



Regeringens proposition

1988/89:38

om ändring i lagen (1976:661) om
immunitet och privilegier i vissa fall

Prop.
1988/89:38

Regeringen föreslår riksdagen att anta det förslag som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 13 oktober 1988.

På regeringens vägnar

Ingvar Carlsson

Anita Gradin

Propositionens huvudsakliga innehåll

Dokumentet den 19 september 1986 från Stockholmskonferensen om förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder och nedrustning i Europa (Stockholmsdokumentet) fastställer vissa arrangemang för olika förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder på det militära området. I dokumentet anges bl. a. att observatörer och inspektörer samt biträdande personal till inspektörerna skall tillerkännas privilegier och immunitet enligt 1961 års Wienkonvention om diplomatiska förbindelser. För att Sverige skall kunna uppfylla dessa krav måste tillägg göras i 1976 års lag om immunitet och privilegier i vissa fall.

Härigenom föreskrivs att det i lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall¹ skall införas en ny paragraf, 2 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 a §

En främmande stats observatörer och inspektörer som utövar uppdrag som avses i dokumentet den 19 september 1986 från Stockholmskonferensen om förtroende- och säkerhetskapande åtgärder och nedrustning i Europa samt deras medföljande familjemedlemmar skall, under den tid uppdraget varar, åtnjuta den immunitet och de privilegier som enligt 2 § tillkommer diplomatiska företrädare och deras familjer.

Biträdande personal till de inspektörer som avses i första stycket skall, under den tid uppdraget varar, åtnjuta den immunitet och de privilegier som enligt 2 § tillkommer en beskicknings administrativa och tekniska personal eller dess tjänstepersonal.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1989.

¹ Lagen omtryckt 1987:341.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 oktober 1988

Närvarande: statsministern Carlsson, ordförande, och statsråden Feldt, Sigurdson, Bodström, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Hellström, Johansson, Hulterström, Lindqvist, G. Andersson, Lönnqvist, Thalén, Nordberg, Engström, Freivalds, Wallström

Föredragande: statsrådet Gradin

Proposition om ändring i lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall

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 rörande vissa förtroendeskapande åtgärder, dvs. åtgärder som är avsedda att minska faran för väpnade konflikter genom att främja öppenhet och motverka risken för missförstånd och felbedömningar. Slutakten innehåller även bestämmelser om att staterna fortsättningsvis skall anordna uppföljningsmöten för att dels granska efterlevnaden av slutaktens bestämmelser, dels studera frågan hur staterna kan förbättra säkerheten och främja samarbete och avspänning. Det första uppföljningsmötet hölls i Belgrad under åren 1977—1978 och det andra i Madrid under åren 1980—1983. Det pågående tredje mötet äger rum i Wien och inleddes år 1986. Vid uppföljningsmötet i Madrid beslutades att en konferens skulle hållas om förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder och nedrustning i Europa.

Konferensens första fas ägde rum i Stockholm under åren 1984—1986 och resulterade i ett dokument som antogs den 19 september 1986, det s. k. Stockholmsdokumentet. I dokumentet anges i punkt 101 att de åtgärder varom man enats skall vara politiskt bindande.

Stockholmsdokumentet innehåller en förnyad bekräftelse av deltagarstaternas förpliktelse att avstå från hot om eller bruk av våld och upptar vissa militärt konkreta förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder. I dokumentet regleras bl. a. frågor om föranmälan av vissa militära aktiviteter. De deltagande staterna skall inbjuda observatörer från alla andra deltagande stater till vissa i dokumentet närmare angivna anmälningspliktiga militära övningar. Utförliga bestämmelser finns om hur observationer skall genomföras och vilken ytterligare information som skall lämnas till observatörerna utöver den som har lämnats i föranmälan. Enligt dokumentet skall vidare varje deltagande stat tillåtas utföra inspektion på varje annan deltagande stats territorium för kontroll av efterlevnaden av överenskom-

na förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder. Inspektörernas respektive den inspekterade statens rättigheter och skyldigheter regleras utförligt. Regeringen har med anledning av Stockholmsdokumentet utfärdat förordningen (1988:935) om föranmälan och observation av vissa militära övningar (jfr regeringens förordningsmotiv 1988:4).

I Stockholmsdokumentet anges vidare (punkterna 51 och 85) att observatörer och inspektörer samt biträdande personal till inspektörerna under sina uppdrag skall åtnjuta privilegier och immunitet enligt 1961 års Wienkonvention om diplomatiska förbindelser. Punkterna har följande lydelse:

— — —

51. Observatörerna skall under sina uppdrag tillerkännas de privilegier och den immunitet som medges diplomatiska representanter enligt Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser.

