

Regeringens proposition

1983/84: 55

om immunitet och privilegier samt kostnader för konferensen om förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder och nedrustning i Europa (Stockholmskonferensen);

beslutad den 3 november 1983.

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

OLOF PALME

LENNART BODSTRÖM

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen läggs fram förslag till lagstiftning om immunitet och privilegier i samband med konferensen om förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder och nedrustning i Europa som från och med den 17 januari 1984 hålls i Stockholm. I propositionen föreslås bl. a. att främmande staters delegationer, delegationsmedlemmar samt deras familjer som i samband med konferensen anlant till Sverige skall tillerkännas immunitet och privilegier i viss angiven omfattning. Lagstiftningen överensstämmer härvid i sina huvuddrag med motsvarande bestämmelser i 1961 års Wienkonvention om diplomatiska förbindelser som ratificerats av Sverige (SÖ 1967: 1). Dessutom föreslås vissa förmåner för anställda i konferenssekretariatet.

Vidare föreslås att riksdagen anvisar medel för svenska åtaganden till följd av konferensen.

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringsammanträde
1983-11-03

Närvarande: statsministern Palme, ordförande, och statsråden Lundkvist, Sigurdson, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson, Rainer, Bodström, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Thunborg

Föredragande: statsråden Bodström och Rainer

Proposition om immunitet och privilegier samt kostnader för konferensen om förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder och nedrustning i Europa (Stockholmskonferensen)

Statsråden Bodström och Rainer anmäler sina förslag. Anförandena och förslagen redovisas i underprotokollen för respektive departement.

Statsrådet Bodström hemställer att regeringen i en proposition föreslår riksdagen

att anta de förslag som han och statsrådet Rainer har lagt fram.

Med hänsyn till tidpunkten för ikraftträdandet av den föreslagna lagen och till den tidpunkt då Stockholmskonferensen inleds, bör regeringen vidare föreslå riksdagen att fastställa motionstiden till tio dagar.

Regeringen ansluter sig till föredragandenas överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta de förslag som föredragandena har lagt fram.

Regeringen beslutar vidare föreslå riksdagen att motionstiden förkortas till tio dagar.

Regeringen beslutar att de anföranden och förslag som redovisas i underprotokollen skall bifogas propositionen som bilagorna 1 och 2.

UTRIKESDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1983-11-03**Föredragande:** statsrådet Bodström**Anmälan till proposition om immunitet och privilegier samt kostnader för konferensen om förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder och nedrustning i Europa (Stockholmskonferensen).**

1 Inledning

Slutakten från konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (ESK) undertecknades i Helsingfors den 1 augusti 1975 av stats- och regeringschefer från 35 deltagande stater (samtliga europeiska stater utom Albanien samt USA och Canada). De deltagande staterna enades i det sammanhanget om att senare hålla s.k. uppföljningsmöten för att dels granska efterlevnaden av Helsingfordokumentet, dels överväga vilka ytterligare mått och steg som skulle kunna vidtas i syfte att främja fördjupad avspänning. Det första uppföljningsmötet hölls i Belgrad under åren 1977–78 och det andra i Madrid under åren 1980–83.

Under Madridmötet, som avslutades den 9 september 1983, framlades ett antal förslag, bl.a. från svenskt håll, om att sammankalla en europeisk nedrustningskonferens. Sverige erbjöd sig på ett tidigt stadium att stå som värd för en sådan konferens. I slutdokumentet från Madridmötet enades de deltagande staterna om att hålla en konferens om förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder och nedrustning i Europa ("Conference on Confidence- and Security-building Measures and Disarmament in Europe"). Konferensens första fas skall hållas i Stockholm med början den 17 januari 1984. Ett förberedande möte pågår f.n. i Helsingfors.

Sammankallandet av denna konferens – i fortsättningen kallad Stockholmskonferensen – var ett av de viktigaste besluten i slutdokumentet från Madridmötet. För första gången kommer alla de 35 ESK-staterna att engagera sig i en förhandling av direkt betydelse för deras egen säkerhet. Det är därför med stor tillfredsställelse som jag konstaterar att Stockholm valts till mötesort.

Värdskapet är emellertid förpliktande och innebär ett betydelsefullt åtagande från svensk sida. Detta kan i korthet beskrivas så att åtgärder måste vidtas för att konferensen och dess deltagare bereds arbets- och

levnadsvillkor som följer internationell praxis och är jämförbara med de förhållanden som rått under tidigare ESK-möten. Konkret tar sig detta uttryck i det lagförslag om immunitet och privilegier och de förslag om anslag för konferenskostnaderna som beskrivs i det följande.

Som jag nämnt håller ESK-staterna nu ett möte i Helsingfors för att förbereda Stockholmskonferensen. Detta möte beräknas pågå till mitten av november, och jag måste därför reservera mig för att det under dessa förhandlingar kan uppkomma nya oförutsedda frågor som är av sådan natur att de bör underställas riksdagen.

2 Allmänt om konferensen

2.1 Konferensens omfattning och förlopp

Stockholmskonferensens förlopp kan inte förutsägas med någon större exakthet, eftersom det är exklusivt förbehållet medlemsstaterna att besluta om sessionernas längd och frekvens. Vid det nu pågående förmötet i Helsingfors kommer bl.a. dessa frågor att diskuteras. Klart står emellertid att ESK:s tredje uppföljningsmöte, som enligt planerna påbörjas i Wien i november 1986, skall utvärdera de framsteg som gjorts under Stockholmskonferensen.

