

Regeringens skrivelse

1991/92:4

Möjligheten till en särskild svensk insats för fredlig lösning av tvister



Skr.
1991/92:4

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Föredragande vid regeringssammanträdet har varit statsrådet Hjelm-Wallén.

Stockholm den 27 juni 1991

På regeringens vägnar

Lena Hjelm-Wallén

Anita Gradin

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

För att utreda möjligheten till en särskild svensk insats för fredlig lösning av tvister mellan stater lämnas i denna skrivelse en redogörelse för existerande tvistlösningsförfaranden. Mot bakgrund av denna redogörelse finner regeringen att Sverige bör fortsätta verka inom de mekanismer som står till förfogande. Frågan om inrättande av ytterligare institutioner bör bedömas i ljuset av den kommande utvecklingen. I detta sammanhang är det tveksamt om det skulle vara ändamålsenligt att inrätta ett svenskt institut för medling.

1 Inledning

I sitt betänkande 1989/90:UU6 har utrikesutskottet hemställt att riksdagen ger regeringen till känna vad utskottet anfört med anledning av motionen 1988/89:U420 om medling mellan stater. Utskottet förutsatte därvid att regeringen lämnar en redogörelse för huruvida och i så fall på vilka sätt en särskild svensk insats skulle kunna tillföra bättre möjligheter än de existerande att utnyttja medlingen som ett sätt att lösa konflikter på fredlig väg.

I skrivelse den 29 november 1989 (rskr. 1989/90:32) har riksdagens talman anmält att riksdagen samma dag bifallit vad utskottet hemställt.

Regeringen vill med anledning därav lämna följande redogörelse.

Den svenska regeringens strävan att på alla områden verka för att bevara freden är väl känd. Sverige ser FN-systemet som det främsta instrumentet att förverkliga dessa strävanden. Principen om fredlig lösning av tvister finns nedlagd i FN-stadgan, som i sin artikel 2:3 innehåller en allmän förpliktelse för medlemsstaterna att lösa sina tvister med fredliga medel. Även om det inte föreligger en plikt att acceptera en viss metod, föreligger alltid en skyldighet att genom förhandling eller på annat sätt söka nå en fredlig lösning av tvisten i fråga.

I FN-arbetet uppmärksammas kontinuerligt frågan om fredlig lösning av tvister. Det har där vid olika tillfällen lagts fram förslag om nya mekanismer för tvistlösning. Från svensk – och nordisk – sida har betonats vikten av att i första hand de mekanismer som redan finns används.

2 Viktigare existerande mekanismer för tvistlösning

2.1 Permanenta skiljedomstolen i Haag

Genom konventionerna om fredlig lösning av tvister från åren 1899 och 1907 inrättades i Haag den Permanenta skiljedomstolen. Domstolen är inte en fast domstol i egentlig mening utan består av en lista över kvalificerade jurister från vilken parterna i en tvist, vilken inte kunnat lösas på annat sätt, kan välja ledamöter till en skiljedomstol. Till listan äger varje fördragsstat anmäla fyra namn. Till domstolen är knuten en internationell byrå som fungerar som dess kansli. Byrån administrerar tillämpningen av de två skiljedomskonventionerna och är ständigt tillgänglig för stater som vill ansluta sig till systemet eller i ett konkret fall avgöra en tvist med hjälp av dess procedur.

Konventionerna innehåller, förutom regler om skiljedom, procedurer för tre tvistlösningsmetoder: *bona officia*, medling och undersökningskommision. *Bona officia* innebär att en tredje part erbjuder sina tjänster för att söka möjliggöra en uppgörelse, t.ex. genom att verka för upptagande av avbrutna förhandlingar eller förmedla förslag mellan de tvistande parterna. Oftast kontaktas de tvistande i detta sammanhang var för sig.

Medling avser de fall då en tredje part tar samtidig kontakt med de tvistande, är närvarande vid deras förhandlingar och — när så anses lämpligt och möjligt — lägger konkreta förslag för lösning av tvisten ifråga.

En *undersökningskommission* skall opartiskt och noggrant fastställa fakta i en tvist och därigenom underlätta att tvisten förs närmare en lösning. Kommissionens rapport är inte bindande för de tvistande parterna och innefattar inte något förslag till lösning av konflikten.

