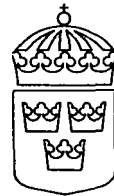


Regeringens proposition

1993/94:192

Rättslig handlingsförmåga för institutioner inom
Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa
samt immunitet och privilegier



Prop.
1993/94:192

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 24 mars 1994

Carl Bildt

Margaretha af Ugglas
(Utrikesdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås den lagstiftning som krävs för att Sverige skall uppfylla de rekommendationer som följer av ett beslut om rättskapacitet samt immunitet och privilegier i ministerrådet inom Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (ESK). Beslutet innebär att samtliga ESK-stater åtar sig att vidta åtgärder i enlighet med sina respektive konstitutionella krav för att tillerkänna vissa institutioner inom ESK rättslig handlingsförmåga. Dessutom skall bl.a. institutionerna, deras tjänstemän, staternas representanter vid ESK:s möten samt undersöknings- och rapportörsgupper på offentliga uppdrag (s.k. missioner), ges immunitet och privilegier i deltagarstaterna.

För att Sverige skall kunna uppfylla åtagandet krävs lagstiftning. I propositionen föreslås dels att en särskild lag införs som tillerkänner institutioner inom ESK rättslig handlingsförmåga, dels att en ändring görs i lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall för att kunna tillgodose ministerrådets beslut om immunitet och privilegier för institutioner och personer med anknytning till ESK.

Innehållsförteckning

Prop. 1993/94:192

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Lagtext	4
2.1	Förslag till lag om rättslig ställning för institutioner inom Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (ESK)	4
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall.....	6
3	Ärendet och dess beredning	7
4	Bakgrund	7
4.1	Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa.....	7
4.2	Rombeslutet	11
4.3	Gällande bestämmelser om immunitet och privilegier ..	15
5	Överväganden	15
5.1	Inledning	15
5.2	Rättslig ställning för institutioner inom ESK	16
5.3	Immunitet och privilegier	18
6	Kostnader	20
7	Ikraftträdande	20
8	Författningskommentar	21
8.1	Förslaget till lag om rättslig ställning för institutioner inom Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (ESK)	21
8.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall.....	21
Bilaga 1	Rombeslutet med bilaga, i svensk och engelsk lydelse...	22
Bilaga 2	Sammanfattning av promemorian.....	36
Bilaga 3	Promemorians lagförslag	37
Bilaga 4	Remissammanställning	39
Bilaga 5	Lagrådsremissens lagförslag	43
Bilaga 6	Lagrådets yttrande	46
	Utdrag ur protokoll vid regeringsammanträde.....	47

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 1993/94:192

Regeringen föreslår att riksdagen

antar regeringens förslag till

1 lag om rättslig ställning för institutioner inom Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (ESK)

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

2 Lagtext

Prop. 1993/94:192

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om rättslig ställning för institutioner inom Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (ESK)

Härigenom föreskrivs följande.

De institutioner inom Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (ESK) som anges i bilaga till denna lag kan förvärva rättigheter, ikläda sig skyldigheter samt föra talan inför domstolar och andra myndigheter.

Föreskrifter om immunitet och privilegier för ESK:s institutioner finns i lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1994.

De institutioner som avses i denna lag är:

1. ESK-sekretariatet.
2. Kontoret för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter (ODIHR).

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall

Prop. 1993/94:192

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

2 b §

Sådan immunitet och sådana privilegier, som följer av punkterna 3–16 i bilagan till det av ministerrådet inom Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (ESK) den 1 december 1993 fattade beslutet om rättskapacitet samt immunitet och privilegier, skall åtnjutas av

1. de institutioner inom ESK som anges i bilagan till lagen (1994:000) om rättslig ställning för institutioner inom Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (ESK),

2. de permanenta delegationer, de personer och den egendom som anges i de nämnda punkterna i bilagan till ministerrådets beslut, tjänstemän dock endast om de är tjänstemän vid de institutioner som anges i bilagan till den nyssnämnda lagen.

Ministerrådets beslut skall publiceras i Sveriges internationella överenskommelser.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1994.

¹ Lagen omtryckt 1987:341.

3 Ärendet och dess beredning

Prop. 1993/94:192

I en departementspromemoria (Ds 1994:10) som har utarbetats inom Utrikesdepartementet, Rättskapacitet och immunitet och privilegier inom Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (ESK) behandlas de lagstiftningsåtgärder som anses vara nödvändiga för att uppfylla de åtaganden som följer av beslutet i ESK:s ministerråd i Rom den 1 december 1993 om rättskapacitet samt immunitet och privilegier inom ESK (det s.k. Rombeslutet). Rombeslutet, i svensk och engelsk lydelse, finns i *bilaga 1*. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 2*. De lagförslag som läggs fram i promemorian finns i *bilaga 3*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna och en sammanställning av remissyttrandena finns i *bilaga 4*.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 10 mars 1994 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 5*.

Lagrådets yttrande finns i *bilaga 6*.

Lagrådet har föreslagit en redaktionell ändring i förslaget till ny 2 b § i lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall, se *bilaga 6*.

Regeringen har i propositionen följt Lagrådets förslag.