Den svenska utgångspunkten i förberedelsearbetet har därför varit att konferensen i praktiken innebär ett åtagande för treårsperioden 1983–86. Kostnadsberäkningarna i det följande baseras på antaganden om att konferensen sammanträder åtta månader per år under åren 1984 och 1985 och sex månader under år 1986.

De 35 ESK-staterna kan förväntas bli representerade av fem à tio delegater vardera. Härtill kommer ett internationellt sekretariat som anpassas till konferensens krav och sammanträdesfrekvens. I sekretariatet kan komma att ingå 20–60 tjänstemän, vartill kommer 50–100 tolkar och översättare till de sex konferensspråken (engelska, franska, tyska, italienska, spanska, ryska). Mellan 300 och 500 personer kommer sålunda att vara direkt engagerade i konferensarbetet.

2.2 Värdskapet och förberedelser

Med värdskapet följer dels ett organisatoriskt ansvar för konferensförberedelserna, dels vissa finansiella åtaganden. Vissa ESK-stater har varit tveksamma till Stockholm som konferensort och uttryckt oro för kraftigt stegrade kostnader i jämförelse med tidigare möten. Målsättningen från svensk sida måste vara att bereda konferensen och dess deltagare samt hitresta journalister bästa möjliga arbetsvillkor och service.

En organisation för konferensen måste byggas upp på kort tid. Världandet förväntas därvid ställa en för konferensändamål lämpad byggnad (inkl

inredning och utrustning) till förfogande mot viss hyra. Kostnaderna för såväl den yttre som den inre säkerheten vilar på värdnationen. Därtill kommer samtliga kostnader för sekretariatet under förberedelseperioden intill månaden före konferensens början samt vid längre konferensuppehåll. Dessutom måste Sverige räkna med att vissa hyres- och hotellkostnader m.m. både för själva konferensen och dess deltagare/personal kan komma att behöva garanteras.

Vidare kan nämnas att de utländska delegaterna, för vilka jag senare kommer att föreslå bestämmelser om immunitet och privilegier, bör beredas särskild service i form av en butik för skattefri försäljning av spritdrycker, vin och tobaksvaror. Avsikten är att Systembolaget AB skall inrätta denna butik och att regeringen med stöd av gällande dispensbestämmelser i de olika skatteförfattningarna skall kunna medge befrielse från dryckesskatt, tobaksskatt och mervärdesskatt för de varor som säljs i butiken. Även vid den officiella representation som utövas av de utländska delegationerna inom konferensbyggnaden bör skattefria varor kunna användas.

Förberedelsearbetet i Sverige måste genomföras med betydligt snävare tidsmarginaler än de som gällde för arrangörerna i Madrid. Även om Madridmötet inte formellt avslutades förrän i september 1983, hade givetvis ett omfattande förarbete påbörjats dessförinnan inom regeringskansliet, främst inom utrikesdepartementet.

I detta sammanhang bör riksdagen underrättas om att regeringen genom beslut den 14 juli 1983 dels uppdragit åt byggnadsstyrelsen att inom en preliminär kostnadsram av högst 33,5 milj. kr. planera och projektera lokaler för konferensen samt föra eventuella hyresförhandlingar, dels bemyndigat byggnadsstyrelsen att utföra nödvändiga byggnadsarbeten samt att anskaffa inredning och utrustning för konferensens behov.

Vidare har regeringen genom beslut den 1 september 1983 föreslagit en exekutivsekreterare för konferensen. För att bereda denne möjlighet att från den 1 september 1983 anställa personal och vidta övriga förberedande åtgärder har utrikesdepartementet bemyndigats att tillhandahålla förskottskapital med högst 10 milj. kr. För båda regeringsbesluten gäller att kostnaderna förskottsvis belastar sextonde huvudtitelns förslagsanslag Oförutsedda utgifter. Därmed skapades de formella förutsättningarna för ett intensifierat förberedelsearbete i avvaktan på riksdagens beslut med anledning av regeringens kommande förslag.

Ett provisoriskt sekretariat upprättades den 1 september 1983. Detta svarar för förberedelsearbetet i nära samråd med regeringskansliet. Nomineringen av exekutivsekreterare för konferensen har av regeringen formellt underställts övriga medlemsstater. Den nominerade tjänstemannen har besökt ett antal ESK-stater som ett led i förberedelsearbetet.

Vad gäller konferenslokaler blev det på ett tidigt stadium uppenbart att den enda byggnad som skulle kunna komma ifråga var f.d. riksdagshuset

vid Sergels Torg, numera benämnt Brunkebergshuset. Omfattande arbeten i huset pågår planenligt och skall vara slutförda i december 1983.

3 Immunitet och privilegier

3.1 Frågeställningen

Enligt den internationella praxis som utvecklats beträffande konferenser inom ramen för ESK åtnjuter de deltagande staternas företrädare de privilegier och den immunitet som de anses behöva för att obehindrat kunna fullgöra sina uppgifter. Enligt samma praxis åtnjuter den sekretariatspersonal som anställs för att administrera konferensen anställningsförmåner enligt de principer som tillämpas av Förenta nationernas organ.

