

Nr 13

Utrikesutskottets betänkande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition angående godkännande av Internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter samt Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och fakultativa protokollet till den senare konventionen m. m.

Propositionen

Kungl. Maj:t har i propositionen 1971:125, dagtecknad den 16 september 1971, under återopande av utdrag av statsrådsprotokollet över utrikesdepartementsärenden föreslagit riksdagen att godkänna

dels Internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter med i propositionen angivet förbehåll mot art. 7;

dels Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter med i propositionen angivna förbehåll mot art. 10 mom. 3, art. 14 mom. 7 och art. 20 mom. 1 och med förklaring enligt art. 41 i konventionen;

dels fakultativa protokollet till Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter med i propositionen angivet förbehåll i fråga om den individuella klagorätten;

dels att Sverige vid ratifikationen av konventionen om avskaffande av rasdiskriminering avger förklaring enligt art. 14 i konventionen med angivet förbehåll.

Föredraganden har bl. a. anfört följande.

När FN:s generalförsamling hösten 1966 antog de tre överenskommelserna på de mänskliga rättigheternas område vilka ovan nämnts, utgjorde detta kulmen på ett arbete, som haft sin utgångspunkt i förklaringen i art. 1 av FN-stadgan att organisationens ändamål skall vara bl. a. att åstadkomma internationell samverkan vid befordrande och främjande av aktningen för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla utan åtskillnad med avseende på ras, kön, språk eller religion. I detta arbete har 1948 års allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna utgjort en av grundstenarna, även om denna förklaring inte är ett rättsligt instrument med bindande kraft. Under årens lopp har emellertid många fri- och rättigheter för den enskilde individen redan erhållit fastare former genom att inskrivas i internationella överenskommelser. Dessa har tillkommit främst inom ramen för FN, de båda fackorganen ILO och UNESCO samt Europarådet. I en tid,

som bevittnat otaliga och i många fall tidigare okända kränkningar av de mänskliga rättigheterna, måste det hälsas med djup tillfredsställelse, att världens nationer nu kunnat enas om att i två konventioner samla de för mänskligheten grundläggande fri- och rättigheterna och därigenom skapa förutsättningar för att dessa erhåller ett rättsligt skydd.

Flertalet bestämmelser i de två konventionerna kan utan svårighet accepteras av Sverige. På några punkter föreligger emellertid inte full överensstämmelse mellan svensk rätt och konventionsbestämmelserna, och det måste i dessa fall övervägas, om lagändring bör ske på svensk sida eller om den bristande överensstämmelsen skall föranleda ett särskilt svenskt förbehåll i samband med ratificeringen. Ingen av konventionerna innehåller några uttryckliga bestämmelser om förbehåll, men det torde numera vara allmänt accepterat i internationell rätt att rätt till förbehåll föreligger, förutsatt att detta inte strider mot överenskomstens anda och ändamål.

I vissa fall leder en granskning av konventionsbestämmelserna till slutsatsen, att svensk rätt till sin allmänna syftning står i god överensstämmelse med dessa bestämmelser men att man ändå kan hysa viss tvekan om huruvida svensk rätt i alla detaljer uppfyller konventionernas krav. Den bedömning, som i sådana fall måste göras, blir i viss mån beroende av vilka allmänna principer man vill lägga till grund för tolkningen av konventionernas bestämmelser. I propositionen erinras om att man måste hålla i minnet, att konventionerna är avsedda att tillämpas på det globala planet och således på en mängd olika rättssystem av mycket skiftande art. På grund härav måste konventionsbestämmelserna tolkas så, att de erhåller en förnuftig mening inom ramen för varje särskilt nationellt rättssystem. Konventionsstaterna får sålunda anses ha en viss rörelsefrihet vid tolkningen och tillämpningen av konventionsbestämmelserna. Det avgörande är i många fall om inhemsk rätt till sin allmänna syftning överensstämmer med konventionsbestämmelserna.

För svenskt vidkommande är det vidare naturligt att se ratificeringen av de båda konventionerna som ytterligare steg på den väg, som Sverige redan beträtt genom att ratificera den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och den europeiska sociala stadgan. Särskilt konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter innehåller många bestämmelser som i det väsentliga överensstämmer med motsvarande bestämmelser i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. Det rör sig alltså i dessa fall om fri- och rättigheter, som Sverige redan tidigare åtagit sig att respektera, och några betänkligheter mot att genom en överenskommelse med en vidare krets av stater göra motsvarande åtaganden möter uppenbarligen inte.