Konventionerna innebär inte att fördragsparterna är bundna att hänföra uppkommande tvister till lösning genom skiljedom eller de övriga metoderna, utan erbjuder bara en mekanism för det fall parterna i en tvist kommer överens om detta.

2.2 Internationella domstolen

Internationella domstolen är FNs främsta rättskipande organ och inrättades samtidigt som FNs stadga antogs år 1945. Den efterträdde den Fasta mellanfolkliga domstolen som upprättats år 1920 inom ramen för Nationernas förbund.

Internationella domstolen är ett organ för rättsliga avgöranden i egentlig mening (till skillnad från medling, *bona officia*, skiljedom etc.). Den är en fast domstol med kompetens att med bindande verkan avgöra mellanstatliga tvister som av de tvistande parterna hänförs till dess bedömning.

För att domstolen skall kunna fälla bindande avgöranden krävs alltså att de tvistande parterna frivilligt hänskjuter saken till domstolen. I domstolens stadga finns dock en klausul enligt vilken en stat i förväg kan förbinda sig att acceptera domstolens kompetens i tvister med andra stater som också accepterat samma förpliktelse. På detta sätt öppnas möjligheten till en i egentlig mening tvingande rättskipning, om än på frivillig väg. Endast ett 50-tal stater har erkänt domstolens tvingande jurisdiktion, och denna har delvis underminerats av de många förbehåll som gjorts.

2.3 1949 års generalakt för avgörande på fredlig väg av internationella tvister

År 1949 antog FNs generalförsamling en generalakt för fredlig lösning av internationella tvister som ersatte en tidigare motsvarighet från år 1928. Kapitel I om förlikning stadgar att alla tvister som uppkommer mellan anslutna stater och som inte kunnat lösas på diplomatisk väg skall hänskjutas till en av parterna tillsatt ständig eller särskild förlikningsnämnd. Utrymme lämnas dock för förbehåll, vilka tillämpas reciprok på så sätt att förbehåll kan åberopas av den ena parten i en tvist där den andra gjort ett förbehåll.

I kapitel II om rättstvister sägs att alla sådana tvister i första hand skall underställas den Internationella domstolen — såvida inte förbehåll mot detta har gjorts. I andra hand kan sådana tvister hänskjutas till skiljedom.

Kapitel III handlar om intressetvister (politiska tvister). Sådana tvister som ej kunnat lösas på diplomatisk väg skall, om inte heller förlikningsförfarande gett resultat, hänskjutas till bindande avgörande genom en av par-

terna utsedd skiljedomstol. Anslutningen till kapitel III om skiljedom är frivillig, och eventuella förbehåll gäller även här. Den reviderade generalakten är sålunda inte något långtgående dokument. Den har hittills endast ratificerats av sju stater.

2.4 1982 års Maniladeklaration

År 1982 antog generalförsamlingen enhälligt den s.k. Maniladeklarationen rörande fredlig lösning av internationella tvister. Deklarationen är indelad i två avsnitt. Det första upprepar FN-stadgans principer för fredlig lösning, bl.a. friheten att välja metoder, samt hänvisar till andra folkrättsliga principer som är relevanta i tvistlösnings-sammanhang (staternas likställighet, fullgörande *bona fide* av internationella förpliktelser, skyldigheten att samarbeta för fred och säkerhet). Det andra avsnittet tar sikte på procedurer och metoder för fredlig lösning av tvister. Generalförsamlingens och säkerhetsrådets mandat att ge rekommendationer uppmärksammas, liksom rådets kapacitet att engagera sig i "fact finding". FNs medlemsstater skall uppmantra säkerhetsrådet att oftare ta egna initiativ och anlita underorgan för fredlig lösning av tvister. Staterna uppmärksammas på Internationella domstolens roll i sammanhanget och uppmanas undersöka möjligheten att acceptera domstolens tvingande kompetens.

