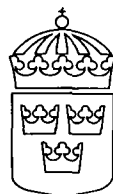


Regeringens proposition

1992/93:35

om immunitet och privilegier för ministerrådsmöten
och ämbetsmannakommittémöten inom Konfe-
rensen om säkerhet och samarbete i Europa (ESK)



Prop.
1992/93:35

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 24 september 1992.

På regeringens vägnar

Carl Bildt

Ulf Dinkelspiel

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen läggs fram förslag till lagstiftning om immunitet och privilegier i samband med de ministerrådsmöten och ämbetsmannakommittémöten som hålls inom Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (ESK) under den tid Sverige innehar ordförandeskapet i konferensen. Förslaget innebär bl.a. att främmande staters delegationer, delegationsmedlemmar, representanter för ESK:s institutioner och för internationella organisationer samt medlemmarnas och representanternas familjer i samband med konferensen skall tillerkännas immunitet och privilegier i enlighet med 1961 års Wienkonvention om diplomatiska förbindelser. Förslaget innebär vidare att samtliga medlemmar av konferenssekretariatet skall vara befriade från skattskyldighet för inkomst av denna anställning. Viss anställd personal vid konferenssekretariatet skall också åtnjuta samma immunitet och privilegier som tillkommer Förenta nationernas tjänstemän.

Förslag till Lag om immunitet och privilegier för ministerråds- möten och ämbetsmannakommittémöten inom Kon- ferensen om säkerhet och samarbete i Europa (ESK)

Härigenom föreslås följande.

1 § Denna lag är tillämplig på ministerrådsmöten och ämbetsmannakommit-
témöten inom Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (ESK) som
på svenska regeringens inbjudan hålls i Sverige. Den är också tillämplig på
främmande staters delegationer samt på representanter för ESK:s institutio-
ner och för inbjudna internationella organisationer som deltar i dessa möten.

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

2 § Möteslokalerna samt handlingar och annan egendom som finns i dessa
lokaler är okränkbara under den tid som mötena förbereds, pågår och av-
vecklas.

Varor som införs för mötena för tjänstebruk skall vara befriade från tullar
samt skatter och avgifter som tas ut med anledning av införsel och procedu-
rer i samband härmed, med undantag av avgifter för lagring, försling och
liknande tjänster.

3 § Främmande staters utrikesministrar åtnjuter i egenskap av chef för en
delegation den immunitet och de privilegier som enligt folkrätten och inter-
nationell sedvana tillkommer dem.

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

Utrikesdepartementet bestämmer hur delegationsmedlemmarna och de-
ras familjemedlemmar skall hänföras till konventionens olika kategorier när
det gäller immunitet och privilegier.

5 § Representanter för ESK:s institutioner och för internationella organisa-
tioner samt deras familjemedlemmar och betjäning åtnjuter samma immuni-
tet och privilegier som tillkommer beskickningsmedlemmar med motsva-
rande ställning och deras familjemedlemmar och betjäning enligt den i Wien
den 18 april 1961 avslutade konventionen om diplomatiska förbindelser.

Utrikesdepartementet bestämmer hur representanterna och deras famil-
jemedlemmar skall hänföras till konventionens olika kategorier när det gäl-
ler immunitet och privilegier.

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

Varor som införs för delegationernas och representanternas tjänstebruk
skall vara befriade från tullar samt skatter och avgifter som tas ut med an-
ledning av införsel och procedurer i samband härmed, med undantag av avgifter
för lagring, försling och liknande tjänster.

7 § Delegationerna och representanterna 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. Delegationerna och representanterna har dock rätt att använda radiosändare endast med behöriga myndigheters tillstånd.

8 § Medlemmar av konferenssekretariatet skall vara befriade från skattskyldighet till stat och kommun för inkomst av sin anställning vid sekretariatet.

Utländska medborgare som är medlemmar av konferenssekretariatet skall i fråga om verksamheten vid sekretariatet vara undantagna från skyldigheten att ha arbetstillstånd.