4 Bakgrund

4.1 Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa

Helsingfordsdokumentet

Den 1 augusti 1975 undertecknades slutakten från Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (ESK) i Helsingfors. Slutakten blev början till den politiska förhandlingsprocess över blockgränserna som kom att bli ESK:s kännetecken.

Slutakten innehöll tre huvudavsnitt. Dessa kallades för ESK:s tre "korgar" och bestod i en politisk och militär del, en del ägnad ekonomiskt och vetenskapligt samarbete samt en del som rörde samarbete på det humanitära och andra områden. Idag har ESK:s olika verksamhetsområden kommit att bli alltmer integrerade - korgtanken är därför numera något föråldrad.

Åtaganden efter Helsingfordsdokumentet

De åtaganden som gjordes i slutakten från Helsingfors har successivt utvidgats vid senare möten. De nya åtagandena har i vissa fall kombinerats med övervakningsmekanismer. Detta gäller särskilt de förtroende- och säkerhetskapande åtgärder som etablerades på det militära området genom det s.k. *Stockholmsdokumentet* år 1986 och de s.k. *Wiendokumentet* från åren 1990 och 1992.

Beteckningen "konferens" har med tiden blivit missvisande. ESK:s allt vidare verksamhetsområde har lett till ett växande behov av institutioner och

organ. Fortfarande finns i flera deltagarstater ett motstånd mot att omvandla ESK till en internationell organisation av traditionellt snitt. De beslut som fattas inom ESK:s ram är därför alltså politiskt, men inte juridiskt bindande. Under senare år har emellertid på ett par områden folkrättsligt bindande internationella överenskommelser ingåtts inom ramen för ESK. Detta gäller dels *CFE-avtalet* om konventionella styrkor i Europa (Treaty on Conventional Armed Forces in Europe), dels den konvention om förlikning och skiljedom inom ESK som antogs år 1992, även kallad "*Stockholmskonventionen*".

Fastare institutionella strukturer

Utvecklingen av fastare institutionella strukturer inleddes vid ESK:s möte i Paris år 1990. Antagandet av den s.k. *Parisstadgan* för ett nytt Europa innebär att ESK tog steget in i det blocklösa Europa efter kalla krigets slut. I Paris fattades också beslut om att inrätta och formalisera en rad organ inom ESK.

Det beslutades att deltagarstaternas utrikesministrar regelbundet skulle sammanträda som *ESK:s ministerråd*. Rådets möten skulle föregås och förberedas av möten med en *ämbetsmannakommitté*.

För första gången skapades också permanenta institutioner inom ESK. Tre institutioner bildades: ett *sekretariat* i Prag, ett *centrum* i Wien för *förebyggande av konflikter* (CPC) samt ett kontor för fria val, beläget i Warszawa. Mandatet för det sistnämnda utvidgades senare. Institutionen heter nu *Kontoret för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter* (ODIHR). Slutligen etablerades också ESK:s *parlamentariska församling*.

Vid uppföljningsmötet i Helsingfors år 1992 utvecklades de strukturer som skapats i Paris. Institutionernas och de olika organens roller specificerades. Den roll som ordföranden i ESK:s ministerråd har idag som samordnare av och initiativtagare till ESK:s verksamhet slogs fast. Det bestämdes att ordförandeskapet på eget initiativ kunde fatta beslut om att utse personliga representanter för att söka lösa en kris eller en konflikt.

Ett av de viktigaste besluten i Helsingfors var inrättandet av ämbetet som *högkommissarie* för nationella minoriteter. Denne fick i uppgift att genom bl.a. preventiv diplomati söka förebygga konflikter med minoritetsanknytning. Högkommissarien har för närvarande en liten stab med säte i Haag.

Genom besluten i Helsingfors år 1992 kom ESK alltmer att likna en internationell organisation. Utvecklingen i denna riktning har fortsatt. Vid ESK:s ministerrådsmöte i Stockholm i december 1992 inrättades posten som *generalsekreterare* för ESK, med uppgift att i samråd med ordförandeskapet styra ESK:s aktiviteter och se till att ESK:s olika beslut genomförs. Han eller hon är administrativ chef i ESK och skall också övervaka sekretariatets och ODIHR:s arbete samt inför ordförandeskapet svara för att ESK:s personal utför sina uppgifter på ett effektivt sätt. Generalsekreteraren rapporterar till ministerrådet. Vidare har ESK:s parlamentariska församling upprättat ett sekretariat i Köpenhamn.

Allt eftersom antalet institutioner ökar, har behovet av att närmare studera ESK:s framtida organisation och status blivit allt större. ESK har trots de inrättade permanenta institutionerna inte generellt haft status som juridisk person i de deltagande staterna. Eftersom ESK inte baseras på en traktat, har konferensen inte heller ställning som folkrättssubjekt. Övergripande bestämmelser om privilegier och immunitet för institutionerna och deras personal saknas också.

Parisbeslutet

Tidigare har ESK endast gett allmänna riktlinjer för hur personer med anknytning till konferensen i deltagarstaterna skall behandlas i immunitetshänseende. Vid Parismötet konstaterades att institutionerna, för att kunna fungera effektivt, behövde en gemensam administrativ, finansiell och personaladministrativ ram. En *expertgrupp* inrättades under ämbetsmannakommittén för att utarbeta rekommendationer på dessa områden.