2.5 Regionala överenskommelser

Vid sidan av de universella tvistlösningsdokumenten har riktlinjer eller procedurer för fredlig lösning av tvister etablerats i olika regionala sammanhang. Detta har framför allt skett inom ramen för Europarådet, där såväl tvister om mänskliga rättigheter som andra genuint säkerhetsshotande tvister kan lösas med tillämpning av särskilda tvistlösningsmekanismer. Den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna är väl känd. Europarådets konvention av år 1957 om fredlig lösning av tvister innehåller förpliktelse att hänskjuta rättsliga tvister till Internationella domstolen och "intressetvister" till ett förlikningsförfarande och i sista hand skiljedom. (Om behandlingen av frågan om internationell tvistlösnings inom ramen för ESK-processen, se nedan.) I Latinamerika och Afrika finns embryon till liknande mekanismer. Såväl Organization of American States (OAS) som Organisation of African Unity (OAU) utvecklade tidigt normativa system för konfliktlösning. En annan sak är att dessa system inte fungerar som det var tänkt.

2.6 ESK

Också inom ramen för ESK-samarbetet, som omfattar 35 stater, är tvistlösningsmekanismer en av de viktigaste frågorna. Vid två tillfällen, i Montreux 1978 och i Athén 1984, lyckades de expertmöten som kallats samman inte uppnå några substantiella resultat på grund av då rådande politiska motståndningar. Ett nytt och denna gång mera framgångsrikt försök gjordes vid ett expertmöte i Valletta under perioden den 15 januari – den 8 februari 1991.

Mötets mandat hade fastställts av ESKs uppföljningsmöte i Wien år 1986-1989 samt av ESKs stats- och regeringschefer vid det historiska Paris-mötet i november 1990.

Slutresultatet innebar ett väsentligt framsteg i substansfrågan. Valletta-mötet resulterade i antagandet av tio principer för fredlig lösning av tvister, samt, än viktigare, en ESK-specifik metod för att omsätta dessa principer i praktiken. Det är emellertid att märka att dokumentet inte är en internationell överenskommelse i egentlig mening utan ett åtagande baserat på en politisk viljeförklaring.

Enligt Vallettadokumentet hänvisas de tvistande parterna i första hand till direkta förhandlingar sinsemellan. Om tvisten har betydelse för fred, säkerhet eller stabilitet mellan de deltagande staterna, får en tvistande stat anhängiggöra saken inför ämbetsmannakommittén (Committee of Senior Officials).

Proceduren är inte tillämplig, om tvisten tidigare har handlagts eller är under handläggning under någon annan process som parterna accepterat.

Om parterna inte kan komma överens, har endera av parterna rätt att begära att en särskild mekanism skall inrättas.

En lista skall upprättas över kandidater – högst fyra personer från varje deltagande stat – för tjänstgöring i mekanismen. Mekanismen består av en eller flera personer. Dess främsta uppgift är att bistå parterna med att finna en lämplig procedur för att lösa tvisten.

Om parterna inte lyckas nå en lösning eller komma överens om en lämplig procedur, har en part rätt att inom tre månader från notifikation begära att mekanismen lämnar kommentarer eller råd i substansfrågan för att hjälpa parterna att komma överens om en lösning i överensstämmelse med internationell rätt och ESK-åtaganden.

Mekanismen skall inte inrättas, om en motpart i tvisten anser att saken gäller dess territoriella integritet eller dess nationella försvar, rätt till överhöghet över landterritorium eller konkurrerande anspråk när det gäller jurisdiktion över andra områden.

Parterna kan vidare komma överens om att begära att mekanismen skall åta sig ytterligare uppgifter inkluderande överenskommelse om att mekanismens råd skall helt eller delvis läggas till grund för lösningen av tvisten. Om någon av parterna inte medverkar på det sätt som är tänkt, kan ämbetsmannakommittén kopplas in för att utöva påtryckningar.

Vallettadokumentet godkändes vid det första mötet med ESKs minister-råd i Berlin den 19 och 20 juni 1991. Därvid beslöts också att de administrativa funktionerna enligt Vallettadokumentet skulle anförtros åt det i Wien upprättade centret för förhindrande av konflikter (CPC).

2.7 Bilateral avtal

Vid sidan av de multilaterala mekanismerna för fredlig lösning av mellanstatliga tvister finns ett stort antal bilaterala avtal innehållande olika metoder för tvistlösning. Dessa avtal fyller, tillsammans med de regionala överenskommelserna, i viss mån ut systemet för fredlig tvistlösning där anslutningen till de globala mekanismerna är otillräcklig.

