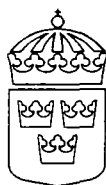


Konstitutionsutskottets yttrande

1993/94:KU1y

Sveriges tillträde till konventionen om
förlikning och skiljedom inom Europeiska
säkerhetskonferensen (ESK) m.m.



1993/94
KU1y

Till utrikesutskottet

Utrikesutskottet har den 21 oktober 1993 beslutat bereda konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1993/94:23 Sveriges tillträde till konventionen om förlikning och skiljedom inom Europeiska säkerhetskonferensen (ESK) m.m. Konstitutionsutskottet begränsar sitt yttrande till att gälla frågan om vilken ordning som skall gälla för riksdagens beslut.

Konventionens innehåll

Enligt artikel 1 i konventionen skall inrättas en förliknings- och skiljedomstol för att genom förlikning och, när så är lämpligt, genom skiljedom lösa tvister som hänskjuts till den i enlighet med bestämmelserna i konventionen. Enligt artikel 24 är förlikningens syfte att förlikningskommissionen skall bistå de tvistande parterna med att finna en lösning i enlighet med internationell rätt och deras åtaganden inom ramen för ESK. Artikel 26 punkt 3 stadgar att en ansökan om skiljedom mot en konventionsstat som avgett en förklaring enligt punkt 2 kan göras genom en begäran till skiljedomstolens sekreterare tidigast efter trettio dagar sedan förlikningskommissionens rapport om tvisten överlämnats till ESK:s ministerråd. De beslut en skiljedomstol fattar skall enligt artikel 30 vila på internationell rätt, men domstolen kan även — om parterna samtycker — besluta efter rätt och billighet. Det är samma legala bas som Internationella domstolen har för sina beslut.

Enligt punkt 2 i artikel 26 får konventionsstaterna när som helst genom anmälan till depositarien förklara att de, ipso facto och utan särskild överenskommelse, erkänner en skiljedomstols obligatoriska domsmakt under förutsättning av reciprocitet. En sådan förklaring kan göras för obegränsad tid eller för en angiven tidsperiod. Den kan täcka alla slags tvister eller utesluta tvister rörande en stats territoriella integritet, nationella försvar, rätt till suveränitet över landterritorium och konkurrerande krav vad avser jurisdiktion över andra områden.

Regeringen föreslår att Sverige tillträder konventionen om förlikning och skiljedom inom ESK. Som skäl härför anges att flera starka skäl talar för att Sverige bör ratificera konventionen. Sverige har under mycket lång tid och med emfas hävdad folkrättens ställning. Principen om att lösa tvister med fredliga medel tillhör de mest grundläggande av de värderingar som bär upp svensk utrikespolitik. I andra sammanhang, t.ex. när det gäller anslutningen till Internationella domstolens s.k. fakultativa klausul, verkar Sverige för en större internationell acceptans av bindande jurisdiktion. Genom flera aktiviteter, bl.a. är Sverige depositarie för konventionen, har konventionen kommit att delvis förknippas med Sverige och svenska initiativ. Det är därför enligt propositionen angeläget att Sverige snarast ratificerar konventionen.

Regeringen föreslår vidare att Sverige avger förklaring om erkännande av obligatorisk domsmakt, enligt artikel 26.2 av konventionen, för en skiljedomstol upprättad i enlighet med konventionens kapitel IV. Denna förklaring begränsas till tio års tid, men skall gälla alla slags tvister. I propositionen hänvisas till att Sverige 1947 hörde till de första stater som avgav en förklaring om att acceptera Internationella domstolens domsmakt. Anledningen till att man nu väljer en förklaring som begränsas till tio års tid är att det är svårt att på förhand bedöma vilket genomslag Stockholmskonventionen kommer att få. Om tio år torde det enligt propositionen vara lättare att bedöma huruvida det även ligger i ett långsiktigt svenskt intresse att vara bunden av domsmakten hos en internationell domstol utöver FN:s internationella domstol. Regeringen drar den slutsatsen att Sverige i detta fall bör följa exemplet från 1947 och inledningsvis avge en förklaring begränsad till tio år, med möjlighet att därefter avge en förklaring utan inskränkning.