Medlemmar av konferenssekretariatet, som inte är bosatta i Sverige, skall åtnjuta samma immunitet och privilegier som tillkommer Förenta nationernas tjänstemän enligt konventionen den 13 februari 1946 rörande Förenta nationernas privilegier och immuniteter.

Medlemmar av konferenssekretariatet är inte skyldiga att betala avgifter enligt lagen (1981:691) om socialavgifter för inkomst av sin anställning vid sekretariatet.

Denna lag träder i kraft den 1 december 1992 och gäller till utgången av år 1994.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 24 september 1992

Närvarande: statsministern Bildt, ordförande, och statsråden B. Westerberg, Friggebo, Johansson, Hörnlund, Olsson, Svensson, Dinkelspiel, Thurdin, Hellsvik, Wibble, Davidson, Könberg, Odell, Lundgren, Ask

Föredragande: statsrådet Dinkelspiel

Proposition om immunitet och privilegier för ministerrådsmöten och ämbetsmannakommittémöten inom Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (ESK)

1 Inledning

Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (ESK) avslutades den 1 augusti 1975 med att en slutakt, det s.k. Helsingforsdokumentet, undertecknades. Slutakten behandlar bl.a. frågor om politisk och militär säkerhet, ekonomiskt samarbete samt respekt för mänskliga fri- och rättigheter. Slutakten innehåller även bestämmelser om att ESK-staterna fortsättningsvis skall anordna uppföljningsmöten för att dels granska efterlevnaden av slutaktens bestämmelser, dels studera hur de kan förbättra säkerheten och främja samarbete och avspänning. Uppföljningsmöten har hållits i Belgrad (1977 – 1978), Madrid (1980 – 1983), Wien (1986 – 1989) och Helsingfors (1992). Vid uppföljningsmötet i Madrid bestämdes att en konferens skulle hållas om förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder och nedrustning i Europa. Konferensens första fas ägde rum i Stockholm (1984 – 1986).

Vid ESK:s möte på stats- och regeringschefsnivå i Paris i november 1990 inrättades ett ministerråd, bestående av de deltagande staternas utrikesministrar. Rådet skulle sammanträda minst en gång per år. Ministerrådsmötena skulle förberedas av en ämbetsmannakommitté som bl.a. skulle sammanträda omedelbart före och i direkt anslutning till ministerrådets möten. Vid ministerrådsmötet i Prag i januari 1992 antogs Sveriges inbjudan att hålla nästa ordinarie ministerrådsmöte i Stockholm. Vid extra rådsmöte i Helsingfors i mars 1992 beslutades att rådsmötet i Stockholm skulle hållas den 14-15 december 1992. Med värdskapet följer ordförandeskapet för mötet liksom ordförandeskapet för ämbetsmannakommitténs möten fram till nästa ordinarie ministerrådsmöte. När detta skall äga rum har ännu inte bestämts.

Värdskapet innebär för svenskt vidkommande bl.a. att åtgärder måste vidtas för att ministerrådsmötet, ämbetsmannakommittémöten och ev. extra rådsmöten under Sveriges ordförandeskap jämte mötenas deltagare ges sådana arbetsvillkor som följer av internationell praxis och är jämförbara med de förhållanden som rått under tidigare ESK-möten.

Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (ESK) hålls dels på ministerrådsnivå, dels på ämbetsmannakommitténivå. Ämbetsmannakommittén beräknas sammanträda den 11-13 december 1992. Ministerrådsmötet beräknas pågå den 14-15 december 1992. Mötena kommer att äga rum i Stockholmsmässans lokaler i Älvsjö.

De i dag 52 ESK-staterna kan förväntas bli representerade av sammanlagt ca 900 delegater. Representanter för de tre ESK-institutionerna i Prag, Wien och Warszawa kommer att delta, liksom ordföranden i ESK:s parlamentariska församling. Ett tiotal internationella organisationer kommer att inbjudas att delta. Konferenssekretariatet kan komma att bestå av ett hundratal medlemmar, dvs. tjänstemän, tolkar, översättare, språkpersonal och övrig resurspersonal.