I ett beslut i ämbetsmannakommittén den 29 januari 1991 (dokument CSCE/HB/Dec.1) antogs expertgruppens rekommendationer. I dessa uppmanades institutionernas värdländer att ge dessa institutioner rättslig status samt att ge institutionerna och deras personal privilegier och immunitet motsvarande vad som gäller för FN och FN:s tjänstemän. Övriga deltagarstater rekommenderades att, i enlighet med nationell rätt, ge institutionernas personal privilegier och immunitet motsvarande vad som gäller för FN-tjänstemän på resa i tjänsten.

Beslutet i Paris har införlivats i nationell lag i de tre stater, Österrike, Tjeckien och Polen, som står värdar för ESK:s institutioner. I Danmark har ett särskilt högkvartersavtal med bestämmelser om privilegier och immunitet ingåtts mellan regeringen och den parlamentariska församlingens sekretariat.

I övriga ESK-stater har däremot ämbetsmannakommitténs beslut enligt uppgift ännu inte resulterat i nationella rättsregler.

Behovet av en närmare reglering

Behovet av att närmare reglera frågan om ESK:s institutionella struktur och rättsliga status kvarstod således när Helsingforsmötet hölls sommaren 1992. Detta ledde till att man i Helsingfordokumentet dels tillsatte en arbetsgrupp för ESK:s institutioner, dels gav ämbetsmannakommittén i uppdrag att studera hur ESK:s institutioner skulle kunna fullgöra sina uppgifter på ett bättre sätt. Ämbetsmannakommittén skulle i detta sammanhang överväga lämpligheten av en internationell överenskommelse om rättslig status för institutionerna.

Som ett resultat av beslutet i Helsingfors inrättades en expertgrupp för utredande av ESK:s rättsliga status samt privilegier och immunitet. Under fyra möten sommaren och hösten 1993 utarbetade gruppen ett förslag till ett politiskt beslut i ESK:s ministerråd, innehållande bestämmelser om rättskapacitet för ESK:s två återstående institutioner samt immunitet och privilegier.

Gruppens arbete gick ut på att dels kartlägga behovet av gemensamma regler om rättskapacitet samt immunitet och privilegier, dels finna den lämpliga formen för eventuella nya åtaganden på området. En utgångspunkt för gruppens arbete var de befintliga åtaganden på privilegieområdet som fanns inom ESK. En viktig fråga var i vad mån dessa behövde kompletteras.

Tidigare åtaganden

ESK-staterna har tidigare endast gjort ett fåtal konkreta åtaganden på privilegieområdet. Ett sådant följer av det ovan nämnda *Wiendokumentet* från 1992 om förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder. De inspektörer, observatörer och utvärderingsgrupper som skall övervaka tillämpningen av de förtroende- och säkerhetsskapande åtgärderna enligt dokumentet skall åtnjuta immunitet och privilegier enligt 1961 års Wienkonvention om diplomatiska förbindelser. Bestämmelserna har införlivats med svensk rätt genom en ändring i lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall. Ändringen innebar att immunitet och privilegier för dessa grupper reglerades i en särskild paragraf, 2 a §.

Enligt *Stockholmskonventionen* om förlikning och skiljedom inom ESK skall förlikningsmän och skiljedomare m.fl. ges immunitet och privilegier motsvarande vad som gäller för personer knutna till Internationella domstolen i Haag. Riksdagen har nyligen beslutat att åtagandet skall genomföras genom en ändring i 1976 års lag, som träder i kraft den dag regeringen bestämmer (SFS 1993:1299).

CFE-avtalet, i vilket NATO:s samt Warszawapaktens forna medlemsstater, men inte Sverige, är parter, innehåller vissa bestämmelser om immunitet och privilegier.

Av en bilaga till *Parisstadgan* framgår att institutionernas värdländer skall möjliggöra för de institutioner som upprättats enligt stadgan att göra kontraktsmässiga och finansiella åtaganden och tillerkänna dem lämplig diplomatisk status.

Utöver dessa konkreta åtaganden gäller enligt flera ESK-dokument en uttrycklig eller underförstådd skyldighet för stater att aktivt underlätta eller åtminstone möjliggöra en viss verksamhet. Detta har emellertid inte föranlett någon lagstiftning i Sverige.

Som exempel kan nämnas att *högkommissarien* skall ha möjlighet att besöka alla deltagarstater samt ha rätt att ta emot förstahandsinformation från berörda parter, inkl. frivilligorganisationer. Han eller hon skall få resa och kommunicera fritt. Detsamma gäller för eventuella experter som reser tillsammans med högkommissarien.

ESK har genom slutdokumenten från mötena i Moskva år 1991 och Helsingfors år 1992 fått möjlighet att sända undersöknings- och rapportörsgupper på officiella uppdrag till deltagarländer. Inom ESK benämns sådana grupper *missioner*. Dessa grupper kan skickas ut för att övervaka att tillämpningen av de åtaganden inom den mänskliga dimensionen, som de uttrycks i de s.k. Köpenhamns- och Moskvadokumentet, efterlevs (övervaknings- och rapportörsmissioner). Missionerna åtnjuter inte immunitet och privilegier i egentlig mening. Enligt punkt 6 i Moskvadokumentet skall stater möjliggöra

för dessa övervakningsgrupper att fullgöra sina uppgifter på ett självständigt sätt ("grant all the facilities necessary for the independent exercise of its functions"). Konkret har staterna en skyldighet att tillåta inresa utan dröjsmål, låta gruppen resa fritt samt ge den rätt att fritt träffa och samla information från individer och organisationer inom landet.