— — —

85. Inspektörerna och, om detta är tillämpligt, biträdande personal skall under sitt uppdrag åtnjuta privilegier och immuniteter enligt Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser.

— — —

Frågan vilka åtgärder man på svensk sida måste vidta för att bestämmelserna i punkterna 51 och 85 i Stockholmsdokumentet skall uppfyllas har behandlats i en inom utrikesdepartementet upprättad promemoria den 31 maj 1988. I promemorian föreslås en lag om ändring i 1976 års lagstiftning om immunitet och privilegier. Det i promemorian intagna lagförslaget bör fogas till detta protokoll som *bilaga 1*.

Promemorian har remissbehandlats. Yttranden har avgetts av Svea hovrätt, rikspolisstyrelsen, överbefälhavaren, riksskatteverket, generaltullstyrelsen och statens invandrarverk. Rikspolisstyrelsen har vid sitt remissutlåtande fogat yttranden från sin säkerhetsavdelning samt från polismyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö. En sammanställning av remissyttrandena bör fogas till protokollet som *bilaga 2*.

2 Bakgrund

2.1 Gällande rättsläge

Svensk lagstiftning innehåller inte några bestämmelser om immunitet och privilegier som omfattar den i Stockholmsdokumentet nämnda personkretsen. Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser (SÖ 1967:1) och däri angivna förmåner har införlivats med svensk rätt genom lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall. Dessa bestämmelser avser emellertid enbart de personkategorier som nämns i konventionen.

Någon auktoritativ uttolkning av den sedvanerättsligt etablerade folk-rätten på området finns inte. Vad som med säkerhet kan sägas är endast att vissa grundläggande privilegier och viss grundläggande immunitet tillkommer främmande statsöverhuvuden, regeringschefer och utrikesministrar under deras officiella resor i utlandet. Det torde på intet sätt vara klart

att det förhåller sig på samma sätt beträffande höga statstjänstemän, oavsett om de av sitt hemlands utrikesministerium skulle ha utrustats med diplomatpass (se Eek, Bring och Hjerner, Folkkrätten, 4:e upplagan, s. 88).

2.2 Andra ESK-staters uppfattning i frågan

Eftersom man kan ha olika uppfattning om vilka åtgärder som krävs för att Sverige skall uppfylla åtagandena om immunitet och privilegier för observatörer och inspektörer m. fl. enligt Stockholmsdokumentet har utrikesdepartementet genomfört en undersökning av hur vissa andra ESK-stater avser att uppfylla dessa åtaganden. Stockholmsdokumentets oklara traktaträttsliga ställning har därvid varit en av de faktorer som beaktats. I det följande redovisas resultatet av denna undersökning.

De nordiska staternas inställning

I *Danmark* anser man att 1961 års Wienkonvention om diplomatiska förbindelser blir tillämplig i enlighet med bestämmelserna i Stockholmsdokumentet.

I *Finland* finns redan lagstiftning som ger delegationer som kommer till landet för internationella konferenser eller ”speciella missioner” samma privilegier och immunitet som i Helsingfors ackrediterade diplomater. Man anser med andra ord att observatörernas m. fl. privilegier och immunitet redan är reglerad i gällande lagstiftning.

Inga särskilda åtgärder anses för närvarande erforderliga i *Norge*, där man helst ser att frågan löses pragmatiskt. Det enda som krävs är att vederbörande har diplomatpass och kan anses representera främmande stat.

Stater vilka har lagstiftat eller har för avsikt att lagstifta

I *Belgien* anser man att åtagandena kräver lagstiftning. I *Italien* har lagstiftningsarbetet för att uppfylla kraven inletts. I *Storbritannien* har man med en särskild lag utvidgat tillämpningsområdet för gällande lagstiftning till att även omfatta observatörers m. fl. privilegier och immunitet. Den tidigare lagstiftningen tog nämligen endast sikte på privilegier och immunitet för de personkategorier som omnämns i 1961 års Wienkonvention (jfr den svenska 1976 års lag). Lagstiftningen trädde i kraft i mars 1988.

Stater vilka har löst verkställigheten utan lagstiftning

I *Schweiz* utreder man för närvarande hur implementeringen skall ske. De två möjligheter som diskuteras är att antingen inordna punkterna 51 och 85 under 1969 års FN-konvention om tillfälliga diplomatiska kontakter (”Convention on Special Missions”) — till vilken Schweiz, men inte

Sverige, är anslutet — eller att regeringen beslutar om att Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser också skall äga tillämpning på observatörer m. fl.

I *Spanien* har man, tills vidare, inte för avsikt att införa någon lagstiftning. Man anser att observatörer m. fl. åtnjuter privilegier och immunitet enligt Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser.

I *Sovjetunionen* har man enbart utarbetat interna tillämpningsbestämmelser, exempelvis för polis, tull- och passmyndigheter.