Konstitutionsutskottets bedömning

Bestämmelser om delegation till mellanfolklig organisation infördes ursprungligen i 81 § i den gamla regeringsformen efter ett förslag av Författningsutredningen (SOU 1963:17). Utredningen underströk att stadgandet inte avsåg överenskommelser som endast medförde folkrättsliga förpliktelser. Även om dessa stundom innebar långtgående bindningar förpliktade de likväl endast en medlemsstat att i enlighet med organisationens beslut genom sina konstitutionella organ genomföra en nationell reglering. Det kvalificerade beslutsförfarandet aktualiserades enligt utredningen först vid ett direkt överförande på överstatliga organ av befogenheter som enligt grundlag tillkommer däri angivna nationella statsorgan.

Bestämmelsen om överlämnande av beslutanderätt, som tillkommer i regeringsformen angivet organ, till icke-svenskt organ infördes i 10 kap. 5 § första stycket i den nya regeringsformen efter förslag av Grundlagberedningen huvudsakligen i enlighet med 81 § tredje stycket i 1809 års regeringsform. Ett förtydligande gjordes för att jämställa

delegation till mellanfolklig domstol med delegation till mellanfolklig organisation. Grundlagberedningen erinrade i betänkandet SOU 1972:15 Ny regeringsform — Ny riksdagsordning (s. 186) om att både den då gällande regeln i 81 § tredje stycket regeringsformen och den av beredningen föreslagna regeln omfattade överlåtelse av sådan rättskipning gentemot enskilda, som eljest utövas av exempelvis Högsta domstolen, men inte accepterade av jurisdiktion hos domstol för rättskipning mellan stater, sådan som utövas av Internationella domstolen i Haag. En sådan domstol kunde enligt Grundlagberedningen väl sägas vara ett överstatligt organ; genom att erkänna den förbinder sig Sverige att utforma sitt interna regelsystem eller eljest fatta interna beslut så att de anpassas till domstolens utslag. Men bundenheten är enligt Grundlagberedningen enbart folkrättslig. Frågan om prövning av en överenskommelse som innebär att Sverige underkastar sig en sådan domstolsjurisdiktion beror enligt förslaget på (10 kap.) 2 § regeringsformen. — I denna paragraf föreskrivs att riksdagen i vissa fall skall godkänna internationella överenskommelser och i vilken ordning ett sådant godkännande skall beslutas.

I grundlagspropositionen 1973:90 (s. 364) refererades nämnda uttalande av beredningen, och departementschefen förordade att bestämmelserna skulle få den lydelse som föreslagits av beredningen, bortsett från några obetydliga ändringar av rent redaktionell art. Mot vad beredningen uttalat om bestämmelsernas innebörd hade han inte något att erinra.

10 kap. 5 § regeringsformen fick sin nuvarande lydelse 1985 sedan paragrafens utformning utretts av dåvarande professorn Hans Ragnemalm med en referensgrupp bestående av riksdagsledamöterna Nils Berndtson, Anders Björck och Bertil Fiskesjö samt f.d. riksdagsledamoten Hilding Johansson och dåvarande professorn och f.d. riksdagsledamoten Daniel Tarschys (SOU 1984:14, RF 10:5). Uppdraget att göra en översyn av RF 10:5 hade innefattat två huvuduppgifter. Den ena var att söka åstadkomma en sådan precisering och avgränsning av de delegeringsbara funktionerna att de tolkningssvårigheter, som paragrafens tidigare lydelse förorsakat, undanröjdes. Den andra gällde en bedömning av behovet av nya grundlagsregler för åtaganden att med svensk rätt införliva vissa konventionsändringar. De ändringar som utredningen föreslog torde enligt utredaren ganska väl spegla intentionerna bakom den dåvarande regleringen.