3 Immunitet och privilegier

3.1 Gällande svensk rätt och folkrätt

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 skulle ge 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. Denna 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.

Det finns inte heller någon internationell konvention som reglerar frågan om immunitet och privilegier vid mellanstatliga konferenser.

Inom den allmänna folkrätten (sedvanerätten) har emellertid utvecklats vissa regler som är av intresse i detta sammanhang. Sverige är, liksom övriga länder, bundet av den allmänna folkrättens regler. Inom den allmänna folkrätten kan man återfinna regler om grundläggande immunitet och privilegier för främmande statsöverhuvuden, regeringschefer och utrikesministrar som medlemmar av delegationer vid internationella konferenser eller vid andra mellanstatliga förhandlingar. Av intresse här är de förmåner som tillkommer en stats utrikesminister. I den folkrättsliga doktrinen antas allmänt att en stats utrikesminister, då vederbörande reser utrikes i tjänsteärende, intar samma ställning som hos en stat ackrediterad ambassadör. Som motivering

har ofta anförts att utrikesministern som utrikesförvaltningens och beskickningsväsendets chef inte bör ha en svagare immunitetsställning än en utrikesminister underställd ambassadör. Det finns emellertid inget stöd i folkkrätten för en privilegierad ställning för medlemmar av en utrikesministers familj.

Prop. 1992/93:35

3.2 Konferensen om förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder och nedrustning i Europa (Stockholmskonferensen)

Sverige stod under två år (1984 – 1986) som värdnation för konferensen om förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder och nedrustning i Europa (Stockholmskonferensen). Med anledning av att svensk rätt inte innehöll några bestämmelser om immunitet och privilegier för personer som deltar i en mellanstatlig konferens i Sverige antog riksdagen en särskild lag i ämnet. Lagen (1983:1000) om immunitet och privilegier för konferensen om förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder och nedrustning i Europa (prop. 1983/84:55, bet. 1983/84:JuU11, rskr. 1983/84:70) utformades som en tillfällig lagstiftning just för Stockholmskonferensen. Med stöd av lagen utfärdade regeringen förordningen (1983:1120) med anledning av lagen (1983:1000) om immunitet och privilegier för konferensen om förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder och nedrustning i Europa.

Det fördes i detta sammanhang en diskussion om man borde införa generella regler som skulle kunna tillämpas för framtiden på internationella konferenser av motsvarande slag. Bedömningen gjordes emellertid att det var utomordentligt svårt att i en generell lagstiftning göra en tillfredsställande avgränsning av det slag av internationella konferenser som bestämmelserna skulle tillämpas på. Risken ansågs påtaglig att en sådan generell lagstiftning skulle bli både oprecis och svår att tillämpa (prop. 1983/84:55 s. 10-11). Lagstiftningen kom därför att utformas som en speciallagstiftning. Lagen och förordningen har upphävts (prop. 1990/91:104, bet. 1990/91:JuU38, rskr. 1990/91:301, SFS 1991:441 och 442).

4 Föredragandens överväganden

Mitt förslag: Den immunitet och de privilegier som skall gälla för ministerrådsmöten och ämbetsmannakommittémöten inom Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (ESK) regleras i en särskild lag.

Skälen för mitt förslag: Svensk lagstiftning innehåller inte några bestämmelser om immunitet och privilegier som ger förmåner för deltagare i en internationell konferens i Sverige och som kan jämföras med den internationella praxis som har utvecklats vid tidigare ESK-möten. För att Sverige som värdnation skall kunna ge dessa förmåner krävs ny lagstiftning. Frågan uppkommer då hur denna lagstiftning skall utformas, dvs. om den nya lagstiftningen skall införlivas med reglerna i 1976 års lag eller utformas på annat

sätt. Mot bakgrund av den diskussion som fördes inför utformningen av den lagstiftning som skulle reglera förmånerna för Stockholmskonferensen anser jag att den lämpligaste lösningen är en speciallagstiftning för den nu ifrågasvarande situationen.