I *Turkiet* anser man att Wienkonventionens regler om privilegier och immunitet är direkt tillämpliga i praktiska privilegie- och immunitetsfall. Detta förutsätter att observatörer har diplomatisk status. En tillfälligt utsänd observatör tillerkänns omedelbart diplomatisk status i Turkiet under förutsättning att vederbörande dels föranmäls genom sedvanliga diplomatiska kanaler, dels anländer till Turkiet med diplomatpass.

I *Föbundsrepubliken Tyskland* förefaller man utgå från att observatörerna och inspektörerna har diplomatpass. Detta gör det möjligt att utfärda diplomatvisering. Beslutet rörande längden på viseringen underställs i detta fall utrikesministeriet, som i varje enskilt fall tar ställning. Visering kan maximalt ges för tre dagar före en övning samt tre dagar efter övningen när det gäller observatörer. Världlandet har på detta sätt möjlighet att begränsa antalet dagar vid viseringen.

I *Österrike* förefaller man tillämpa de bestämmelser som finns intagna i 1969 års FN-konvention om tillfälliga diplomatiska kontakter ("Convention on Special Missions"; jfr Schweiz).

I *Frankrike* övervägs tre olika möjligheter. Antingen kan observatörerna anmälas till diplomatlistan för sina respektive ambassader eller också kan man överväga lagstiftning. Den tredje lösningen är att ESK-staterna antingen förhandlar fram en multilateral konvention eller flera bilaterala överenskommelser.

Stater vilka varken har lagstiftat eller löst verkställigheten på annat sätt

I *DDR* anser man att Stockholmsdokumentets text är direkt bindande för DDR utan att behöva omsättas i intern lagstiftning. På *jugoslavisk sida* har man ännu inte ägnat frågan någon större uppmärksamhet. I *Polen* är man inte heller klar med sin analys. Det kan tänkas att en hänvisning till 1961 års Wienkonvention är tillräcklig, men det kan också tänkas att en nationell lagstiftning blir nödvändig. På *tjeckisk sida* övervägs för närvarande inte någon lagstiftning.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan följande antecknas. Vissa stater (Danmark, Spanien och Turkiet) har den uppfattningen att 1961 års Wienkonvention automatiskt blir tillämplig i enlighet med Stockholmsdokumentet, medan andra stater (Schweiz och Österrike) som har tillträtt 1969 års FN-konven-

tion om tillfälliga diplomatiska kontakter ("Convention on Special Missions") förefaller ha för avsikt, respektive överväger, att tillämpa denna konvention.

Flera stater (Norge, Turkiet, Frankrike och Förbundsrepubliken Tyskland) nämner särskilt att en praktisk lösning skulle kunna vara att inspektörerna m. fl. utrustas med diplomatpass och sedan eventuellt får diplomatvisering. Ytterligare en grupp stater (Belgien, Italien och Frankrike) överväger eller har för avsikt att lagstifta för att uppfylla kraven. En stat (Finland) har uppgivit att den redan har gällande lagstiftning på området och en annan stat (Storbritannien) att den nyligen har lagstiftat för att uppfylla åtagandena enligt Stockholmsdokumentet. Några öststater har ännu inte penetrerat frågan.

3 Föredragandens överväganden

Mitt förslag: Lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall ändras så att observatörer och inspektörer samt biträdande personal till inspektörerna tillförsäkras immunitet och privilegier i enlighet med dokumentet den 19 september 1986 från Stockholmskonferensen om förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder och nedrustning i Europa.

Promemorians förslag: Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med mitt förslag. Vissa ändringar har gjorts i lagtexten efter påpekanden från Svea hovrätt och rikspolisstyrelsen.

Skälen för mitt förslag: Svensk lagstiftning innehåller inte några bestämmelser om immunitet och privilegier som omfattar den i Stockholmsdokumentet nämnda personkretsen. Enligt min mening är det i huvudsak tre implementeringsalternativ som kan övervägas.

En möjlighet är *direkt tillämpning av 1961 års Wienkonvention om diplomatiska förbindelser*. I Stockholmsdokumentet anges att observatörer, inspektörer och biträdande personal under sina uppdrag skall åtnjuta privilegier och immunitet enligt Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser. Vissa stater konstitutionella regler medför att internationella överenskommelser vilka staten tillträder omedelbart äger giltighet i den nationella rätten. I Sverige är huvudregeln att en internationell överenskommelse inte utan vidare blir gällande inför de svenska domstolarna och myndigheterna utan måste införlivas med svensk rätt. Om detta gäller för folkrättsligt bindande traktater, kan Stockholmsdokumentet, som anses vara "politiskt bindande" men vars folkrättsligt bindande karaktär inte är klarlagd, inte gärna åtnjuta en bättre rätt. 1961 års Wienkonvention och däri angivna förmåner har förvisso redan införlivats med svensk rätt, men denna konvention innehåller inte några bestämmelser om privilegier och immunitet som ger förmåner till den personkrets som omnämns i Stockholmsdokumentet, punkterna 51 och 85.