I betänkandet framhölls att kontrollen vad gäller ingående av traktater som kan medföra långtgående folkrättsliga förpliktelser för riket enligt grundlagen har lagts i riksdagens hand. Även om Sverige för att fullgöra sina åtaganden enligt en konvention tvingas till exempelvis betydande ingrepp i den nationella lagstiftningen eller att bevilja medel av avsevärd storlek, och även om åtagandena kan kräva upprepade uppoffringar — t.ex. årliga anslag till en internationell organisation — har det, så länge förpliktelserna endast är av folkrättslig art, ansetts tillräckligt att riksdagen ger sin sanktion genom vanligt majoritetsbeslut. Det är endast då Sverige enligt överenskommelsen tvingas till formliga överlåtelser av beslutanderätt — t.ex. rörande normgiv-

ning eller beviljande av anslag — till icke-svenskt organ som riksdagens godkännande måste ges i speciell form. Att svenska organ, för att Sverige skall uppfylla sina folkrättsliga förpliktelser, nödgas genomföra vad icke-svenskt organ beslutat, föranleder däremot inget avsteg från huvudregeln vad gäller formen för riksdagens godkännande.

Utredningen framhöll att den yttersta garantin mot att Sverige ikläder sig folkrättsliga förpliktelser av så långtgående art att inskränkningarna i handlingsfriheten tar karaktären av ett faktiskt suveränitetsintrång, liksom hittills bör ligga i kravet på riksdagens godkännande, lämnat i den för behandling av riksdagsärenden normala ordningen. Endast då särskild ordning är föreskriven för den internrättsliga reglering som förutsätts — alltså om det krävs grundlagsändring eller beslut enligt RF 10:5 — bör samma ordning iakttas vid godkännandet av överenskommelsen. Den nuvarande principiellt viktiga skiljelinjen mellan å ena sidan formlig delegation av beslutanderätt till icke-svenska organ (RF 10:5) — som innefattar direkta suveränitetsuppgifter — och å den andra åtaganden, enligt vilka Sverige folkrättsligt förbinder sig att internrättsligt följa beslut fattade enligt överenskommelsens regler, borde enligt utredningen sålunda härvidlag bibehållas.

Regeringen lade fram Ragnemalms utredningsförslag i proposition 1984/85:61 om överlåtelse av vissa offentligrättsliga uppgifter till internationella organ. Utgångspunkten var därvid — framhålls det i propositionen (s. 8) — att grundtankarna bakom de dåvarande bestämmelserna i 10 kap. 5 § regeringsformen inte skulle rubbas. Avsikten var (s. 9) att försöka undanröja de oklarheter som varit förenade med den dåvarande ordningen och söka åstadkomma en klarare och mer lättillämpad ordning. Beträffande traktatmakten anfördes i propositionen liksom i utredningen endast att som en tredje form av överlåtbar funktion borde anges befogenheten att besluta om "ingående eller uppsägning av internationella överenskommelser eller förpliktelser". Formuleringen angavs anknyta till 10 kap. 4 § regeringsformen och innebära att inte bara funktioner i samband med ingående och uppsägning av traktater utan även motsvarande befogenheter beträffande ensidiga åtaganden omfattas.

10 kap. 5 § första stycket regeringsformen har därefter följande lydelse:

Beslutanderätt, som direkt grundar sig på denna regeringsform och som avser meddelande av föreskrifter, användningen av statens tillgångar eller ingående eller uppsägning av internationella överenskommelser eller förpliktelser, kan i begränsad omfattning överlåtas till mellanfolklig organisation för fredligt samarbete, till vilken riket är eller skall bli anslutet, eller till mellanfolklig domstol. Därvid får ej överlåtas beslutanderätt som avser fråga om stiftande, ändring eller upphävande av grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen eller fråga om begränsning av någon av de fri- och rättigheter som avses i 2 kap. Angående beslut i fråga om överlåtelse gäller vad som är föreskrivet om stiftande av grundlag. Kan beslut i sådan ordning ej avvaktas, beslutar riksdagen i fråga om överlåtelse genom ett beslut, varom minst fem sjättedelar av de röstande och minst tre fjärdedelar av ledamöterna förenar sig.