Multilaterala avtal för reglerande av särskilda sakområden innehåller ofta särskilda klausuler eller protokoll om avgörande av tvister genom de sedvanliga metoderna eller genom särskilt upprättade organ för förhandling, förlikning eller skiljedom. Som exempel på överenskommelser som innehåller sådana förpliktelser kan nämnas Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser från år 1961 (SÖ 1967:1) och Wienkonventionen om konsulära förbindelser från år 1963 (SÖ 1974:10 och 12).

Inte sällan är dessa bestämmelser dock frivilliga, eller bristfälliga så till vida att de endast föreskriver att parterna till avtalet skall komma överens om regler för lösning av uppkommande tvister.

3 Regeringens bedömning

Sammanfattningsvis kan konstateras att det finns ett stort antal olika metoder för fredlig lösning av tvister. I praktiken används också dessa metoder. Många stater har säkerligen också arbetat ut ytterligare sätt för tvistlösning och metoder att förhindra tvister som är så utformade att de passar för de särdrag som enskilda tvister kan uppvisa: anmälan och samråd, *ad hoc*-kommissioner, permanenta blandade kommissioner etc.

Sverige och många andra länder har i FN framfört att problemet när det gäller mellanstatlig tvistlösning inte är en brist på internationella organ och procedurer, utan snarare en brist på politisk vilja från tvistande parter sida att utnyttja de organ och procedurer som finns.

Sverige har anslutit sig till eller accepterat så gott som samtliga tvistlösningsmekanismer som finns och föregår därmed med gott exempel på hur staterna bör uppträda i detta hänseende. Vidare har Sverige vid flera tillfällen på begäran utfört medlingsuppdrag. Det kan också konstateras att inte så få svenskar gjort uppmärksammade och förtjänstfulla insatser för lösning av internationella tvister inom ramen för de mekanismer som beskrivits i det föregående eller på annat sätt.

Mot bakgrund av den redogörelse som redovisats i det föregående drar regeringen slutsatsen att Sverige också i fortsättningen aktivt bör verka inom de tvistlösningsförfaranden som idag står till världssamfundets förfogande. Huruvida ytterligare institutioner skall inrättas är en fråga som får bedömas i ljuset av utvecklingen. Av särskilt intresse är här givetvis resultatet av de pågående diskussionerna om inrättande av en internationell brottmålsdomstol och förverkligandet av planerna på den i 1982 års havsrättskonvention förutsedda havsrättsdomstolen samt, inte minst, om planerna förverkligas på en tredje fredskonferens vid slutet av FNs folkrättsårtionde år 1999. I vår egen region är det vidare av intresse att se vilka erfarenheter vi får av den nya ESK-mekanismen. Det har betonats att denna är utvecklingsbar, och det får förutsättas att diskussionen om dess utformning kommer att fortsätta.

I vilken utsträckning särskilda svenska insatser kan göras måste ses i ljuset av den lämnade redovisningen. Att vi kan bidra med insatser på freds- och konfliktforskningens område är givet. Däremot är det mera tveksamt om

åtgärder av annat slag – t.ex. inrättande av ett nationellt institut för medling – är ändamålsenliga. Med kännedom om det sätt på vilket medlare utses i tvister av det slag det här är fråga om är det i första hand inte insatser av denna typ som krävs. Medlingsuppdrag anförtros enskilda personer, inte därför att de är verksamma vid ett visst institut eller utger sig för att vara experter på tvistlösning, utan på grund av det förtroende som de tillvunnit sig i det internationella samfundet.

Skr. 1991/92:4

4 Ärendet till riksdagen

Regeringen ger riksdagen tillfälle att ta del av vad ovan anförts om möjligheten till en särskild svensk insats för fredlig lösning av tvister.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 27 juni 1991

Närvarande: statsrådet Hjelm-Wallén, ordförande, och statsråden Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, G. Andersson, Freivalds, Molin, Sahlin, Larsson och Åsbrink

Statsrådet Hjelm-Wallén anmäler fråga om *redogörelse för riksdagen om möjligheten till en särskild svensk insats för fredlig lösning av tvister.*

Regeringen beslutar att genom skrivelse lämna en redogörelse till riksdagen för möjligheten till en särskild svensk insats för fredlig lösning av tvister i enlighet med bilagan till detta protokoll.

Ur protokollet:

Eva Dybeck