1961 års Wienkonvention innehåller bestämmelser om privilegier och

immunitet för bl. a. beskickningsmedlemmar. Genom att förse observatörer m. fl. med diplomatpass och jämställa dem med diplomatiska företrädare respektive administrativ och teknisk personal skulle man kanske kunna uppnå det önskade resultatet. Denna lösning medför emellertid nackdelen att det diplomatiska skyddet skulle gälla under hela vistelsen i Sverige oavsett om den är längre än vad som rimligen krävs för uppdraget enligt Stockholmsdokumentet. Ett annat problem är att innehavet av ett diplomatpass i sig inte behöver innebära att innehavaren åtnjuter privilegier och immunitet enligt Wienkonventionen. Omvänt gäller också att många som *de facto* åtnjuter privilegier och immunitet enligt Wienkonventionen inte innehar ett diplomatpass. Vad sedan gäller diplomatvisering måste man ha i åtanke att åtskilliga av de personer som avses i sammanhanget inte är viseringspliktiga vid inresa i Sverige. Den mottagande staten kan utfärda diplomatiska ID-kort. På svensk sida utfärdas dessa kort med vederbörandes pass — inte diplomatpass — som underlag. Det kan emellertid inte anses lämpligt att utfärda diplomatiska ID-kort till observatörer och inspektörer utan att det finns något stöd för detta i lagen.

En annan lösning är att Sverige tillträder FN-konventionen om tillfälliga diplomatiska kontakter (*"Convention on Special Missions"*). Som jag nyss sagt blir en internationell konvention inte direkt gällande som svensk rätt förrän den på ett eller annat sätt införlivats med svensk rätt. Den nu diskuterade lösningen förutsätter alltså inte bara att Sverige tillträder den aktuella FN-konventionen. Dessutom måste konventionens bestämmelser om privilegier och immunitet införlivas med svensk lagstiftning, t. ex. genom inkorporering. Det måste då övervägas inte enbart om konventionen är relevant i föreliggande fall utan även om man skulle kunna motivera ett tillträde på så sätt att andra fördelar kunde uppnås. Man skulle kanske kunna tillämpa konventionen för flertalet olika personkategorier vilka av skilda anledningar i framtiden skall åtnjuta privilegier och immunitet i Sverige. Alternativet synes vara att annars enbart införa särskild lagstiftning grundad på Stockholmsdokumentet.

1969 års konvention om tillfälliga diplomatiska kontakter trädde i kraft år 1985 och var tänkt som ett komplement till Wienkonventionerna om diplomatiska och konsulära förbindelser. Enligt konventionens terminologi är en "tillfällig diplomatisk kontakt" ("special mission") en tillfällig diplomatisk mission/delegation, som representerar staten 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 ("a temporary mission, representing the state, which is sent by one state to another state with the consent of the latter for the purpose of dealing with it on specific questions or of performing in relation to it a specific task"). Enligt artikel 9 "skall en tillfällig diplomatisk kontakt" bestå av en eller flera representanter från den sändande staten. Den kan dessutom bestå av bl. a. administrativ och teknisk personal.

Rent definitionsmässigt skulle man kunna tänka sig att konventionen kan täcka sådana inspektioner m. m. som avses i Stockholmsdokumentet, men i så fall måste man undersöka i vilken utsträckning representanterna m. fl. åtnjuter privilegier och immunitet enligt 1969 års FN-konvention.

Enligt Stockholmsdokumentet skall inspektörerna m. fl. åtnjuta privilegier och immunitet i paritet med 1961 års Wienkonvention om diplomatiska förbindelser. De privilegier och den immunitet som representanter m. fl. kan åtnjuta enligt 1969 års FN-konvention om tillfälliga diplomatiska kontakter får följaktligen inte vara snävare än de privilegier och den immunitet som diplomatiska företrädare m. fl. åtnjuter enligt 1961 års Wienkonvention, om man skall överväga alternativet att tillträda FN-konventionen.

En närmare granskning av relevanta artiklar i 1969 års FN-konvention visar att denna konventions artiklar om privilegier och immunitet i stort översensstämmer med 1961 års Wienkonvention. Det föreligger emellertid vissa mindre men påtagliga skillnader. Man kan här bortse från bl. a. det något sämre immunitetsskydd som delegationslokalerna har tillerkänts och även det mer omständliga förfarandet vid färd genom tredje stat, eftersom denna typ av artiklar inte äger relevans i föreliggande fall. Det finns i det första fallet inget behov av att förvärva delegationslokaler för inspektörernas m. fl. korta besök. Vad avser det andra fallet torde det uppdrag, under vilket privilegierna och immuniteten skall gälla, börja för inspektörerna när de anländer till territoriet och för observatörerna vid samlingen i värdlandet.