De grupper för insamlande av fakta samt rapportering som kan utses enligt Helsingforsdokumentets tredje kapitel omfattas endast av en allmän skyldighet för ESK-staterna att samarbeta fullt ut och underlätta deras arbete. Gruppernas säkerhet måste också garanteras.

Expertgruppen för utredande av ESK:s rättsliga status

Mandatet för expertgruppen för utredande av ESK:s rättsliga status omfattade formellt endast ESK:s dåvarande tre institutioner: sekretariatet, ODIHR och CPC. ESK:s allt bredare och mera omfattande institutionella struktur hade gjort behovet av enhetliga regler om institutionernas och organens rättsliga ställning uppenbar. För att kunna fungera effektivt måste institutionerna tillerkännas samma rättskapacitet i alla deltagarstater. Mot bakgrund av avsaknaden av enhetliga och bindande åtaganden för deltagarstaterna vad gällde ESK:s rättsliga status och de olika organens privilegier och immunitet, stod det emellertid snart klart att behovet av en reglering sträckte sig längre än till de tre institutionerna. Inte minst högkommissariet och ESK:s olika övervaknings- och rapporteringsgrupper var vid resor till olika konfliktområden i stort behov av ett immunitetsrättsligt skydd. Vidare måste de personer som i olika egenskaper arbetade för ESK och utövade uppdrag för ESK åtnjuta samma skydd och förmåner i form av immunitet och privilegier varhelst de agerade inom ESK-området. Samtidigt var det viktigt att inte dubblera eller undergräva existerande åtaganden på privilegieområdet inom ESK samt att ge utrymme för en fortsatt tillämpning av högkvarteravtal och nationell lagstiftning rörande värdländernas åtaganden i förhållande till institutionerna.

Olika uppfattningar förelåg inom expertgruppen om vilken form åtagandena borde ta. Vissa länder ansåg det nödvändigt med ett juridiskt bindande avtal om ESK:s rättsliga status och immunitet. Andra menade att ett juridiskt bindande avtal aldrig skulle komma att ratificeras av alla ESK-staterna, vilket skulle leda till en tudelad reglering av frågan, där några stater var bundna av ett avtal medan andra genom att inte ratificera kunde avstå från att tillerkänna ESK motsvarande status. Dessa senare länder ansåg att ett politiskt beslut i stället borde fattas av ministerrådet.

I ett stort antal länder, däribland Sverige, förutsätter åtaganden på privilegieområdet ändringar i nationell lagstiftning. Det förslag till politiskt beslut som till slut förelades ämbetsmannakommittén av expertgruppen, och som antogs av Rommötet, förutsätter därför ett nationellt införlivande i enlighet med respektive lands konstitutionella krav.

4.2 Rombeslutet

Det beslut om ESK:s rättskapacitet och immunitet och privilegier som fattades vid ministerrådsmötet i Rom fogas till denna remiss som bilaga 1. Som

framgår består beslutet av en huvuddel och en bilaga. I huvuddelen slås fast att det behövs en gemensam reglering av institutionernas rättskapacitet samt av immunitet och privilegier. Samtidigt konstateras att denna typ av bestämmelser kräver lagstiftning i de flesta deltagarstater. Genom beslutet antar därför ministerrådet detaljerade bestämmelser på området, vilka framgår av bilagan till beslutet och uppmanar staterna att genomföra dessa i enlighet med sina respektive konstitutionella bestämmelser. Senast den 31 december 1994 skall staterna informera ESK:s generalsekreterare om de åtgärder man vidtagit med anledning av beslutet.

Rättskapacitet

Bilagan inleds med en bestämmelse om rättskapacitet för ESK:s institutioner. Deltagarstaterna skall tillerkänna ESK:s sekretariat och Kontoret för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter (ODIHR) samt varje annan institution som ministerrådet beslutar, den rättskapacitet som behövs för att de skall kunna utföra sina uppgifter. Rättskapaciteten skall särskilt omfatta förmågan att ingå avtal, att förvärva och avyttra fast och lös egendom samt att delta i rättegångar. Denna omfattning av institutionernas rättskapacitet motsvarar vad som gäller för andra internationella organisationer, t.ex. Förenta nationernas fackorgan.

Det kan i detta sammanhang noteras att sekretariatet för ESK:s parlamentariska församling inte omfattas av Rombeslutet. Som nämnts ovan åtnjuter sekretariatet och dess personal privilegier och immunitet i värdlandet Danmark enligt ett särskilt högkvartersavtal. Sekretariatet har inrättats av parlamentariska församlingen och är inte på samma sätt som sekretariatet i Wien eller ODIHR en del av ESK:s egen institutionella struktur. Ministerrådsmötet i Rom beslutade emellertid att uppdra åt ESK:s ämbetsmannakommitté att utreda frågan om den parlamentariska församlingens rättskapacitet, vilket inte legat inom ramen för expertgruppens mandat.

