

Motion

1983/84: 1112

Marianne Karlsson

Tillämpningen av internationella konventioner

Vårt land har i det mellanfolkliga samarbetet under tidernas lopp ingått en hel mängd konventioner, som reglerat olika praktiska detaljer. Ibland rör det sig om angelägenheter mellan stater, ibland om hur samarbetet mellan myndigheter i olika länder skall ordnas, och ibland berör konventionerna enskilda personers förhållanden. Ofta berör konventionerna samtidigt flera dylika aspekter, såsom på sin tid avtalet med ryske tsaren om gränsen mot Finland, som avhandlar de s. k. suveränitetsholmarna i Torne älv, eller Svalbardskonventionen, som torde ge en del rättigheter åt enskilda svenskar. Under efterkrigstiden har vidare tillkommit konventioner med avsikten att garantera enskilda vissa minimirättigheter gentemot den stat där de är undersåtar, medborgare eller bosatta, såsom Europarådets och Förenta nationernas konventioner om de mänskliga rättigheterna. För tolkning av konventioner tillkommer 1960 års Wienkonvention om tolkning av traktater.

Det råder f. n. en stor osäkerhet om huruvida internationella konventioner skall tillämpas direkt av svenska domstolar och myndigheter, eller om det i så fall fordras att svensk anpassad lag används som rättskälla. Av gammalt har det förra tveklöst ansetts vara fallet. Exempel härpå kan hämtas i NJA 1878 s. 491, NJA 1892 s. 377 eller NJA 1930 s. 78.

Frågan om traktaters bindande kraft var föremål för utskottsbehandling i riksdagen i samband med en motion vid 1961 års riksdag (motion 1961:264; ILU:s utl. 1961:38), varvid utskottet intog en medlande hållning.

Mera preciserat har en motsatt inställning hävdats av svenska regeringsrepresentanter inför Europarådskommisionen för de mänskliga rättigheterna, t. ex. i det s. k. E-meter-ärendet (Appl. 7805/77, varvid påstods att ett fördrag icke utgör del av svensk rätt förutom då det inkorporerats genom särskild lagstiftning.

Den vacklande hållningen demonstreras ganska bra i AD 1972 nr 5 (Lokmannamålet), där arbetsdomstolen å ena sidan uttalade att Europarådskonventionen om de mänskliga rättigheterna utan förmedling genom lagstiftning inte kunde anses gälla, men å andra sidan i motiven till sin dom faktiskt prövade konventionsenligheten och fann att ingen kränkning förelåg. Regeringsrätten har i RÅ 1974 s. 121 å andra sidan helt förnekat att samma konvention skulle anses som rättskälla.

Det rör sig här om ett rent praktiskt problem. Vid antagandet av konventioner gör man givetvis en grundlig genomgång för att se efter om de står i strid med svensk lag, och medvetna konflikter förekommer naturligtvis aldrig. Ibland är man sinnad att godta vad som internationellt överenskom-

mits genom att införa en direkt hänvisning i svensk lag. Exempel härpå är dubbelbeskattningsavtal. Ett annat exempel återfinns i förordningen (1973:85) om bestämning av volym och vikt, m. m., som direkt hänvisar till vad allmänna konferensen för mått och vikt bestämt eller kan komma att bestämma.

Någon helt konsekvent inställning till giltigheten och tillämpningen av konventioner i svensk domstol har knappast visats av lagstiftaren. Ett exempel på motsatsen till särskild och specifik viljeförklaring från lagstiftarens sida återfinns i brottsbalken 22 kap. 11 §, där utan särskild uppräkningsförklarar gälla både "gällande avtal med främmande makt" och "allmänt erkända folkrättsliga grundsatsar". I detta fall föreligger också en automatik, i det att nya avtal tillkommit på det avsedda området efter det lagen antogs, vilka så att säga rent automatiskt blir en del av svensk lag så fort de antas och blir gällande.

Det finns alla skäl att anse att metoden med automatisk giltighet av konventioner är det mest praktiska sättet att reglera något som kommit att helt i onödan bli ett besvärligt problem. Givetvis måste man även fortsättningsvis inför antagandet av nya traktater göra nödvändiga ändringar i lagstiftningen, liksom man vid ny lagstiftning måste bevaka att inte konflikt uppstår med tidigare antagna traktater.