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 på ett smidigt sätt kunna fullgöra sina uppgifter. Såvitt gäller främmande staters utrikesministrars åtnjuter de den immunitet och de privilegier som enligt folkrätten och internationell sedvana tillkommer dem. I likhet med den lösning som valdes inför Stockholmskonferensen anser jag att de förmåner som ges i 1961 års Wienkonvention om diplomatiska förbindelser bör tillgodose det behov av immunitet och privilegier för främmande staters delegationsmedlemmar, som deltar i mötena samt medlemmarnas familjer och ev. betjäning. 1961 års Wienkonvention om diplomatiska förbindelser har, såvitt gäller dess bestämmelser om immunitet och privilegier, införlivats med svensk rätt genom lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall. Den ifrågasvarande lagstiftningen skulle därför kunna utformas på så sätt att Wienkonventionens bestämmelser skall tillämpas i dessa delar.

Det är naturligt att de representanter från ESK:s institutioner och från internationella organisationer som deltar i konferensen kommer i åtnjutande av privilegier och immunitet som ligger i nivå med delegationsmedlemmarnas. Lagstiftningen skulle därför även i denna del kunna utformas på så sätt att Wienkonventionens bestämmelser skall tillämpas i relevanta delar.

Den personal som tillhör konferenssekretariatet och som inte är bosatt i värdlandet åtnjuter enligt den internationella praxis som utvecklats den immunitet och de privilegier som tillkommer Förenta nationernas tjänstemän. Konventionen rörande Förenta nationernas privilegier och immunitet från år 1946 har även den inkorporerats med svensk rätt genom 1976 års immunitets- och privilegielag, varför en hänvisning i den nu ifrågasvarande lagstiftningen till denna konvention är tillfyllest.

Vissa kompletterande bestämmelser krävs. Medlemmar av konferenssekretariatet bör i enlighet med den internationella praxis som utbildats inom Förenta nationerna och som tillämpas inom ESK medges skattefrihet för inkomst av denna sin anställning. Varor som är för tjänstebruk och som införs för ministerrådsmötena och ämbetsmannakommittémötena bör dessutom i enlighet med internationell praxis vara befriade från tullar. Samma befrielse bör gälla för de varor som delegationerna och representanterna inför för tjänstebruk.

Eftersom ministerrådsmötet äger rum redan under mitten av december är det angeläget att riksdagen behandlar ärendet skyndsamt. Mot den bakgrunden anser jag att det föreligger synnerliga skäl att riksdagen beslutar om förkortad motionstid.

5 Upprättat lagförslag

I enlighet med det anförda har inom Utrikesdepartementet upprättats ett förslag till lag om immunitet och privilegier för ministerrådsmöten och äm-

betsmannakommittémöten inom Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (ESK).

Prop. 1992/93:35

Jag har i ärendet samrått med statsrådet Lundgren och chefen för Kulturdepartementet.

Med hänsyn till att lagen är av tillfällig och tidsbegränsad natur och rör en begränsad personkrets bör – i likhet med vad som var fallet förra gången Sverige stod som värdnation (jfr prop. 1983/84:55 s. 15) – inte något lagrådsyttrande inhämtas i förevarande ärende.

6 Specialmotivering

1 §

Av första stycket framgår att lagen är tillämplig på ministerrådsmöten och ämbetsmannakommittémöten som hålls inom ramen för ESK i Sverige. Lagen är också tillämplig på främmande staters delegationer samt på representanter för ESK:s tre institutioner i Prag, Wien och Warszawa. Ett tiotal internationella organisationer kommer att inbjudas till konferensen. Lagen tillämpas även på de representanter som deltar i konferensen för dessa organisationers räkning.

Av andra stycket framgår 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 §

Bestämmelsen anger att lokalerna för ministerrådsmötena och ämbetsmannakommittémötena samt handlingar och annan egendom som finns i lokalerna skall vara okränkbara under den tid som mötena förbereds, pågår och avvecklas.