Immunitet och privilegier

Bilagans privilegiedel har, för att underlätta för respektive lands lagstiftande och rättstillämpande myndigheter, medvetet gjorts så detaljerad som möjligt. Eftersom beslutet skulle tillämpas i stater med vitt skilda rättssystem var expertgruppen överens om att det krävdes tydliga bestämmelser som klart angav ramarna för den immunitet och de privilegier som skulle komma institutionerna och de aktuella personkretsarna till del. Det ansågs i detta sammanhang inte tillräckligt att bara hänvisa till bestämmelser i andra konventioner på privilegieområdet.

Beslutet ersätter punkten I.1 i ämbetsmannakommitténs tidigare nämnda Parisbeslut från den 29 januari 1991. Andra existerande åtaganden på privilegieområdet inom ramen för ESK påverkas inte av beslutet i Rom. Beslutet påverkar inte heller de åtaganden som gjorts av institutionernas värdländer enligt 1991 års beslut med avseende på privilegier och immunitet för institutionerna, deras tjänstemän samt staternas representanter i ESK.

I bilagan till Rombeslutet konstateras inledningsvis att privilegierna och

immuniteten inte tillerkänns för institutionernas eller individernas egen vinning, utan för att de skall kunna fullgöra sina uppgifter på ett självständigt sätt. Immuniteten skall därför hävas i fall då dess åberopande skulle förhindra rättvisan och ett hävande kan ske utan men för immunitetens syfte. Beslut att häva immunitet för institutionerna, personalen vid institutionerna eller deltagarna i ESK:s övervaknings- och rapporteringsgrupper fattas av ESK:s generalsekreterare i samråd med ordföranden i ESK:s ministerråd. Beslut om att häva generalsekreterarens egen immunitet, eller immunitet för högkommissarien för nationella minoriteter, fattas av ordförandeskapet. Immunitet för regeringsrepresentanter hävs i förekommande fall av respektive lands regering.

ESK:s institutioner, deras tillgångar och egendom, skall åtnjuta samma immunitet från domsrätt som främmande stater. För stater gäller enligt immunitetsrätten i de flesta västländer immunitet för offentligtrettsliga handlingar, s.k. handlingar *jure imperii*. Beslutet innebär alltså att ESK:s institutioner skall åtnjuta immunitet för andra än rent kommersiella handlingar.

Institutionerna skall åtnjuta samma rätt till fri kommunikation i officiella syften som diplomatiska beskickningar.

Institutionernas lokaler och arkiv skall vara okränkbara. Tillgångar och egendom skall vara immuna mot husrannsakan, rekvisition, konfiskation och expropriation. Institutionerna skall vidare utan inskränkning i form av finansiella kontrollåtgärder, förordningar eller moratoria ges rätt att äga penningmedel och valutor i den utsträckning som behövs för att de skall kunna utföra sina uppdrag. De skall också kunna föra över medel och valutor mellan och inom länder och växla valutor.

Institutionerna, deras tillgångar, inkomster och annan egendom skall undantas från direkt beskattning. Undantaget gäller dock inte skatter som i praktiken är avgifter för offentliga tjänster. De skall också undantas från export- och importtullar på artiklar som importerats eller exporterats av institutionerna i officiellt syfte. Sådana artiklar får sedan inte säljas i importlandet utan tillstånd från regeringen i det landet. Om priset för varor eller tjänster som används eller tillverkas för stora värden för institutionernas officiella verksamhet inkluderar skatter eller avgifter, skall staten antingen bevilja skattefrihet eller återbetala skatten eller avgiften.

Deltagarstaternas permanenta delegationer vid ESK och dessa delegations medlemmar skall i stationeringslandet åtnjuta privilegier enligt Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser.

Deltagarstaternas representanter vid ESK:s möten eller i arbetet vid ESK:s institutioner skall åtnjuta viss immunitet och vissa privilegier medan de fullgör sina uppgifter och under resor till och från möten. Med representanter avses i detta sammanhang delegater, biträdande delegater, rådgivare, tekniska experter och sekreterare. De uppräknade förmånerna gäller emellertid inte mellan en representant och den stat vars representant han eller hon är eller har varit.

Representanterna skall åtnjuta immunitet från domsrätt för handlingar i tjänsten. Deras handlingar och dokument skall vara okränkbara. De och deras makar skall på samma sätt som diplomatiska företrädare undantas från invandringsrestriktioner och bestämmelser om utlänningsregistrering.

Samma privilegier vad gäller valutaväxling skall gälla för dem som för diplomater. De förmåner och den immunitet som gäller för diplomaters personliga bagage skall även gälla för representanter vid ESK:s möten.

Tjänstemän vid institutionerna åtnjuter något vidare privilegier och immunitet än representanter. Med tjänstemän avses, förutom generalsekreteraren och högkommissarien för nationella minoriteter, även de personer som bestäms eller beslutas av vederbörande beslutande ESK-organ. Frågan om skattefrihet för inkomster från verksamhet i ESK omfattas inte av Rombeslutet.