Två artiklar, vilka rör delegationsmedlemmarna, är av intresse. Den ena artikeln innebär en begränsning av privilegierna och den andra en begränsning av immuniteten. Även om de praktiska konsekvenserna kanske inte blir så stora, vill jag ändå kort beröra saken.

Enligt 1961 års Wienkonvention tillförsäkras beskickningsmedlemmar, om annat inte följer av lag eller annan författning, frihet att resa och röra sig på statens område. I 1969 års FN-konvention, artikel 27, begränsas denna frihet ytterligare till vad som är nödvändigt för att den tillfälliga diplomatiska missionen/delegationen skall kunna genomföra sina uppgifter ("necessary for the performance of the functions of the special mission").

Enligt 1961 års Wienkonvention äger en diplomatisk företrädare immunitet mot skadeståndstalan grundad på trafikolycka. Frågan om immunitet verkligen skulle gälla i dessa fall var mycket omdiskuterad under Wienkonferensen, som ledde fram till 1961 års konvention. I 1969 års FN-konvention, artikel 31, har man valt att göra ett undantag från immuniteten när det gäller skadeståndstalan grundad på trafikolycka, men endast såvitt avser olycka vilken inträffat då vederbörande inte utövade sin tjänst. Inskränkningen gäller, *mutatis mutandis*, enligt artikel 39 allmänt även familjemedlemmar.

Man kan därför säga att de privilegier och den immunitet som Wienkonventionen ger diplomatiska företrädare m. fl. är *mer omfattande* än de privilegier och den immunitet som 1969 års FN-konvention ger delegationsmedlemmar. Enligt artikel 49 i 1969 års FN-konvention är det emellertid helt klart att en stat är oförhindrad att ge delegationsmedlemmar en mer gynnsam behandling än som krävs enligt denna konvention.

En anledning att trots dessa omständigheter tillträda konventionen skulle kunna vara om man därigenom kunde reglera andra liknande fall. Jag

konstaterar emellertid att konventionen inte har fått någon större anslutning, i varje fall inte bland västeuropeiska stater; endast ett fåtal ESK-stater har tillträtt. Det är svårt att förutsäga ett framtida behov av konventionen. Det kan noteras att konventionen endast reglerar förhållanden som rör delegationer vilka en *stat* sänder till en annan *stat*. Det är inte svårt att tänka sig att internationella organisationer såsom rättssubjekt kommer att spela en större roll i framtiden.

Med hänvisning till det anförda anser jag att inte heller ett tillträde till 1969 års konvention om tillfälliga diplomatiska kontakter med efterföljande lagstiftning är den mest praktiska lösningen för att uppfylla åtagandena i Stockholmsdokumentet angående inspektörers m. fl. privilegier och immunitet.

De två lösningar som jag har diskuterat i det föregående kan knappast anses vara framkomliga vägar. För att åtagandena i Stockholmsdokumentet skall bli gällande inför svenska domstolar och myndigheter måste de på ett eller annat sätt införlivas med svensk rätt. Enligt min mening är den lämpligaste lösningen en *särskild lagstiftning* grundad på Stockholmsdokumentet.

En jämförelse torde här kunna göras med de omständigheter som nödvändiggjorde att ny lagstiftning om privilegier och immunitet infördes med anledning av Stockholmskonferensen om förtroende- och säkerhetskapande åtgärder i Europa. I propositionen (prop. 1983/84:55) föreslogs bl. a. att främmande staters delegationer, delegationsmedlemmar samt deras familjer som i samband med konferensen anlände till Sverige skulle tillerkännas privilegier och immunitet i viss angiven omfattning. I propositionen motiverades behovet av en ny lagstiftning med att svensk rätt inte innehöll några bestämmelser om immunitet och privilegier som gav dessa förmåner till bl. a. deltagarna i konferensen. Det noterades att 1976 års lag om immunitet och privilegier inte kunde tillämpas därför att dess bestämmelser inte avsåg personer som av sin regering blivit utsända för att delta i en mellanstatlig konferens som hålls i Sverige.

I utrikesdepartementets promemoria har diskuterats tre lagtekniska lösningar:

- lagen (1983:1000) om immunitet och privilegier för konferensen om förtroende- och säkerhetskapande åtgärder och nedrustning i Europa ändras,

- ny speciallagstiftning införs,

- ändring görs i (bilagan till) lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall.