Svensk rätt innehåller inte några bestämmelser om immunitet och privilegier som ger förmåner av denna karaktär till konferensen eller till deltagarna i den. Lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall avser främmande stats beskickning och beskickningsmedlemmar, främmande stats konsulat och konsulatsmedlemmar, dessa kategoriers familjer och betjäning samt diplomatiska och konsulära kurirer. 1976 års lag innehåller även bestämmelser om förmåner för vissa internationella organ och personer med anknytning till sådana organ. Dessa bestämmelser avser således inte personer som av sin regering blivit utsända för att delta i en mellanstatlig konferens som hålls i Sverige. Fråga har därför uppkommit om utformningen av den lagstiftning som bör införas för att göra det möjligt för Sverige, som värdnation för Stockholmskonferensen, att tillämpa samma regler som andra värdnationer har tillämpat med avseende på konferenser inom ESK:s ram.

3.2 Den folkrättsliga bakgrunden

Wienkonventionen 1961

Sverige är bundet av ett stort antal internationella överenskommelser som innehåller bestämmelser om rättslig immunitet och privilegier av olika slag. Viktigast av dessa är den i Wien den 18 april 1961 antagna konventionen om diplomatiska förbindelser.

Wienkonventionen 1961, som väsentligen utgör en kodifiering av allmänt erkända folkrättsliga grundsatser, innehåller utförliga bestämmelser om immunitet och privilegier för främmande stats beskickning, beskickningsmedlemmar m.m. (se prop. 1966:148 med förslag till lag med vissa bestämmelser om immunitet och privilegier m.m.). Bland konventionens viktigare regler på dessa områden kan följande förtjäna att nämnas.

Wienkonventionens art. 22 fastslår att beskickningslokaler är okränkbara och att företrädare för den mottagande staten inte får bereda sig tillträde dit utan beskickningschefens medgivande. Den mottagande staten åläggs

att vidta alla lämpliga åtgärder för att skydda beskickningslokaler mot varje form av intrång eller skadegörelse och för att hindra att beskickningens frid störs eller att dess värdighet kränks.

I art. 27 behandlas en beskicknings rätt till fria kommunikationer i dess officiella verksamhet. För förbindelser med den sändande statens regering eller med andra beskickningar eller konsulat, som företräder samma stat, får en beskickning bruka alla lämpliga kommunikationsmedel, diplomatiska kurirer samt kod- och chiffermeddelanden. Den mottagande statens samtycke fordras dock för att en beskickning skall få uppsätta och använda radiosändare. Beskickningens officiella korrespondens skall vara okränkbar och en diplomatisk kurirförsändelse får varken öppnas eller kvarhållas.

En diplomatisk företrädare åtnjuter enligt art. 29 okränkbarhet till sin person och får inte underkastas någon form av frihetsberövande. Det åligger den mottagande staten att vidta alla lämpliga åtgärder för att hindra angrepp mot hans person, frihet och värdighet.

Enligt art. 30 jämställs en diplomatisk företrädares privatbostad med beskickningslokal i vad avser okränkbarhet och skydd. Hans handlingar och korrespondens samt, med vissa i art. 31 angivna undantag, hans egendom skall åtnjuta okränkbarhet.

En diplomatisk företrädare åtnjuter enligt art. 31 immunitet i fråga om den mottagande statens domsrätt i straffrättsligt hänseende. Med vissa undantag åtnjuter han också immunitet i tvistemål och administrativa mål. Denna immunitet mot lagföring kan enligt art. 32 hävas av den sändande staten.

En diplomatisk företrädare åtnjuter enligt art. 34 befrielse från alla statliga, regionala eller kommunala skatter och pålagor, vare sig de avser person eller egendom. Från denna regel görs flera undantag. Det praktiskt viktigaste torde vara skyldigheten att erlägga sådana indirekta skatter som vanligen är inräknade i varornas eller tjänsternas pris.

Art. 36 innehåller bestämmelser om införseltillstånd och om befrielse från tullar och liknande pålagor som inte utgör ersättning för lämnade tjänster. Införseltillstånd och tullfrihet skall medges beträffande föremål som är avsedda för en beskicknings officiella bruk och för en diplomatisk företrädares eller hans familjemedlemmars personliga bruk.

Art. 36 föreskriver vidare att en diplomatisk företrädares personliga resgodis får visiteras bara om det finns välgrundad anledning till antagande, att det innehåller föremål, som är tullbelagda eller underkastade in- eller utförselbud eller karantänsbestämmelser.

Art. 37 anger vilka personkategorier utöver de diplomatiska företrädarna som åtnjuter immunitet och privilegier.

En diplomatisk företrädares familjemedlemmar skall åtnjuta samtliga i art. 29–36 upptagna förmåner, under förutsättning att de tillhör hans hushåll och inte är medborgare i den mottagande staten.

En medlem av beskickningens administrativa och tekniska personal

samt de av hans familjemedlemmar som tillhör hans hushåll åtnjuter i art. 29–35 upptagna förmåner, om de inte är medborgare eller stadigvarande bosatta i den mottagande staten. Den i art. 31 angivna immuniteten i fråga om domsrätt i tvistemål och administrativa mål omfattar dock för deras vidkommande inte åtgärder utom tjänsten.

Enligt art. 41 är den som åtnjuter immunitet och privilegier skyldig att ställa sig den mottagande statens lagstiftning till efterrättelse, om detta inte inkräktar på vederbörandes immunitet och privilegier.