Förutom att tjänstemännen skall ha immunitet från domsrätt för officiella handlingar, inklusive sådant som skrivits eller sagts, skall de undantas från värnplikt samt, på samma sätt som representanterna, från invandringsrestriktioner och utlänningsregistrering. De åtnjuter vidare samma valuta förmåner som diplomatiska företrädare av motsvarande rang. I internationella kriser skall de, tillsammans med makar och släktingar som är beroende av dem, åtnjuta samma möjligheter till repatriering som diplomater.

I samband med stationeringen skall en tjänsteman ha rätt att importera sitt bohag utan att betala tullar. Bohaget skall även kunna föras ut utan tullavgifter när posten lämnas.

Beträffande tjänstemännens immunitet och privilegier bör noteras att stater i förhållande till sina egna medborgare eller till personer som har permanent uppehållstillstånd i landet, endast är skyldiga att tillerkänna immunitet från domsrätt.

Anställda vid ESK:s institutioner skall undantas från socialförsäkringssystemet i värdlandet, förutsatt att de i stället omfattas av socialförsäkringsrätten i hemlandet eller är medlemmar i ett frivilligt försäkringssystem med tillräckliga förmåner.

Personer som på officiellt uppdrag av ESK deltar i övervaknings- och rapportörsgupper eller övriga s.k. missioner som utses av ESK:s beslutande organ samt personer som utövar uppdrag som personliga representanter för ESK:s ordförandeskap åtnjuter privilegier och immunitet som i stort motsvarar dem som gäller för experter på uppdrag av FN. Arbetet i krisområden gör det särskilt viktigt med ett fungerande immunitetsskydd, både för personen och för dennes dokument.

Medlemmar av sådana grupper liksom personliga representanter skall därför tillerkännas immunitet från anhållande eller häktning. Under och efter ett uppdrag skall de åtnjuta immunitet från domsrätt för handlingar, inkl. skriftliga och muntliga uttalanden, som de utfört i officiell kapacitet. Deras dokument och papper skall vara okränkbara. De skall ha rätt att använda koder och att motta handlingar med kurir eller i förseglade säckar, vilka skall åtnjuta samma immunitet och privilegier som diplomatsäckar. Medlemmar i övervaknings- och rapportörsgupper och personliga representanter får vidare använda särskilda symboler och flaggor på sina lokaler och fordon. De åtnjuter samma förmåner vad gäller invandringsrestriktioner, valutaväxling, personligt bagage samt repatriering som tjänstemän inom ESK.

Beträffande utrustning som dessa grupper behöver för att fullgöra sina uppgifter gäller följande. Den skall vara immun från domsrätt, husrannsakan, rekvisition, konfiskation och expropriation på samma sätt som institu-

tionernas tillgångar. Tillgångarna skall också undantas från skatter och avgifter i samma omfattning som institutionernas egendom.

Som framgår innehåller bilagan också regler om identitetskort för ESK-personal. Dessa föranleder inte några ändrade föreskrifter i Sverige och berörs därför inte vidare i detta sammanhang.

4.3 Gällande bestämmelser om immunitet och privilegier

Wienkonventionerna om diplomatiska respektive konsulära förbindelser har införlivats i svensk rätt genom lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall (1976 års lag). Bestämmelser härom finns i 2 och 3 §§. I 4 § finns bestämmelser om immunitet och privilegier för vissa internationella organ samt för personer med anknytning till dessa organ, som räknas upp i en bilaga till lagen. Av bestämmelsen framgår att de i bilagan uppräknade subjekten åtnjuter immunitet och privilegier enligt vad som bestämts i stadga eller avtal som är i kraft i förhållande till Sverige. De konkreta bestämmelserna om vilka immuniteter och privilegier som avses finns alltså inte i 1976 års lag, utan i den aktuella stadga eller avtalet.

År 1986 antogs inom ESK det s.k. Stockholmsdokumentet. Enligt detta skall de deltagande staterna inbjuda observatörer till vissa militära övningar. Vidare skall varje deltagande stat tillåtas utföra inspektioner på varje annan deltagande stats territorium för kontroll av efterlevnaden av överenskomna förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder. 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.

När bestämmelsen skulle införas i svensk rätt innehöll 1976 års lag inte några bestämmelser om immunitet och privilegier för de aktuella personkategorier. För att åtagandena enligt Stockholmsdokumentet skulle bli gällande inför svenska domstolar och myndigheter valdes i stället lösningen att införliva åtagandena genom särskild lagstiftning, 2 a §.

5 Överväganden

5.1 Inledning

Genom sin konfliktförebyggande roll har ESK blivit en av grundpelarna i det europeiska säkerhetssystemet efter det kalla kriget. Beslutsfattandet är flexibelt i jämförelse med vad som gäller för andra internationella organisationer. Tack vare detta har ESK kunnat agera snabbt i konfliktsituationer. Att stärka ESK:s institutioner samtidigt som deras flexibilitet bibehålls har varit en viktig utgångspunkt för Sveriges arbete i ESK.

För att ESK skall kunna fungera effektivt måste det finnas ett grundläggande rättsligt skydd för dess verksamhet i samtliga deltagarstater. Att de personer som verkar inom ESK skall ges ett tillfredsställande skydd har därvid synnerlig betydelse.