Så länge ingen motsägelse finns mellan svensk författning och konvention, finns det naturligtvis aldrig några problem. Några avsiktliga motsättningar lär man heller aldrig behöva räkna med. De problem som kan uppstå i praktiken torde därför alltid uppstå i enskilda fall, som varit omöjliga att förutse. Om då den konvention det gäller utan vidare anses vara en del av svensk rätt, så är det i många fall, kanske flertalet, möjligt att inom det praktiska domstolsarbetet ge svensk lag en sådan tolkning, att konventionens krav blir uppfyllda i det enskilda fallet. Går inte detta, måste lagprövningsrätten uppenbarligen tillgripas.

Till saken hör också att Sverige faktiskt förbundit sig att tillämpa Europarådskonventionen om de mänskliga rättigheterna, i det att dess artikel 13 föreskriver att envar, vars rättigheter enligt konventionen kränkts, "skall äga effektiv möjlighet att tala härå inför inhemsk myndighet och detta även i det fall, att kränkningen förövats av ämbetsman i tjänsteutövning". Vi har alltså lovat detta, och vad är väl då naturligare än att föreskriva att den faktiskt beslutande myndigheten i samtliga fall har att tillämpa konventionens regler? Varje kränkning bleve då att anse som oriktig även enligt svensk lag.

Det kan också noteras att Sverige har stora svårigheter med att, på sätt som förutsätts i Europarådskonventionen, genomföra förlikningar med enskilda klagande, eftersom man då inte får veta hur svensk lag bör skrivas om för att bli konventionsenlig. Ett behov av omskrivning av lagar visar sig, om konventionen inte anses vara del av svensk lag, varje gång något gått snett, kanske på grund av en sinkadus lika otrolig som att ett mynt skall ställa sig på kant när man slår krona och klave. Om konventionen vore direkt giltig,

skulle problemet undanröjas eller åtminstone reduceras till sina rätta proportioner. Vi skulle kunna sopa rent för egen dörr och slippa nödvändigheten att låta eljest ursäktliga misslyckanden i myndighetsutövningen, där den enskilde drabbade lätt kan soulageras här hemma, bli kalftrade av utländska jurister i Strassbourg. Som det nu är, håller vi på att få ett helt oförtjänt rykte som stingsliga missbruksbyråkrater i den internationella gemenskapen. — Detta argument gäller än så länge bara för Europarådskonventionen (ehuru visst gnissel förmärks från FN). Anledning saknas ändå att särbehandla just denna traktat.

Det är lagligen möjligt för riksdagen att besluta genom lag, att en konvention skall lända till direkt efterrättelse. Ett precedensfall hittas lätt i lagen (1976: 661) om immunitet och privilegier i vissa fall, vilken utan överskrivning genom svensk lagtext direkt hänvisar till "den i Wien d. 24 april 1963 avslutade konventionen om konsulära förbindelser". Regeringsformen kan alltså inte i och för sig uppställa något hinder mot en dylik procedur. Mitt förslag är att frågan om traktaters giltighet löses en gång för alla genom antagandet av en särskild lag enligt nedan.

I det nu framlagda lagförslaget är avsikten att täcka både sådana konventioner som är antagna enligt äldre författningar och enligt den nu gällande regeringsformen. Ett särskilt rekvisit är att konventionerna skall ha gällande kraft, och bakgrunden till detta är att själva konventionerna ofta inte blir gällande ens vid ratificering, utan blir gällande t. ex. först sedan ett bestämt minimiantal stater antagit dem. Kravet på publicering är självklart och nödvändigt. Äldre konventioner är publicerade i SFS, och från 1912 har de publicerats i SÖ (Sveriges överenskommelser med främmande makter). Ibland har hävdats att konventioner skulle bli alltför sent publicerade, vilket ingalunda alltid är fallet. Europarådskonventionen om de mänskliga rättigheterna trädde sålunda i kraft den 3 september 1953 och publicerades redan den 11 september samma år.

Det är lämpligt att yttrande inhämtas från lagrådet, när det gäller ett lagförslag som det här föreliggande, och att riksdagen kan begära dylikt yttrande framgår av 10 § i lagen (1979:368) om lagrådet. Med tanke på den tidsutdräkt som detta förutsätter, hemställs att motionen upptas till behandling av vederbörligt utskott med minsta möjliga fördröjning.

Åberopande det anförda hemställer jag

att riksdagen efter inhämtande av lagrådets yttrande antar följande

Förslag till

Lag om tillämpning av internationella konventioner

Internationell konvention, som ingåtts av Sverige, vare sig det skett genom Kungl. Maj:ts beslut eller av regeringen efter riksdagens hörande, och som eljest har gällande kraft, skall vid alla domstolar, myndigheter och exekutionsställen i riket lända till efterrättelse, så snart den i officiell publikation är utgiven av trycket.

Stockholm den 24 januari 1984

MARIANNE KARLSSON (c)