För egen del anser jag i likhet med vad som sägs i promemorian att den lämpligaste lösningen är att införa en ny bestämmelse i 1976 års lag, och då i själva lagtexten — inte i bilagan.

4 Upprättat lagförslag

I enlighet med det anförda har inom utrikesdepartementet upprättats förslag till lag om ändring i lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall.

Den föreslagna lagändringen är av sådan beskaffenhet att det skulle sakna betydelse att höra lagrådet.

5 Specialmotivering

2 a §

I paragrafens *första stycke* anges att främmande stats observatörer och inspektörer skall tillerkännas de privilegier och den immunitet som tillkommer en diplomatisk företrädare enligt 1961 års Wienkonvention om diplomatiska förbindelser. Enligt Stockholmsdokumentet skall dessa förmåner åtnjutas under deras uppdrag ("during their mission"). Med detta uttryck måste förstås att förmånerna skall åtnjutas under den tid uppdraget varar (24 timmar per dygn) och inte enbart under den tid då vederbörande utövar uppdraget. Med anledning av påpekanden från Svea hovrätt och rikspolisstyrelsen har i lagtexten uttryckligen angetts att förmånerna endast gäller under den tid som uppdraget varar.

Uppdraget för inspektörerna anses påbörjat då de anländer till Sverige och varar till dess de lämnar landet. (Enligt punkt 83 i Stockholmsdokumentet skall inspektionen avslutas inom 48 timmar efter inspektionsgruppens ankomst till det angivna området.) Uppdraget för observatörerna anses påbörjat vid samlingen i värdstaten och varar sedan under transporten till övningsområdet och under återtransporten. Det är emellertid rimligt att låta observatörerna åtnjuta förmånerna även ett par dagar före och ett par dagar efter observationen. Denna tid kan behövas för en allmän orientering genom vederbörande ambassad och för avrapportering till denna m. m.

Observatörer och inspektörer skall tillerkännas samma privilegier och immunitet som tillkommer diplomatiska företrädare enligt 1961 års Wienkonvention. De förmåner som tillkommer vissa av en diplomats familjemedlemmar får anses vara förmåner som direkt eller indirekt tillkommer den diplomatiska företrädaren. Mot denna bakgrund har det ansetts skäligt att låta observatörers och inspektörers medföljande familjemedlemmar åtnjuta förmåner enligt Wienkonventionen och de villkor som anges i denna. Lagtexten har utformats med beaktande av vad Svea hovrätt och rikspolisstyrelsen anført.

I paragrafens *andra stycke* regleras den biträdande personalens förmåner. Biträden skall tillerkännas de privilegier och den immunitet som tillkommer den administrativa och tekniska personalen eller tjänstepersonalen enligt 1961 års Wienkonvention. Det bör noteras att Wienkonventionen reglerar dessa personalkategorier olika i immunitets- och privilegihänseende. Några svårigheter att definiera personalkategorierna torde knappast föreligga. Utrikesdepartementet bestämmer annars vid behov

hur biträdande personal skall hänföras till Wienkonventionens olika kategorier i nu nämnda hänseende. Som exempel på tjänstepersonal kan nämnas ev. medföljande chaufförer.

En olikhet i regleringen är att tjänstepersonalens immunitet är inskränkt till åtgärder som har företagits i tjänsten, medan administrativ och teknisk personal har en längre gående immunitet (Artikel 37.2 resp. 3 i Wienkonventionen). I lagtexten har emellertid den tid under vilken förmånerna gäller angetts på samma sätt som i första stycket. Genom Wienkonventionens precisering torde någon tvekan om innebörden i bestämmelsen inte råda. Det bör noteras att bestämmelsen, till skillnad från promemoriaförslaget, inte avser att utsträcka immuniteten och privilegierna till medföljande familjemedlemmar. Detta framgår av den utformning som första respektive andra styckena har getts i departementsförslaget. Det har ansetts föra för långt att låta familjemedlemmar till dessa personalkategorier omfattas av regleringen. En så vidsträckt förpliktelse kan inte heller anses följa av Stockholmsdokumentet.

6 Hemställen

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

anta förslaget till lag om ändring i lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall.

7 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta det förslag som föredraganden har lagt fram.

Förslag till

Lag om ändring i lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall

Härigenom föreskrivs att det i lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall¹ skall införas en ny paragraf, 2 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 a §

De privilegier och den immunitet som enligt 2 § åtnjuts av diplomatisk företrädare skall även åtnjutas av främmande stats observatörer och inspektörer med anledning av dokumentet den 19 september 1986 från konferensen om förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder och nedrustning i Europa.

De privilegier och den immunitet som enligt 2 § åtnjuts av en beskicknings administrativa och tekniska personal eller dess tjänstepersonal skall även åtnjutas av biträdande personal till de inspektörer som avses i första stycket.