Wienkonventionen 1961 har tillträtts av 141 stater och dess bestämmelser tillämpas av samtliga ESK-stater.

Övriga internationella överenskommelser samt förhållandet till svensk rätt

Bland övriga överenskommelser om immunitet och privilegier som är gällande för Sverige bör först nämnas den även i Wien den 24 april 1963 antagna konventionen om konsulära förbindelser som innehåller utförliga bestämmelser om utländska konsulära representanters ställning (se prop. 1973: 172 med förslag till lag om ändring i lagen (1966:664) med vissa bestämmelser om immunitet och privilegier m. m.) Bestämmelserna om immunitet och privilegier är dock inte fullt lika långtgående och omfattande som i 1961 års konvention.

Sverige är dessutom bundet av ett antal stadgor och avtal rörande internationella organisationer och organ. Flertalet av dessa innehåller bestämmelser om immunitet och privilegier för ifrågavarande organisation liksom för personer med anknytning till organisationen. Dessa bestämmelser avser ofta immunitet för organisationen mot rättsligt förfarande, o-kränkbarhet för organisationens lokaler och arkiv samt immunitet för organisationens tjänstemän och experter. Vanligen tillförsäkras de anställda förmåner även av annat slag, såsom skatte- och tullfrihet. Bland dessa avtal och stadgor märks främst konventionen den 13 februari 1946 rörande Förenta nationernas privilegier och immuniteter (prop. 1947: 306 med förslag till lag om särskilda förmåner för vissa internationella organisationer m.m.) samt konventionen den 21 november 1947 om privilegier och immunitet för Förenta nationernas fackorgan (prop. 1951: 160 angående godkännande av Sveriges anslutning till en konvention rörande privilegier och immunitet för Förenta nationernas fackorgan).

De bestämmelser om förmåner som finns i de nämnda överenskommelserna har införlivats med svensk rätt genom lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall. Detta gäller i första hand Wienkonventionerna 1961 och 1963 rörande diplomatiska resp. konsulära förbindelser. I 2 och 3 §§ i denna lag föreskrivs att främmande staters beskickningar och beskickningsmedlemmar, konsulat och konsulatsmedlemmar, beskicknings- och konsulatsmedlemmarnas familjer och betjäning samt diplomatiska och konsulära kurirer skall åtnjuta immunitet och privilegier i enlighet med vad som föreskrivs i de båda Wienkonventionerna. I lagens 4 §

föreskrivs att de internationella organ och personer med anknytning till sådana organ, som anges i särskild bilaga till lagen, åtnjuter immunitet och privilegier enligt vad som bestämts i avtal som är i kraft i förhållande till Sverige.

I detta sammanhang bör nämnas att Förenta nationernas generalförsamling den 8 december 1969 antog resolution 2530 (XXIV) och därmed öppnade för undertecknande en till resolutionen fogad konvention om tillfälliga diplomatiska kontakter ("Convention on Special Missions"). Enligt art. I i konventionen förstås med en tillfällig diplomatisk kontakt en mission/delegation som har en representativ och temporär karaktär och som sänds av en stat till en annan stat med den senares samtycke för att överlägga om särskilda frågor eller utföra ett särskilt uppdrag. Ett brittiskt förslag att konventionen skulle göras tillämplig även på delegationer till internationella konferenser som sammankallats av en stat, samt på sådana konferensers sekretariat, kunde inte förverkligas. I rapporten från generalförsamlingens sjätte (juridiska) utskott intogs ett konstaterande, att frågan om konferensdelegationers rättsliga ställning, immunitet och privilegier utgjorde ett tomrum i det regelkomplex som hänförde sig till representation i internationella sammanhang.

1969 års konvention ansluter sig nära till Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser vad gäller immunitet och privilegier som tillerkänts den sändande statens representanter i den tillfälliga diplomatiska missionen/delegationen. Sverige hör emellertid – liksom flertalet ESK-stater – inte till de 20 stater som ratificerat eller anslutit sig till 1969 års konvention. Denna har för övrigt ännu inte trätt i kraft.

Allmän folkrätt

Det existerar inte någon internationell konvention med avseende på mellanstatliga konferenser som sammankallats av en eller flera stater. Frågan är då om allmän folkrätt, dvs. den sedvanerättsligt etablerade folkrätten, innehåller några regler i förevarande hänseende. Sverige är, liksom övriga länder i statssamfundet, bundet av folkrättens allmänt erkända sedvanerättsliga grundsatser, låt vara att de i åtskilliga hänseenden saknar den precision som nationell lagstiftning strävar efter.

Det förefaller sannolikt att bestämmelserna om immunitet och privilegier i Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser, som till stor del utgör en kodifiering av allmänt erkända grundsatser, med nödvändiga modifieringar är tillämpliga även med avseende på diplomatiska delegationer och delegationsmedlemmar vid mellanstatliga konferenser. Någon auktoritativ uttolkning av allmän folkrätt i detta hänseende existerar emellertid inte i dagens läge.