Den rättsliga handlingsförmåga som gäller för institutionerna enligt bila-

gan till Rombeslutet syftar till att ge en rättslig ram för deras agerande som motsvarar den som gäller för andra internationella organ.

Sverige fäster särskild vikt vid att ESK kan fortsätta att spela en central roll i den europeiska säkerhetsordningen. Det följer av vårt engagemang i ESK att vi så snart som möjligt i svensk rätt bör införliva de åtaganden som följer av ESK:s Rombeslut.

5.2 Rättslig ställning för institutioner inom ESK

Regeringens förslag: En lag om rättslig ställning för institutioner inom ESK införs. De institutioner inom ESK som anges i en bilaga till lagen skall kunna förvärva rättigheter, ikläda sig skyldigheter samt föra talan inför domstolar och andra myndigheter. I lagen anges också att föreskrifter om immunitet och privilegier för ESK:s institutioner finns i lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall.

Promemorians förslag: I promemorian föreslogs att organen efter beslut av ESK:s ministerråd skulle åtnjuta rättskapacitet motsvarande vad som gäller för Förenta nationernas fackorgan.

Remissinstanserna: *Hovrätten för Västra Sverige* ifrågasätter om inte den i promemorian föreslagna ordningen innebär att Sverige avhänder sig beslutanderätt i strid med 10 kap. 5 § regeringsformen (RF) och anför att denna fråga förtjänar en mer ingående analys i propositionen. *Riksåklagaren* (RÅ) anför att lagen skulle vinna i tydlighet om det direkt angavs vilken rättskapacitet som avses. Den valda lösningen inger också vissa andra betänkligheter enligt RÅ, nämligen att ändringar i konventionen om FN:s fackorgan och den praxis som utbildas på området kan komma att direkt påverka innehållet i lagen. RÅ skulle föredra att rättskapaciteten direkt framgår av lagen eller genom en hänvisning till bilagan till ESK:s ministerråds beslut. *Uppsala universitet* tillstyrker förslaget att ge de aktuella institutionerna rättskapacitet i Sverige trots den osäkra folkrättssubjektiviteten. Universitetet anför vidare att Sverige och andra ESK-staters praxis i form av genomförande av ministerrådets beslut antagligen kommer att generera en faktisk folkrättssubjektivitet för ESK och dess institutioner, en utveckling universitetet finner naturlig och behovsframkallad.

Skälen för regeringens förslag: Bestämmelser om rättskapacitet ingår oftast i de avtal och stadgor enligt vilka internationella organisationer och organ upprättas. Så är t.ex. fallet med FN och de flesta andra organisationer som omfattas av immunitet och privilegier i Sverige. En stadga eller ett avtal är folkrättsligt bindande för Sverige sedan regeringen, i förekommande fall efter beslut av riksdagen, har ingått överenskommelsen. Bestämmelser om rättslig handlingsförmåga i en sådan stadga är därefter folkrättsligt bindande för Sverige också utan särskild lagstiftning härom. Något praktiskt behov av lagstiftning har inte ansetts föreligga.

ESK är inte en internationell organisation i denna mening. Dess verksamhet grundas inte på en stadga eller ett avtal. Beslutet att tillerkänna ESK:s permanenta institutioner rättslig handlingsförmåga kan därför inte kopplas till en övergripande rättslig status hos ESK. Mot bakgrund härav föreslår regeringen att en särskild lagstiftning införs som uttryckligen slår fast att vissa institutioner inom konferensen skall ha rättslig handlingsförmåga här. På så sätt säkerställs att Sverige motsvarar den standard som följer av Rombeslutet.

I departementspromemorian föreslås att institutioner som enligt beslut av ministerrådet skall tillerkännas rättskapacitet inom ESK här skulle ges rättskapacitet motsvarande den som gäller för FN:s fackorgan. I promemorian föreslås vidare att regeringen skulle tillkännage vilka institutioner som enligt rådets beslut skulle åtnjuta rättskapacitet i Sverige. Hovrätten för Västra Sverige har ifrågasatt om inte detta innebär ett avhållande av beslutanderätt i strid med 10 kap. 5 § RF.

Av 10 kap. 5 § RF framgår att t.ex. lagstiftning i begränsad omfattning kan överlåtas till en mellanfolklig organisation för fredligt samarbete till vilken riket är eller skall bli anslutet. Regeringen finner att det i detta fall torde röra sig om lagstiftning i sådan begränsad omfattning och att hinder mot överlåtande av beslutanderätten inte föreligger på denna grund. Emellertid är inte ESK en mellanfolklig organisation i vedertagen folkrättslig mening. Grundlagsenligheten i ett överlåtande av beslutanderätten kan därför anses vara tvacksam i detta fall. Regeringen avstår därför från att föreslå att ministerrådets beslut skall vara tillämpliga i Sverige utan lagstiftning i det enskilda fallet.