Denna lag träder i kraft den.....

¹ Lagen omtryckt 1987:341. Senaste lydelse

Sammanställning av remissyttranden

Prop. 1988/89:38
Bilaga 2

Överbefälhavaren, generaltullstyrelsen, statens invandrarverk samt polismyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö har förklarat att de inte har några crinringar mot förslaget.

Svea hovrätt:

Vad som sägs i promemorian angående sättet för införlivande av de ifrågavarande reglerna med svensk rätt föranleder inte någon crinran från hovrättens sida. Hovrätten finner däremot skäl till några påpekanden med anledning av den föreslagna texten till den nya 2 a § i lagen om immunitet och privilegier i vissa fall.

I promemorian (s 15) påpekas att det inte kan uteslutas att en eller flera familjemedlemmar reser med en observatör eller en inspektör för att privat vistas i landet under den tid uppdraget varar. Eftersom observatörer och inspektörer skall tillerkännas samma privilegier och immunitet som tillkommer en diplomatisk företrädare enligt 1961 års Wienkonvention och man kan anse att de förmåner som tillkommer vissa familjemedlemmar är förmåner som direkt eller indirekt tillkommer den diplomatiska företrädaren, är det enligt promemorian skäligt att låta medföljande familjemedlemmar åtnjuta förmåner i enlighet med nämnda konvention och däri angivna villkor. Den föreslagna lagtexten ger dock närmast vid handen att avsikten är den motsatta.

I texten till 2 § i lagen nämns nämligen uttryckligen att förmånerna gäller också beskickningsmedlemmarnas familjer. Eftersom den föreslagna lagtexten bara nämner "diplomatisk företrädare", skapas motsatsvis intrycket att förmånerna enligt den nya paragrafen inte gäller familjemedlemmar. (Jfr art. 1 c. och art. 37 i Wienkonventionen.)

Vidare framgår det av punkterna 51 och 85 i Stockholmsdokumentet att förmånerna bara gäller under den tid uppdraget fullgörs. Någon motsvarande begränsning finns inte i den föreslagna lagtexten. Även om det ligger i sakens natur att en sådan begränsning skall gälla, kan det vara lämpligt att uttryckligen nämna det i lagtexten, så att någon diskussion om tolkningen inte kan uppstå för den händelse en observatör eller inspektör i ett eller annat syfte skulle dröja sig kvar i Sverige under längre tid än uppdraget fordrar.

Lagtexten kan då lämpligen utformas på följande sätt:

De privilegier och den immunitet som enligt 2 § åtnjuts av diplomatisk företrädare och deras familjer skall under den tid uppdraget pågår även åtnjutas av främmande stats observatörer och inspektörer samt åtföljande familjemedlemmar med anledning av dokumentet den 19 september 1986 från konferensen om förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder och nedrustning i Europa.

De privilegier och den immunitet som enligt 2 § åtnjuts av en beskicknings administrativa och tekniska personal eller dess tjänstepersonal skall under den tid uppdraget pågår även åtnjutas av biträdande personal till de inspektörer som avses i första stycket.

Rikspolisstyrelsen tillstyrker promemorieförslaget i princip. Styrelsen anser emellertid att immuniteten och privilegierna för de berörda kategorierna bör begränsas i tiden och inte gälla under längre tid än som behövs för att genomföra de aktuella uppdragen. Samtidigt förordas vissa redaktionella justeringar i den föreslagna lagtexten.

Den lagtekniska lösningen

Styrelsen ansluter sig till den uppfattning som framförs i promemorian att regler om immunitet och privilegier för de berörda kategorierna bör tas in i en tilläggsbestämmelse i lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall.

Tidsbegränsning

Man kan inte bortse från att de inspektioner och observationer som blir möjliga enligt Stockholmsdokumentet i princip är en form av underrättelseverksamhet. Dokumentet ger inte det mottagande landet någon möjlighet att akkreditera eller på annat sätt godkänna den tillresande personalen. Inspektionerna och observationerna kommer till viss del att genomföras av militär personal. Men det kan också röra sig om personal med anknytning till det främmande landets underrättelsetjänst.

Enligt Stockholmsdokumentet skall privilegierna åtnjutas "under" resp. uppdrag. Dokumentet utgår från att förrättningarna skall avslutas på ganska kort tid. I promemorian sägs vidare att det är rimligt att privilegierna får åtnjutas även ett par dagar före och efter förrättningen för att ge utrymme för in- och avrapportering till ambassad. Styrelsen instämmer i detta och anser att sådana förberedande och avslutande åtgärder ligger inom ramen för själva uppdraget.