Det enda som med säkerhet kan sägas är att vissa grundläggande privilegier och immunitet tillkommer främmande statsöverhuvuden, regeringschefer och utrikesministrar som medlemmar av delegationer vid internatio-

nella konferenser eller vid andra mellanstatliga förhandlingar. Statsöverhuvudets immunitet gäller generellt vid vistelse i annat land, oavsett om vederbörande agerar som statsöverhuvud eller privatman. Hans person är okränkbar och därtill föreligger en skyldighet för den främmande staten att bereda honom särskilt skydd mot angrepp av enskilda. Samma rätt till okränkbarhet och särskilt skydd mot angrepp har medlem av ett statsöverhuvuds familj och av den svit som medföljer honom.

I den folkrättsliga litteraturen antas allmänt att ett lands utrikesminister, då han i tjänsteärende reser utrikes, intar samma ställning som hos en stat ackrediterade ambassadörer. Som motivering för detta anförs ofta att utrikesministern som utrikesförvaltningens och beskickningsväsendets chef inte bör ha lägre immunitet än en honom underställd ambassadör. Även en regeringschef på tjänsteuppdrag i utlandet torde numera kunna förvänta sig en motsvarande privilegierad ställning. Det finns emellertid inget stöd i folkrätten för en privilegierad ställning för medlem av regeringschef's eller utrikesministers familj. (Jfr Prop. 1975: 71 med förslag till godkännande av konventionen den 14 december 1973 om förebyggande och bestraffning av brott mot diplomater och andra internationellt skyddade personer s. 12 f.)

3.3 Behovet av en ad hoc-lagstiftning

Som framgått av det föregående existerar det inte någon internationell konvention som reglerar frågan om immunitet och privilegier vid mellanstatliga konferenser och inte heller innehåller svensk rätt några bestämmelser i detta hänseende. Däremot finns det en viss internationell praxis på området, som i stort ansluter sig till immunitets- och privilegiebestämmelserna i FN-konventionen 1947 om fackorganens immunitet och privilegier. Wienkonventionen 1961 om diplomatiska förbindelser och 1969 års konvention om tillfälliga diplomatiska kontakter. Det är viktigt att komma ihåg, att de privilegier och immuniteter som det här är fråga om inte tillkommit för att gynna privata och individuella intressen utan för att säkra ett fullgörande av de diplomatiska uppgifter som ankommer på en förhandlingsdelegation och dess medlemmar.

När Sverige nu skall stå som värd för den första fasen av konferensen om förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder och nedrustning i Europa, förväntas det av oss att vi ansluter oss till den praxis för värdnationer som utbildats i ESK-sammanhang. Det är därför viktigt bl.a. att Sverige kan erbjuda konferensen den immunitet och de privilegier som bland flertalet av de deltagande staterna anses böra tillkomma en konferens av detta slag. För att sådana förmåner skall kunna ges, krävs nya lagregler. Fråga uppkommer då om det bör införas generella regler som för framtiden kan tillämpas på internationella konferenser av motsvarande slag eller om den

nya lagstiftningen bör begränsas till att avse den nu ifrågavarande konferensen.

Jag vill för egen del förorda en speciallagstiftning för Stockholmskonferensen. Den omfattning av förmanerna som bör gälla för denna skall enligt min mening komma ifråga bara för ett fåtal konferenser av särskild internationell betydelse. Det är utomordentligt svårt att i en generell lagstiftning göra en tillfredsställande avgränsning av det slag av internationella konferenser som bestämmelserna skulle tillämpas på. Risken är påtaglig att en sådan generell lagstiftning skulle bli både oprecis och svår att tillämpa.

3.4 Utformningen av den tillfälliga lagstiftningen

När det gäller den nu förestående konferensen torde de behov av immunitet och privilegier som rimligen kan göras gällande i allt väsentligt tillgodoses om man på konferensen tillämpar bestämmelser som svarar mot immunitet- och privilegiebestämmelserna i 1961 års Wienkonvention om diplomatiska förbindelser. Denna konvention har vunnit mycket bred anslutning. Den har sålunda 141 parter. Till stora delar utgör den en kodifiering av allmänt erkända folkrättsliga grundsatser. Den har tillträtts av Sverige och införlivades med svensk rätt genom lagen (1966: 664) med vissa bestämmelser om immunitet och privilegier, vilken sedermera har ersatts av lagen (1976: 661) om immunitet och privilegier i vissa fall. Den särskilda lagstiftningen om immunitet och privilegier för Stockholmskonferensen kan därför i huvudsak ges den utformningen att Wienkonventionens bestämmelser skall tillämpas på konferensen. Därtill krävs vissa kompletterande bestämmelser.

4 Kostnader

4.1 Gemensamma kostnader

I beslutet från Madrid om Stockholmskonferensen sägs det bl.a. att de procedurregler, arbetsmetoder och den bidragsskala för utgifter som gäller för ESK kommer, *mutatis mutandis*, att tillämpas på konferensen och att ett tekniskt sekretariats tjänster kommer att tillhandahållas av värdlandet.

Konferensens driftskostnader fördelas kvartalsvis mellan de 35 deltagande staterna enligt en fastställd fördelningsnyckel. Sveriges andel är 3,48%.

I de gemensamma driftskostnaderna ingår framför allt kostnader för sekretariatet och dess personal (inkl tolkar m.fl.), hyra för konferenslokaler samt kontorsutrustning och administration av konferensen.

4.2 Totalkostnader för perioden 1983–86 inkl. fördelning värdland – konferens

I dagsläget är det svårt att överblicka kostnaderna för hela perioden. De beräkningar som redovisas i det följande bör dock ge en god bild av storleksordningen både totalt och vad beträffar de svenska åtagandena genom den preliminära fördelningen mellan konferens och värdland (siffror i 1983 års priser).