Frågan om internationella överenskommelsers och förpliktelsers ingrepp i statens suveränitet tas upp i betänkandet (SOU 1993:14) EG och våra grundlagar som avgavs i mars 1993. Där framhålls (s. 131 f.) att begreppet suveränitet inte alls förekommer i regeringsformen och över huvud taget mycket sparsamt i svensk konstitutionell debatt. Enligt utredningen hävdar en del författare att snart nog varje internationell överenskommelse innefattar ett slags de facto överlåtelse av suveränitet eller beslutsbefogenhet. I t.ex. dansk statsrättslig debatt i samband med EG-medlemskapet upprätthölls dock en klar distinktion mellan traditionell folkrättslig bundenhet för staten å ena sidan och en överlåtelse av rätten att förplikta enskilda rättssubjekt, suveränitetsöverlåtelse, å andra sidan. Grundlagsutredningen inför EG valde att iakttä samma åtskillnad.

Utredningen pekade (s. 49 f.) på att internationella avtal nästan undantagslöst syftar till att skapa ömsesidiga rättigheter och förpliktelser för de deltagande staterna. I många fall upprättar sådana mellanstatliga avtal också särskilda institutioner, utrustade med befogenheter av varierande slag. Enligt t.ex. FN-stadgan är medlemsstaterna skyldiga att efterkomma säkerhetsrådets beslut om sanktioner mot en stat. Det är dock fråga om en bundenhet endast för staten som sådan, beslutet hindrar inte i sig ett företag i en medlemsstat från att fortsätta sin export. På nationell nivå krävs att statens förpliktelse omsätts till en internrättslig regel.

Ett internationellt avtal av nu nämnd art innebär således enligt utredningen att staten accepterar att bli bunden av avgöranden som träffas av institutioner enligt avtalet. Det är alltså fråga om förpliktelser av folkrättslig art men utan omedelbar internrättslig verkan. Den statsrättsliga handlingsfriheten begränsas, men de samarbetande staterna har kvar sin formella beslutsbefogenhet på det internrättsliga planet.

Konstitutionsutskottet får anföra följande.

Enligt 10 kap. 5 § första stycket regeringsformen skall för beslut om överlåtelse av beslutanderätt som direkt grundar sig på regeringsformen och som avser vissa angivna funktioner gälla vad som är föreskrivet om stiftande av grundlag eller — om detta inte kan avvaktas — en kvalificerad majoritet. Som framgår av den ovan lämnade redovisningen gäller detta emellertid inte om den bundenhet som en överenskommelse om överlåtelse skapar enbart är folkrättslig. Godkännandet av den nu aktuella konventionen binder Sverige folkrättsligt. Sveriges handlingsfrihet som stat påverkas, men den avsedda domstolens beslut kommer i likhet med Internationella domstolens i Haag beslut inte att automatiskt tillämpas internt i Sverige. Den förklaring om erkännande av obligatorisk domsmakt som regeringen föreslår att Sverige skall avge är således inte någon formlig överlåtelse av beslutanderätt. Regeringen och riksdagen har kvar sina befogenheter.

Konstitutionsutskottet anser mot denna bakgrund att beslut om förklaring i enlighet med artikel 26.2 i konventionen bör kunna fattas utan tillämpning av de särskilda beslutsregler som föreskrivs i 10 kap. 5 § regeringsformen.

På konstitutionsutskottets vägnar

Thage G Peterson

I beslutet har deltagit: Thage G Peterson (s), Bertil Fiskesjö (c), Birger Hagård (m), Catarina Rönnung (s), Ylva Annerstedt (fp), Ingvar Johnsson (s), Inger René (m), Hans Göran Franck (s), Ingvar Svensson (kds), Harriet Colliander (nyd), Torgny Larsson (s), Lisbeth Staaf-Igelström (s), Ola Karlsson (m), Elvy Söderström (s) och Göran Åstrand (m).

Från Vänsterpartiet, som inte företräds av någon ordinarie ledamot i utskottet, har suppleanten Bengt Hurtig (v) närvarit vid den slutliga behandlingen av ärendet.