Av texten i de båda konventionerna framgår, att de fri- och rättig-

heter som behandlas i konventionerna inte behöver vara fullt tillgodosedda i nationell rätt redan vid tidpunkten för ratificeringen. Enligt art. 2 av konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter förpliktar sig sålunda varje konventionsstat att utnyttja sina resurser för att säkerställa, att de i konventionen inskrivna rättigheterna gradvis förverkligas, och enligt art. 16 i samma konvention förpliktar sig konventionsstaterna att avge rapporter om de åtgärder som vidtagits och de framsteg som gjorts med avseende på efterlevnaden av de i konventionen inskrivna rättigheterna. Enligt art. 2 av konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter förpliktar sig varje konventionsstat att vidtaga erforderliga åtgärder för att förverkliga de i konventionen inskrivna rättigheter, som inte redan är i kraft, och enligt art. 40 i konventionen skall konventionsstaterna avge rapporter rörande de åtgärder som de vidtagit för att genomföra de i konventionen inskrivna rättigheterna och rörande de framsteg som gjorts i fråga om åtnjutandet av dessa rättigheter. Det förhållandet att en lagändring på någon särskild punkt ännu inte hunnit genomföras bör därför inte i och för sig anses utgöra hinder mot ratificering.

Båda konventionerna innehåller i art. 2 föreskrifter om metoderna för genomförande av konventionsbestämmelserna. Som huvudprincip har därvid angetts att fri- och rättigheterna bör garanteras genom lag. Vid sidan därav lämnar emellertid konventionerna möjlighet för de särskilda staterna att begagna andra metoder till skyddande av dessa fri- och rättigheter.

Genom en resolution 1966 antog FN:s generalförsamling texterna till de två konventionerna och det fakultativa protokollet och öppnade dem för undertecknande. För Sveriges del undertecknades samtliga tre överenskommelser den 29 september 1967. Konventionerna träder i kraft, när 35 stater tillträtt dem. Det fakultativa protokollet till konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter träder i kraft när det tillträts av 10 stater och när dessutom konventionen trätt i kraft. Det framgår av propositionen att konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter hittills undertecknats av 46 och tillträts av 11 stater, medan konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter har undertecknats av 45 och tillträts av 12 stater. Det fakultativa protokollet har undertecknats av 17 och ratificerats av 5 stater.

Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter innehåller bestämmelser avsedda att garantera envar vissa minimirättigheter i ekonomiskt, socialt och kulturellt hänseende. Konventionen upptar sålunda bl. a. rätten till arbete, till rättvisa och gynnsamma arbetsvillkor, till sunda arbetsförhållanden, till social trygghet, till hälsovård och till utbildning.

Art. 7 innehåller bestämmelser om rättvisa och gynnsamma arbetsvillkor. Det erinras i propositionen om att dessa förhållanden enligt

svensk tradition regleras genom avtal mellan arbetsmarknadens parter. De krav som uppställts i artikeln i fråga om löne- och arbetsförhållanden i övrigt är i stort sett uppfyllda och till och med självklara för svenskt vidkommande. Det rör sig om principer som är allmänt accepterade av arbetsmarknadens parter och från vilka avsteg med säkerhet inte kommer att göras i framtiden genom avtal på arbetsmarknaden. På en punkt, nämligen i fråga om rätten till lön på allmänna helgdagar, är dock enligt propositionen nödvändigt att Sverige gör ett förbehåll med hänsyn till arbetsmarknadsparternas autonomi. Skälet härför är att denna rätt inte är generell genomförd på den svenska arbetsmarknaden. Någon central överenskommelse har sålunda icke träffats om införande av helgdagslön, och det finns för övrigt ett antal kollektivavtal, som saknar bestämmelser om generell rätt till sådan lön.

Konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter innehåller bestämmelser avsedda att bereda envar skydd för vissa grundläggande medborgerliga och politiska rättigheter. Här avses de rättigheter som skulle kunna kallas mänskliga rättigheter i inskränkt, klassisk mening, bl. a. rätten till livet, till frihet och personlig säkerhet, garantier i fråga om behandlingen av personer som berövats friheten, skydd för religionsfrihet, rätt att delta i det politiska livet, skydd mot diskriminering. I stor utsträckning rör det sig om samma rättigheter som de vilka behandlas i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, vilken Sverige tillträtt.

I propositionen förordas att Sverige tillträder konventionen med förbehåll mot art. 10 mom. 3, art. 14 mom. 7 och art. 20 mom. 1.