Tabellöversikt – konferenskostnader perioden 1983–86 (milj. kr.)

Kostnadsslag	Totalkostnad	Fördelning på	
		Konferens	Värdland
1. Personal	65	58	7
2. Lokaler	147	87	60
3. Säkerhet	45	–	45
4. Kontorsutrustning	8	7	1
5. Administration	6	6	–
6. Övrigt	14	4	10
Summa:	285	162	123

4.3 Personal

De i konferensen deltagande staterna står gemensamt för huvudparten av personalkostnaderna. Eftersom ESK saknar egen permanent organisation och fast sekretariat, rekryteras den administrativa personalen företrädesvis bland svenska statstjänstemän medan språkpersonalen till helt övervägande del måste rekryteras internationellt.

Det internationella sekretariatet är fristående från värdlandets nationella administration. ESK tillämpar de regler för lönesättning och beskattning som gäller inom FN-systemet. Personalen skall därför vara befriad från skattskyldighet till stat och kommun för inkomst av anställning vid sekretariatet i enlighet med 7 § i lagförslaget.

Riksdagen bör i detta sammanhang underrättas om att regeringen genom beslut den 1 september 1983 föreskrivit att för de svenska statsanställda som ingår i sekretariatet skall göras ett löneavdrag med 10% utgörande ersättning för de sociala förmåner (försäkringskassa, pensioner, statlig grupplivförsäkring och statens personskadeförsäkringar) som de i egenkap av svenska statstjänstemän åtnjuter även under sin anställning hos konferensen. Regeringen har vidare föreskrivit att under de perioder då lönekostnaden för det internationella sekretariatet åvilar den svenska staten skall lönen för den som är bosatt i Sverige minskas med 30%.

4.4 Lokaler

Ombyggnadsprogrammet av Brunkebergshuset för det nya ändamålet har begränsats så långt som möjligt. Åtgärderna avser ombyggnad till två större kommittérum och fem grupprum samt insatser i huvudentrén för att förbättra inpasseringskontrollen. Säkerhetsinstallationerna totalt måste förstärkas. Dessutom placeras en lokal polisstation i fastigheten. 20 st. delegationskontor inrättas för uthyrning jämte ett kommunikationscentrum för massmedia. Det kan inte uteslutas att ytterligare behov av kommittérum – och därmed extra anslag – kan aktualiseras.

I huvudsak all lös inredning måste nyanskaffas, liksom viss teleteknisk utrustning avseende i första hand tolkanläggningar och interntelevisionsanläggning för bevakning. För fastighetens utnyttjande behövs ytterligare kompletteringar i utrustningen. Därtill kommer driftskostnader.

Den största delen av lokalerna inkl inredning och utrustning kommer att förhyras av konferensen. En mindre del kommer att uthyras direkt som delegationskontor och ytterligare en mindre del upplåtas till rikspolisstyrelsen för den tidigare nämnda polisstationen.

Det är uppenbart att kostnaderna för konferensen inte alltför drastiskt kan avvika från vad som gällt vid tidigare ESK-möten. Liksom i Madrid måste hela ombyggnads- och utrustningskostnaderna falla på värdlandet. Dessutom kommer den verkliga hyres- och driftskostnaden för Brunkebergshuset – bl.a. på grund av att fastigheten inte ursprungligen är anpassad för konferensändamål – att ligga väsentligt över den kraftigt subventionerade hyresnivån i Madrid. Enligt min bedömning är det därför inte rimligt att av konferensen ta ut mer än 2,5 milj. kr. i månadshyra eller ca 87 milj. kr. för hela perioden (35 månader).

4.5 Säkerheten

Såsom värdnation är Sverige ansvarigt för konferensens säkerhet. Åtgärderna från svensk sida blir relativt omfattande för att hålla en betryggande säkerhets- och beredskapsnivå. Utanför konferensbyggnaden vilar ansvaret på den svenska polisen. För den inre säkerheten svarar en särskild vaktstyrka under exekutivsekreterarens ledning. För att inom byggnaden motsvara de krav på säkerhet som ställts bl.a. av delegationer med arbetslokaler i fastigheten, fordras särskilda arrangemang och utrustning. Totalkostnaden beräknas till 45 milj. kr., varav den inre säkerheten drar merparten eller 33 milj. kr. Huvuddelen av kostnaderna för den yttre säkerheten kommer att belasta befintliga anslag under andra huvudtiteln.

4.6 Kontorsutrustning och Administration

Kostnader för administration och kontorsutrustning faller nästan helt och hållet på konferensen och avser bl.a. telefon/telex, bank, post och transporter samt inköp och förhyring av kontorsmaskiner.

4.7 Övrigt

Genom blockbokningar av ett stort antal hotellrum står staten som garant gentemot hotellen för eventuellt outnyttjade rum. Värdsnationen har även ett visst ansvar för att tillhandahålla och vara behjälplig med anskaffande av bostäder.

Dessutom bör Sverige i likhet med tidigare värdsnationer såväl vid öppnings- och slutsessioner som löpande under konferensen utöva viss gästfrihet gentemot besökare på hög nivå, konferensdeltagare och utländska representanter för massmedia.