Det kan emellertid också tänkas att inspektörer, observatörer och medföljande personal uppehåller sig längre tid i landet än vad som behövs och att man använder en del av den tiden till att samla in information som inte omfattas av uppdraget. Som promemorieförslaget är utformat kommer privilegierna att åtnjutas även under sådan övertid.

Styrelsen anser att det inger principiella betänkligheter att ge immunitet m m åt sådan utländsk personal som här avses under längre tid än vad som följer av Sveriges åtagande enligt Stockholmsdokumentet. En annan ordning är ägnad att öka problemen för de organ som har att skydda vitala svenska säkerhetsintressen. Av promemorian framgår för övrigt att man i andra länder överväger olika metoder för att få till stånd motsvarande begränsningar.

Lagtexten

Styrelsen anser att den föreslagna lagtexten bör kunna förenklas och föreslår följande lydelse:

Vad som sägs i 2 § gäller på motsvarande sätt i fråga om främmande stats observatörer och inspektörer samt biträdande personal under tid som erfordras för att utföra uppdrag som avses i dokumentet den 19 september 1986 från konferensen om förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder och nedrustning i Europa.

Med denna utformning torde även medföljande familjemedlemmar omfattas av privilegierna. Detta får, som anförs i promemorian, anses skäligt. Styrelsen anser emellertid att det är tveksamt, om familjemedlemmar omfattas av den i promemorian föreslagna lagtexten.

Om den i promemorian föreslagna texten behålls, bör i vart fall orden "immunitet" och "privilegier" byta plats, eftersom immunitet nämns före privilegier i lagens rubrik och i den paragraf, till vilken den nya bestämmelsen hänvisar.

Rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning:

I promemorian diskuteras tre alternativa åtgärder för att man på svensk sida skall uppfylla bestämmelserna i punkterna 51 och 85 i Stockholmsdokumentet. Efter genomgång av alternativerna anges det lämpligaste alternativet vara en ändring i lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall genom införande av en ny 2 a §. Lagändringen innebär bland annat att främmande stats observatörer och inspektörer enligt Stockholmsdokumentet får diplomatisk immunitet enligt 1961 års Wienkonvention.

Säkerhetsavdelningen har anledning att framhålla att rättslig immunitet enligt Wienkonventionen i vissa fall kan motverka den mottagande statens säkerhetsintressen. Det föreligger därför skäl att iakttaga en viss försiktighet när fråga uppstår om att tillerkänna nya personkategorier immunitet enligt konventionen. I förevarande fall önskar avdelningen särskilt fästa uppmärksamheten på 2 a §:s första stycke om observatörers och inspektörers status.

Beträffande inspektörernas verksamhet föreskriver Stockholmsdokumentets punkt 83, enligt promemorian, att inspektionen skall avslutas inom 48 timmar efter inspektionsgruppens ankomst till det angivna området. Under förutsättning att resan skall ske utan dröjsmål direkt till och från området utan opåkallade avvikelser synes utrymmet för okontrollerad verksamhet under tiden för immuniteten vara begränsat. Förhållandena beträffande observatörerna synes något annorlunda i promemorians förslag.

Mottagarlandets kunskaper om sammansättningen och kvalifikationerna i en observationsgrupp är ofta ofullständiga. Förslaget att låta en sådan grupp med bibehållen immunitet under flera dagar före och efter observationen verka i landet öppnar möjligheter för okontrollerad verksamhet under en sammanlagt avsevärd tid. I vissa fall skulle man kunna minska riskerna för icke önskad verksamhet genom att, i likhet med Förbundsrepubliken Tyskland, i varje enskilt fall ta ställning i viseringsfrågan. Många nationaliteter är redan i dag undantagna från viseringsplikt för inresa till Sverige, ett förhållande som i framtiden kan förväntas utvidgas att avse

ytterligare nationaliteter. Restriktioner via viseringsinstitutet skulle därför få en begränsad täckning.

Den i promemorian angivna slutsatsen att immuniteten skall gälla kontinuerligt under tiden för uppdraget synes inte kunna ifrågasättas. Med hänsyn till de intressen avdelningen har att bevaka är det därför angeläget att de tidsfrister som omfattas av immuniteten, men som ej ianspråkats för fullgörandet av själva observatörsuppdraget, görs så begränsade som möjligt.

I övrigt har avdelningen intet att anföra med anledning av promemorian.

Riksskatteverket:

Beträffande personer tillhöriga främmande stats beskickning och konsulat återfinns vissa bestämmelser om skattefrihet etc i 70 § kommunalskattelagen. Mot bakgrund av att inspektörers och observatörers vistelser här i riket endast torde vara av tillfällig natur, behöver något tillägg till nämnda lagrum inte göras för denna kategori.

Riksskatteverket har i övrigt inget att erinra mot promemorian.