3 §

1961 års Wienkonvention om diplomatiska förbindelser innehåller inte någon bestämmelse om förmåner som en utrikesminister bör omfattas av. Regler av denna art återfinns i den allmänna folkrätten. Eftersom främmande staters utrikesministrar kommer att leda sina staters delegationer har i nämnda paragraf tagits in en erinran om att immunitet och privilegier tillkommer dem enligt folkrätten och internationell sedvana.

4–5 §§

Paragraferna anger att bl.a. delegationsmedlemmar och representanter för de tre ESK-institutionerna i Prag, Wien och Warszawa samt representanter för internationella organisationer som deltar i mötena skall komma i åtnjutande av diplomatiska privilegier och immunitet.

6–7 §§

I paragraferna föreskrivs okränkbarhet för delegationernas och representanternas lokaler och deras rätt till kommunikation i överensstämmelse med vad som gäller för beskickningar enligt 1961 års Wienkonvention.

I paragrafens *första stycke* slås fast att samtliga medlemmar av konferenssekretariatet (oavsett medborgarskap) är befriade från skattskyldighet till stat och kommun för inkomst av sin anställning vid sekretariatet. Med inkomst av anställning avses inkomst som uppbärs på grund av anställningsavtal med sekretariatets direktör. Skattefriheten överensstämmer med den internationella praxis som utbildats av Förenta nationerna och tillämpas inom ESK. Konferenssekretariatet kommer att bestå av tjänstemän, tolkar, översättare, språkpersonal och övrig resurspersonal. I fråga om de svenska statsanställda som ingår i sekretariatet gäller att de avseende lön som uppbärs på grund av sin ordinarie anställning givetvis skall vara skattskyldiga. Endast ersättning som uppbärs på grund av särskilt avtal med sekretariatets direktör kan bli föremål för skattebefrielsen.

Det måste anses rimligt att utländska medborgare skall befrias från skyldigheten att ha arbetstillstånd. En bestämmelse med detta innehåll har därför tagits in i *andra stycket*.

I *tredje stycket* anges att konferenssekretariatets medlemmar, med undantag av dem som är bosatta i Sverige, skall åtnjuta den immunitet och de privilegier som tillkommer Förenta nationernas tjänstemän enligt 1946 års FN-konvention om privilegier och immunitet. Enligt denna konvention åtnjuter FN:s tjänstemän t.ex. immunitet i fråga om rättsliga åtgärder beträffande deras i egenskap av tjänstemän gjorda muntliga eller skriftliga uttalanden. De åtnjuter också immunitet för åtgärder som de vidtagit i tjänsten, skattefrihet för löner och vissa privilegier i valutahänseende. Denna bestämmelse står i överensstämmelse med den internationella praxis som utvecklats inom ramen för ESK.

Verkställighetsföreskrifter

Vissa närmare föreskrifter om verkställigheten av tillämpningen av lagen, t.ex. såvitt avser befrielse från tull och andra införelavgifter, torde bli nödvändiga.

Ikraftträdande

Lagen bör träda i kraft den 1 december 1992. Med hänsyn till att beredskap måste finnas för att under tiden för det svenska ordförandeskapet ordna ytterligare möten bör lagen gälla under hela denna tid. Därefter bör den upphöra (jfr prop. 1990/91:104, bet. 1990/91:JuU38, rskr. 1990/91:301, SFS 1991:441). Upphörandet bör ske med utgången av år 1994.

7 Hemställen

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

att anta förslaget till lag om immunitet och privilegier för ministerrådsmöten och ämbetsmannakommittémöten inom Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (ESK).

Med hänsyn till tidpunkten för konferensen bör regeringen vidare föreslå riksdagen att besluta att motionstiden förkortas till sex dagar.

8 Beslut

Prop. 1992/93:35

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att anta de förslag som föredraganden har lagt fram.