

Utrikesutskottets betänkande

1979/80:15

med anledning av motion om insyn i FN:s medlemsländers inre förhållanden

Motionen

I motionen 1978/79:352 av Tage Adolfsson m. fl. (m) hemställs att riksdagen anholder hos regeringen att regeringen i FN tar initiativ för att tillgodose de krav på insyn och information i FN:s olika medlemsländer som anförts i motionen.

Bakgrund

Insyn och information om förhållandena i olika länder är givetvis viktig för FN:s och regionala organs möjligheter att förverkliga sina syften. Detta gäller mänskliga rättigheter, som utförligt behandlas i motionen, men även politiska frågor. Tillgång till fullgod information utgör inte endast ett behövligt underlag för beslut och åtgärder. Den utövar också ett betydande tryck genom opinionen på regeringar att leva upp till sina internationella förpliktelser.

Frihet att insamla och distribuera information finns fastslagen i 1966 års konvention om medborgerliga och politiska rättigheter. Sverige slår aktivt vakt om denna frihet.

I internationella organ är emellertid möjligheterna att på officiell väg erhålla information om förhållanden i medlemsländerna delvis beskurna. En grundläggande regel i FN-stadgan är artikel 2 punkt 7, i vilken det heter:

”Ingen bestämmelse i denna stadga berättigar Förenta nationerna att ingripa i frågor, som väsentligen falla inom vederbörande stats egen behörighet.”

Innebörden av regeln har varit omstridd. Den har ofta givits såväl restriktiva som mera extensiva tolkningar. I fråga om ingrepp mot mänskliga rättigheter har uppfattningen dock efter hand, framför allt hos de västliga demokratierna, utvecklats därhän att ett påtalande av brott mot sådana rättigheter inte utgör en inblandning i andra staters inre angelägenheter. Från svensk sida framhålls således alltid att en invändning med hänvisning till FN-stadgans artikel 2:7 inte kan accepteras när det gäller att behandla uppenbara kränkningar av mänskliga rättigheter.

Staternas suveränitet gör emellertid att det i många fall, och ofta i de mest angelägna, tyvärr visar sig svårt att få till stånd utsändande av delegationer för att göra undersökningar på platsen. Först måste en majoritet ställa sig bakom ett sådant förslag. Här verkar grupp- och regionalsolidaritet ofta

hindrande. Därefter krävs för ett genomförande av aktionen godkännande av mottagarlandet. Som exempel på fall av sådana hittills verkningslösa undersökningskommissioner kan nämnas dem som beslutats för att på platsen undersöka frågan om försvunna på Cypern och förhållandena i ockuperade arabiska områden. I det senare fallet har grupper tillsatts av FN:s generalförsamling och säkerhetsråd samt av UNESCO, WHO och FAO. De har i flertalet fall inte blivit insläppta i områdena. En av FN:s kommitté för de mänskliga rättigheterna utsedd arbetsgrupp för skydd av mänskliga rättigheter i Chile släpptes efter flera fruktlösa försök in i Chile under sommaren 1978.

En annan form för internationell insyn utgörs av möjligheten att FN:s generalsekreterare får i uppdrag att rapportera om förhållandena i visst land. Generalsekreteraren utser därvid ofta en särskild representant att företa undersökningen.

Vidare kan nämnas FN:s kolonialkommittés rapporter om ännu inte avkolonialiserade områden, t. ex. Namibia och Västra Sahara. Dessa brukar innehålla tillförlitliga uppgifter som dock inte heller grundas på fakta som officiellt inhämtats på platsen.

På en rad olika vägar framkommer också, utan besök i landet, omfattande information om apartheidssituationen i Sydafrika.

I ILO kan undersökningar av påstådda brott mot fackliga rättigheter ske inom ett särskilt underorgan. Där har, sedan vederbörande stat fått yttra sig över klagomål, rapporterats om sådana kränkningar i en rad länder.

Möjligheterna till rättsliga åtgärder på det internationella planet vid brott mot mänskliga rättigheter är ännu relativt begränsade. Det mest utvecklade systemet finns inom Europarådets ram, där enligt den europeiska konventionen 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna upprättats en kommission och en domstol. Här kan brott mot i konventionen skyddade rättigheter behandlas på ett tämligen effektivt sätt. Till denna konvention är dock endast de europeiska demokratierna anslutna.

