och fördrag, som ratificerats av Sverige, skall direkt tillämpas av domstolar och andra myndigheter eller om fördragsbestämmelserna måste överföras i författningsform för att bli tillämpliga.

Efter Kungl. Maj:ts bemyndigande påbörjades år 1967 en utredning av frågan om publicering av författningar m. m. Förra året utvidgades uppdraget till att avse även metoderna för internationella överenskommelsers införlivande med svensk rätt. Enligt direktiven bör utredningen för olika slag av internationella överenskommelser belysa och analysera de folkrättsliga samt konstitutionella och övriga internrättsliga aspekterna på olika metoder för införlivande av internationella överenskommelser med svensk rätt. Utredningen bör vidare bl. a. uppmärksamma de problem som är förknippade med genomförandet i vårt land av beslut av mellanstatliga organisationer, i vilka Sverige är medlem. Utredningsarbetet bör bedrivas förutsättningslöst. Samråd bör ske med de övriga nordiska länderna, där motsvarande utredningar skall utföras.

Med hänsyn till det utredningsarbete, som sålunda pågår, påkallar motionerna icke någon riksdagens åtgärd.

Utskottet hemställer,

att motionerna I: 839 och II: 982 icke föranleder någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 10 mars 1970

På första lagutskottets vägnar:

ERIK ALEXANDERSON

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herrar Alexanderson (fp), Schött (m), Larfors (s), Helge Karlsson (s), fru Lilly Ohlsson (s) och herr Ferdinand Nilsson (cp);

från andra kammaren: fröken Bergegren (s), herrar Martinsson (s), Dockered (cp), Wiklund i Stockholm (fp)*, Börjesson i Falköping (cp), fru Bergander (s), herrar Jadestig (s) och Thylén (m).

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