Art. 10 innehåller bestämmelser om behandlingen av personer som berövats friheten. Bl. a. stadgas att unga personer, som dömts för brott, skall hållas åtskilda från vuxna. I propositionen framhålles att konventionens bestämmelser har en mycket begränsad tillämpning på svenska förhållanden, eftersom enligt 26 kap. 4 § brottsbalken den som är under 18 år inte får dömas till fängelse, om det inte finns synnerliga skäl därtill. Även för den som fyllt 18 år men inte 21 år föreskrivs en restriktiv användning av fängelsestraff. Enligt 25 § lagen (1964: 541) om behandling i fängelseanstalt gäller vidare, att vid de intagnas fördelning och behandling hänsyn skall tas bl. a. till deras ålder. Icke desto mindre kan det någon gång vara förenligt med en ung lagöverträdarens intresse, att han placeras i anstalt tillsammans med äldre lagöverträdare. I varje fall synes man inte genom ett åtagande i denna konvention böra binda sig för att avstå från att tillämpa sådana kriminologiska behandlingsmetoder som innebär att unga och gamla lagöverträdare blandas med varandra. Ett svenskt förbehåll på denna punkt synes därför motiverat.

Konventionens art. 14 behandlar garantier för den enskilde vid rätte-

gångsförfarandet. I artikelns mom. 7 föreskrivs att ingen på nytt får rannsakas eller straffas för ett brott, för vilket han redan blivit fälld till ansvar eller frikänd, vilket överensstämmer med den huvudprincip om domars rättskraft som gäller också i svensk rätt. I vissa fall kan emellertid resning beviljas och detta enligt 58 kap. 3 § rättegångsbalken även till den åtalades nackdel, vilket inte torde stå i överensstämmelse med mom. 7. I propositionen föreslås därför att Sverige gör ett förbehåll på denna punkt.

Art. 20 mom. 1 föreskriver att all krigspropaganda skall vara förbjuden i lag. Under behandlingen i FN av denna bestämmelse framhölls i ett gemensamt skandinaviskt inlägg att de skandinaviska länderna ansåg varje slag av krigspropaganda förkastlig men höll för troligt att konventionsbestämmelsen kunde missbrukas och användas till att kringskära yttrandefriheten. Inför den svenska ratificeringen av konventionen har noggrant övervägts om man bör i brottsbalken införa en bestämmelse som kriminaliserar krigspropaganda. En utredning i detta ämne har lett till slutsatsen att förslag om lagstiftning om krigspropaganda inte bör framläggas med hänsyn till svårigheterna att avgränsa det straffbara området och till de konsekvenser för den fria samhällsdebatten som en sådan lagstiftning skulle kunna få. I propositionen föreslås att man från svensk sida gör ett särskilt förbehåll på denna punkt vid ratificeringen av konventionen.

Konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter innehåller i art. 41—42 bestämmelser om förfarandet för avgörande av mellanfolkliga tvister rörande konventionens efterlevnad. Till skillnad från vad som gäller enligt den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna, leder ett förfarande enligt FN-konventionen inte fram till ett för den berörda staten bindande beslut av FN:s kommitté för de mänskliga rättigheterna. En annan skillnad är att rätten för en stat att föra talan mot en annan stat gjorts fakultativ.

För att ett förfarande inför FN-kommittén skall kunna upptas mot en konventionsstat, krävs enligt art. 41 att denna stat har avgett en särskild förklaring att den erkänner kommitténs behörighet att mottaga och pröva sådana framställningar. I propositionen föreslås att Sverige avger förklaring enligt art. 41 i konventionen.

Till Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter ansluter sig ett *fakultativt protokoll* innehållande bestämmelser om rätt för enskilda personer att besvära sig över kränkningar av de genom konventionen garanterade rättigheterna. I protokollet har medtagits bestämmelser som syftar till att garantera att klagorätten inte missbrukas och som i stort sett överensstämmer med motsvarande regler i den europeiska konventionen. På en väsentlig punkt föreligger dock en skillnad. Den europeiska kommissionen för de mänskliga rättigheterna kan sålunda inte behandla en framställning som redan prö-

vats vid annat internationellt forum och som inte innehåller några relevanta nya upplysningar. I FN-protokollet föreskrivs endast att kommittén för de mänskliga rättigheterna skall vara förhindrad pröva en framställning, om samma ärende samtidigt är föremål för internationell undersökning eller reglering i annan form. Det skulle sålunda bli möjligt att i samma sak klaga först till den europeiska kommissionen och sedan till FN-kommittén. Det skulle vara otillfredsställande om en klagande som inte haft framgång vid den europeiska kommissionen skulle ha generell rätt att vända sig till FN-kommittén med samma klagomål. FN-kommittén skulle därigenom komma att i viss mån framstå som en appellinstans i förhållande till den europeiska kommissionen, vilket skulle vara ägnat att undergräva dennas auktoritet. I propositionen meddelas att nordiska överläggningar ägt rum beträffande frågan om förhindrande av dubbelklagan. Därvid enades man om att i samband med ratifikation av protokollet göra ett förbehåll som syftar till att undvika en kompetenskonflikt mellan den europeiska kommissionen och FN-kommittén i enlighet med en text, utarbetad av Europarådets ministerkommitté. Begränsningar av klagorätten enligt ett dylikt förbehåll påverkar på intet sätt den enskildes möjligheter att från början välja mellan förfarandet inför den europeiska kommissionen och förfarandet inför FN-kommittén. Den utesluter endast att klaganden skall kunna använda båda förfarandena efter varandra.