ESK:s slutakt ger möjlighet att påtala kränkningar av mänskliga rättigheter, men innehåller inte något som kan etablera ett maskineri för undersökning.

Inom FN-systemet har efter hand utvecklats en viss procedur för behandling av klagomål mot enskilda länder om brott mot mänskliga rättigheter. Inom FN:s kommission för de mänskliga rättigheterna finns ett konfidentiellt förfarande beträffande klagomål som uppvisar "ett sammanhängande mönster av grova och tillförlitligt styrkta kränkningar av mänskliga rättigheter". Denna procedur har dock visat sig föga effektiv. Den är tillämplig endast på grova och systematiska kränkningar. Undersökning av särskilt tillsatt kommitté kräver också i detta fall berörd stats samtycke.

Ett steg på vägen mot en något bättre kontroll ger konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter som nu trätt i kraft. Ett särskilt

fakultativt protokoll till konventionen öppnar möjlighet till enskild klagorätt inför FN:s kommitté för de mänskliga rättigheterna, som upprättats enligt konventionen. Övervakning av staternas efterlevnad sker på tre sätt:

a) Granskning av rapporter. Konventionsstaterna avger rapporter angående åtgärder och framsteg, vilka granskas av kommittén. Denna kan göra uttalanden med anledning av rapporterna.

b) Konventionsstat kan rikta klagomål mot annan konventionsstat, vilket dock kräver att de berörda staterna i särskild förklaring erkänt kommitténs behörighet i detta hänseende. Meningen är att kommittén i dessa fall skall söka uppnå en förlikning.

c) Framställning av enskilda personer. Denna möjlighet kan ha större praktisk betydelse men är också mer kontroversiell och har därför intagits i det nämnda fakultativa protokollet till konventionen. En förutsättning för rimlig effektivitet är att detta protokoll får vid anslutning. Så är ännu ej fallet. Sverige verkar aktivt för att få fler stater att ansluta sig till protokollet.

Slutligen kan nämnas att i FN, med bl. a. svensk medverkan, igångsatts ett arbete på en övergripande analys av alternativa metoder inom FN-systemet för att förbättra ett effektivt åtnjutande av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter. Till detta arbete hör också frågan om inrättande av en befattning som FN:s högkommissarie för de mänskliga rättigheterna. Dennes uppgift skulle vara att opartiskt utreda fall av påstådda kränkningar av mänskliga rättigheter och på ett informellt sätt söka få rättelse till stånd. Detta förslag har dock hittills rönt starkt motstånd från många stater som uppfattar det som en otillåten inblandning i deras inre angelägenheter.

Utskottet

Som framgår av bakgrundsredogörelsen finns i internationella organ en rad möjligheter att beivra uppenbara kränkningar av mänskliga rättigheter. Dessa har emellertid sin begränsning bl. a. i medlemsstaternas suveränitet, varav kan följa återopande av principen om icke-inblandning i inre angelägenheter och vägran att låta undersökning på platsen äga rum. Trots detta tas i skilda organisationer, bl. a. med aktiv medverkan av Sverige, i många fall initiativ i syfte att få tillgång till den typ av information som avses i motionen.

De svårigheter som redan nu föreligger att erhålla insyn och information visar emellertid att det torde finnas små möjligheter att genom ett nytt generellt initiativ av den art som yrkas i motionen få någon avgörande förbättring till stånd. Detta hindrar inte att Sverige, i de sammanhang där tillfälle erbjuds, t. ex. i ESK, liksom hittills fortlöpande bör söka vidga informationsmöjligheterna.

Utskottet anser att det material som självständiga massmedia kan tillhandahålla, kompletterat med den bevakningsverksamhet som bedrivs av

organisationer som t. ex. Amnesty International, fortfarande utgör den bästa källan för information om förhållandena i olika länder.

Utskottet hemställer med hänvisning till det anförda att riksdagen avslår motionen 1978/79:352.

Stockholm den 11 december 1979

På utrikesutskottets vägnar

ALLAN HERNELIUS

Närvarande vid ärendets slutbehandling: Allan Hernelius (m), Gertrud Sigurdsen (s), Sture Palm (s), Georg Åberg (fp), Ingrid Sundberg (m), Gunnel Jonäng (c), Gunnar Ström (s), Per-Olof Strindberg (m), Jan Bergqvist (s), Sture Korpås (c), Björn Molin (fp), Axel Andersson (s), Paul Grabö (c) och Maj-Lis Löw (s).