Den planeringsperiod som står till förfogande fram till konferensens inledning är synnerligen kort. Många faktorer som kan komma att påverka kostnadsbilden är ännu högst osäkra. Till följd av detta kan alla kostnader idag inte förutses och medel bör därför reserveras för oförutsedda ändamål.

4.8 Anslagskonstruktion

I enlighet med ESK:s regler skall värdsnationen förskotta medel för konferensens bedrivande. Vidare krävs medel för de kostnader som åvilar Sverige enligt redogörelsen i det föregående.

Jag förordar att regeringen föreslår riksdagen att på tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 1983/84 inrätta två nya anslag under tredje huvudtiteln.

Det ena anslaget bör omfatta förvaltningskostnader om 50 milj. kr. och kostnaderna tas upp under ett nytt förslagsanslag benämnt F 7. Stockholmskonferensen – förvaltningskostnader. Av anslagsbeloppet avser ca 20 milj. kr. löpande förvaltningskostnader (personal, hyra, bevakning, drift, m.m.) som åvilar värdlandet. Omkring 30 milj. kr. utgör förskottsmedel som belastar konferensen. Under detta anslag bör även avskrivningskostnaderna för investeringar tas upp. Vidare bör intäkter redovisas under detta anslag.

Det andra anslaget bör omfatta investeringskostnader om 50 milj. kr. och kostnaderna tas upp under ett nytt reservationsanslag benämnt F 8. Stockholmskonferensen – investeringskostnader. Därav avser omkring 48 milj. kr. svenska kostnader för investeringar i konferensbyggnaden, i inredning och utrustning av lokaler m.m. samt kontorsutrustning.

Senare denna dag kommer chefen för justitiedepartementet att ta upp de kostnader som sammanhänger med den yttre bevakningen.

Frågan om anslag för budgetåret 1984/85 torde få tas upp i anslutning till arbetet med budgetpropositionen.

5 Upprättat lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom utrikesdepartementet upprättats förslag till lag om immunitet och privilegier angående konferensen om förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder och nedrustning i Europa.

Förslaget, som har upprättats i samråd med chefen för finansdepartementet, bör fogas till protokollet som *bilaga 1.1*.

Med hänsyn till att den föreslagna lagen är av tillfällig och tidsbegränsad karaktär samt berör en begränsad personkrets, anser jag att remiss till lagrådet kan underlåtas i förevarande ärende.

6 Specialmotivering

1 §

I paragrafens första stycke anges lagens ad-hoc-karaktär. Lagen gäller sålunda endast konferensen i Stockholm om förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder och nedrustning i Europa. I andra stycket föreskrivs att bestämmelserna i lagen gäller utan hinder av bestämmelser i andra författningar. Det kan nämligen inte komma i fråga att på grund av denna tillfälliga lagstiftning gå igenom och ändra alla de bestämmelser i andra författningar som till äventyrs kan stå i strid med förmånerna enligt förevarande lag.

2 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse om att lokalerna för konferensen och de handlingar och annan egendom som finns i lokalerna skall vara okränkbara under viss tid.

3 §

Wienkonventionen innehåller inte några direkta föreskrifter om de förmåner som statsöverhuvuden, regeringschefer och utrikesministrar bör medges som sådana. Här finns bara möjlighet att falla tillbaka på allmän folkrätt och sedvana. Eftersom personer med nu nämnda ställningar kan komma att leda sina staters delegationer eller tillfälligtvis ingå i delegatio-

nerna, har i förevarande paragraf tagits upp en erinran om vad som skall iaktas beträffande dem. De skall sålunda åtnjuta den immunitet och de privilegier som enligt folkrätt och internationell sedvana tillkommer dem.

4 §

I första stycket föreskrivs att främmande staters delegationer, medlemmar av sådana delegationer samt dessas familjemedlemmar och betjäning åtnjuter samma immunitet och privilegier som tillkommer beskickningar och beskickningsmedlemmar i Sverige enligt Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser. Enligt paragrafens andra stycke skall chefen för utrikesdepartementet meddela de bestämmelser som bedöms vara nödvändiga för att kunna hänföra delegationsmedlemmar och dessas familjemedlemmar till konventionens olika kategorier när det gäller immunitet och privilegier.

5 §

I paragrafen föreskrivs att delegationernas lokaler och egendom, liksom arkiv och handlingar, är okränkbara i likhet med vad som gäller för beskickningar.

6 §

Denna paragraf reglerar delegationernas rätt till kommunikation i överensstämmelse med vad som gäller för beskickningar enligt Wienkonventionen.

7 §

I paragrafens första stycke föreskrivs att konferenssekretariatets personal (oavsett medborgarskap), inklusive tolkar och översättare, är befriade från skattskyldighet till stat och kommun för inkomst av sin anställning vid sekretariatet. De i konferensen deltagande staterna står gemensamt för huvudparten av dessa kostnader och skattefriheten överensstämmer med den internationella praxis som utbildats av Förenta nationerna och anammats av ESK. – I fråga om de svenska statsanställda som ingår i sekretariatet har regeringen emellertid meddelat särskilda föreskrifter som redovisas under avsnitt 4.3.

Det har bedömts rimligt att ifrågavarande personal och deras familjemedlemmar undantas från skyldighet att ha uppehållstillstånd under den tid anställningen varar. Det ligger vidare i sakens natur att arbetstillstånd inte får krävas för den aktuella verksamheten. Bestämmelser härom finns i paragrafens andra stycke.