I propositionen föreslås att Sverige sålunda godkänner det fakultativa protokollet med ovannämnda förbehåll i fråga om den individuella klagorätten.

I propositionen erinras om att Kungl. Maj:t i propositionen 1970: 87 förutskickat att man i förevarande sammanhang också skulle ta ställning till frågan om konkurrensen mellan å ena sidan den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och å andra sidan *FN-konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering*. Denna konvention har godkänts av riksdagen (rskr 1970: 247 och 261). I propositionen uttalas att möjligheten att först klaga till den enligt rasdiskrimineringskonventionen upprättade kommittén och därefter till den europeiska kommissionen eller FN-kommittén för de mänskliga rättigheterna kommer att vara utesluten genom dels den tidigare omnämnda bestämmelsen i den europeiska konventionen, dels det förbehåll, som enligt propositionen bör göras i samband med ratificeringen av det fakultativa protokollet till FN-konventionen. Fråga uppkommer emellertid om dubbelklagan skall tillåtas i motsatt riktning, dvs. att en klagande vänder sig först till den europeiska kommissionen eller FN-kommittén och därefter till rasdiskrimineringskommittén. I propositionen förordas att Sverige vid ratificering av rasdiskrimineringskonventionen avger förklaring av innehåll att Sverige erkänner rasdiskrimineringskommitténs behörighet att ta upp och pröva framställningar från sådana

enskilda personer eller grupper av enskilda som påstår sig ha genom Sverige blivit utsatta för kränkning av någon av de i konventionen angivna rättigheterna. I förklaringen bör emellertid intas ett förbehåll om att kommittén inte skall kunna pröva en framställning om det framkommer att samma ärende är eller har varit föremål för internationell undersökning eller prövning i annan form.

Utskottet

I samband med FN:s tillkomst 1945 inleddes ett omfattande internationellt samarbete på de mänskliga rättigheternas område. Arbetet inom FN resulterade 1948 i att generalförsamlingen antog en allmän förklaring om mänskliga rättigheter. Denna medförde inga rättsliga förpliktelser för staterna. Avsikten med förklaringen var i stället att däri uppställda principer skulle utöva ett moraliskt inflytande på medlemsstaternas regeringar och den allmänna opinionen. Förklaringen har varit värdefull som en ledstjärna för den internationella debatten och för det fortsatta arbetet inom FN och andra organisationer. FN:s medlemsstater företräder en mängd olika rättssystem. Det har därför varit en tids- och tålmodskrävande procedur att utarbeta de texter som nu föreligger och som, sedan de trätt i kraft, kommer att utgöra folkrättsligt bindande internationella överenskommelser. Genom dessa överenskommelser åtar sig staterna ömsesidiga förpliktelser att bereda skydd för alla människor, alltså även de egna medborgarna. Ikraftträdandet av dessa konventioner kommer att markera ett väsentligt framsteg i det internationella samarbetet på de mänskliga rättigheternas område.

Konventionernas verkliga betydelse kommer dock att bli beroende av det sätt på vilket de tillämpas i de enskilda konventionsstaterna.

Det är av vikt att det inrättats ett särskilt kontrollsystem som syftar till att garantera efterlevnaden av konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter. Man kan dock beklaga att enighet inte kunnat nås om en mera effektiv ordning för kontroll av konventionernas efterlevnad.

Utskottet finner att Sverige har anledning att även i fortsättningen genom aktiva insatser i det internationella arbetet verka för främjande av individens fri- och rättigheter.

Utskottet, som inte funnit anledning till erinran mot propositionens förslag, hemställer

- att riksdagen med bifall till propositionen 1971: 125 godkänner
1. Internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter med angivet förbehåll mot art. 7;
 2. Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter med angivna förbehåll mot art. 10 mom. 3, art. 14

mom. 7 och art. 20 mom. 1 och med förklaring enligt art. 41 i konventionen;

3. fakultativa protokollet till Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter med tidigare angivet förbehåll i fråga om den individuella klagorätten;
4. att Sverige vid ratifikationen av konventionen om avskaffande av rasdiskriminering avger förklaring enligt art. 14 i konventionen med angivet förbehåll.

Stockholm den 2 november 1971

På utrikesutskottets vägnar

OLLE DAHLÉN

Närvarande: herrar Dahlén (fp), Lange (s), Johansson i Jönköping (s), Palm (s), Turesson (m), Göransson (s), Antonsson (c), fröken Bergegren (s)*, herrar Virgin (m), Wirmark (fp), Korpås (c) och Ericson i Örebro (s).

* Ej närvarande vid justeringen.