8 §

Vissa närmare föreskrifter om verkställigheten och tillämpningen av lagen torde bli nödvändiga, varom erinras i denna paragraf.

Lagen bör gälla från den 1 december 1983, då konferensens förberedelsekede beräknas komma att formellt inledas. Såsom nämns under avsnitt 2.2 har viss personal anställts vid det provisoriska sekretariatet från den 1 september 1983, varför bestämmelserna i 7 § första stycket bör göras tillämpliga från och med nämnda dag.

7 Hemställan

Med hänvisning till vad jag har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att

1. anta förslaget till lag om immunitet och privilegier för konferensen om förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder och nedrustning i Europa.
2. till *Stockholmskonferensen – förvaltningskostnader* på tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 1983/84 under tredje huvudtiteln anvisa ett förslagsanslag av 50 000 000 kr.
3. till *Stockholmskonferensen – investeringskostnader* på tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 1983/84 under tredje huvudtiteln anvisa ett reservationsanslag av 50 000 000 kr.

Förslag till**Lag om immunitet och privilegier för konferensen om förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder och nedrustning i Europa**

1 § Denna lag är tillämplig på konferensen om förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder och nedrustning i Europa som på svenska regeringens inbjudan hålls i Sverige samt på främmande staters delegationer som deltar i denna konferens.

Föreskrifterna i denna lag skall gälla utan hinder av bestämmelser i andra författningar.

2 § Lokalerna för konferensen samt handlingar och annan egendom som finns i dessa lokaler är okränkbara under den tid som konferensen förbereds, pågår och avvecklas.

3 § Främmande statsöverhuvuden samt främmande staters regeringschefer och utrikesministrar åtnjuter i egenskap av chef för eller medlem av en delegation den immunitet och de privilegier som enligt folkrätten och internationell sedvana tillkommer dem.

4 § Främmande staters delegationer, medlemmar av sådana delegationer samt dessas familjemedlemmar och betjäning åtnjuter samma immunitet och privilegier som tillkommer beskickningar samt beskickningsmedlemmar med motsvarande ställning och deras familjemedlemmar och betjäning enligt den i Wien den 18 april 1961 avslutade konventionen om diplomatiska förbindelser.

Chefen för utrikesdepartementet bestämmer hur delegationsmedlemmarna och dessas familjemedlemmar skall hänföras till konventionens olika kategorier när det gäller immunitet och privilegier.

5 § Delegationernas lokaler och den egendom som finns där är okränkbara. Delegationernas arkiv och handlingar är okränkbara var de än finns.

6 § Delegationerna har samma rätt som diplomatiska beskickningar i Sverige att sända och ta emot uppgifter och meddelanden samt att därvid använda alla lämpliga medel, inbegripet kurir samt kod- och chiffermeddelanden. En delegation har dock rätt att använda radiosändare endast med behöriga myndigheters tillstånd.

7 § Medlemmar av konferenssekretariatet, däri inbegripet översättare och tolkar, skall vara befriade från skattskyldighet till stat och kommun för inkomst av sin anställning vid sekretariatet.

Utländska medborgare som är medlemmar av konferenssekretariatet samt dessas familjemedlemmar skall under sådan tid vara undantagna från skyldigheten att ha uppehållstillstånd. Utländska medlemmar av konferenssekretariatet skall i fråga om denna verksamhet vidare vara undantagna från skyldigheten att ha arbetstillstånd.

8 § Närmare föreskrifter om verkställigheten av denna lag meddelas av regeringen.

Denna lag träder i kraft en vecka efter den dag, då lagen enligt uppgift på den utkommit från trycket i Svensk författningssamling, men tillämpas såvitt avser 7 § första stycket på inkomster från anställning vid sekretariatet som har uppburits från och med den 1 september 1983 och i övrigt från och med den 1 december 1983.

Bilaga 2

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1983-11-03

Föredragande: statsrådet Rainer

Anmälan till proposition om immunitet och privilegier samt kostnader för konferensen om förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder och nedrustning i Europa (Stockholmskonferensen)

ANDRA HUVUDTITELN

B. POLISVÄSENDET

B 5. Lokala polisorganisationen: Utrustning.

Under denna rubrik har i statsbudgeten för innevarande budgetår anvisats ett reservationsanslag av 13 626 000 kr. (prop. 1982/83: 100, bil. 4, JuU 20, rskr 190). Från anslaget betalas bl.a. kostnader för anskaffning av viss teknisk utrustning.

Rikspolisstyrelsen har i en skrivelse den 21 september 1983 redovisat beräknade kostnader för polisbevakning m. m. med anledning av konferensen om förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder och nedrustning i Europa (Stockholmskonferensen). Kostnaden för utrustning som skall belasta polisens anslag har för innevarande budgetår uppskattats till 6 497 500 kr. inkl. kostnader för oförutsedda utgifter.

Polisen skall enligt planerna svara för den yttre bevakningen vid konferensen. Jag delar rikspolisstyrelsens uppfattning att viss teknisk utrustning är nödvändig att anskaffa för detta ändamål. Jag förordar att 5 milj. kr. ställs till styrelsens förfogande för inköp av bl.a. utrustning för inpasseringskontroll och radioutrustning.

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att till *Lokala polisorganisationen: Utrustning* på tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 1983/84 anvisa ett reservationsanslag av 5 000 000 kr.