Med den nu föreslagna lösningen måste regeringen, efter beslut i ministerrådet att ytterligare någon institution skall ha rättslig handlingsförmåga, föreslå riksdagen att lagen skall utvidgas till att även avse denna institution. Regeringen föreslår att de institutioner som skall åtnjuta rättslig handlingsförmåga skall anges i en bilaga till den föreslagna lagen. Den föreslagna lösningen innebär att Sveriges röst vid ministerrådets beslut i dessa sammanhang måste avges med reservation för riksdagens efterföljande godkännande. Ministerrådets beslut blir inte omedelbart bindande för staterna, vilket innebär ett avsteg från hittills tillämpade principer.

Bestämmelsen i Rombeslutet liknar i sak de bestämmelser som gäller för andra internationella organs rättsliga handlingsförmåga. Innehållet torde motsvara det som kan anses nödvändigt för att institutionerna skall kunna fullgöra sina uppgifter.

I promemorian föreslås att de institutioner inom ESK som ministerrådet bestämmer skall tillerkännas rättskapacitet motsvarande den som gäller i Sverige för Förenta nationernas fackorgan. Riksåklagaren anför i sitt remissyttrande att det direkt av lagen bör framgå vilken rättslig handlingsförmåga som ges.

Enligt 1947 års konvention rörande immunitet och privilegier för FN:s fackorgan åtnjuter dessa ställning som juridisk person. Härutöver anges att de har rätt att ingå avtal, förvärva fast och lös egendom samt inleda rättsliga åtgärder. I sak motsvarar bestämmelsen vad som enligt Rombeslutets bilaga skall gälla för ESK:s institutioner.

Vid införlivandet av Rombeslutet i svensk rätt står regeringen inför flera alternativa metoder med olika för- och nackdelar.

Enligt Rombeslutet skall organen ges den rättskapacitet som behövs för att de skall kunna fullgöra sina uppgifter, vilket följs av en exemplifierande uppräkningslista som innehåller samma moment som uppräkningslistan i konventionen om FN:s fackorgan.

Det närmast till hands liggande alternativet är att direkt citera Rombeslutet i lagen. Nackdelen är att beslutet innehåller en inte uttömmande uppräkningslista av den rättsliga handlingsförmåga vari rättskapaciteten "särskilt" skall bestå. Regeringen anser att lagstiftning som innehåller icke uttömmande uppräkningslistor så långt det är möjligt bör undvikas.

Av vad som anförts tidigare framgår att avsikten är att ge ESK-organen en rättskapacitet som motsvarar den som gäller för FN:s fackorgan. Ett alternativ är därför att utforma bestämmelsen i överensstämmelse med den aktuella artikeln i 1947 års konvention. Lagen skulle då dels ange att organen åtnjuter rättskapacitet som juridiska personer, dels räkna upp vissa förfaranden som innefattas i rättskapaciteten. Inte heller detta är enligt regeringens mening en tillfredsställande lösning eftersom den innehåller en viss oklarhet genom att ange att organen utgör juridiska personer samtidigt som bestämmelsen innehåller en uppräkningslista av de åtgärder institutionen kan vidta.

Regeringen delar Riksåklagarens uppfattning att omfattningen av den rättsliga handlingsförmågan bör framgå av lagen. Den lösning som enligt regeringens mening ger störst rättssäkerhet såväl för de aktuella organen som för deras affärskontakter här i landet är därför att i lagen göra en uttömmande uppräkningslista av handlingsförmågans utsträckning och att anknyta denna till existerande svenska bestämmelser som tillerkänner juridiska personer rättslig handlingsförmåga. Såväl i aktiebolagslagen (1975:1385) som lagen (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag anges denna som en förmåga att förvärva rättigheter och skyldigheter samt att föra talan inför domstolar och andra myndigheter. Regeringen anser att denna formulering bör användas också i detta sammanhang.

5.3 Immunitet och privilegier

Regeringens förslag: En ny bestämmelse som särskilt avser immunitet och privilegier för ESK:s institutioner och personer som verkar inom ESK införs i 1976 års lag om immunitet och privilegier till följd av ministerrådets beslut. I paragrafen anges vilka organ och personer som omfattas av bestämmelserna. Ministerrådets beslut skall publiceras i Sveriges internationella överenskommelser.

Promemorians förslag: Överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: *Hovrätten för Västra Sverige* och *Kammarrätten i Stockholm* föreslår att andra stycket i den föreslagna bestämmelsen skall omformuleras. *Försvarsmaktens organisationsmyndighet* (FMO) anser inte att de krav som kan ställas på så ingripande lagregler som bestämmelser om

immunitet och privilegier uppfylls genom en hänvisning till en bilaga i ministerrådets beslut. FMO förordrar i stället att en särskild bilaga till 1976 års lag införs. *General tullstyrelsen* påpekar att gränsdragningen mellan 2 a och 2 b §§ måste göras så klar som möjligt. *Uppsala universitet* anser att den föreslagna bestämmelsen i 2 b § faller väl in i lagens system, men påpekar också att en publicering av ministerrådets beslut i Sveriges internationella överenskommelser inte synes förenlig med bestämmelserna i förordningen (1990:1070) om publicering av Sveriges internationella överenskommelser, eftersom denna förutsätter att de intagna överenskommelserna eller besluten är folkrättsligt bindande för Sverige.

Skälen för regeringens förslag: För att bestämmelserna i Rombeslutet om immunitet och privilegier skall bli gällande inför svenska myndigheter måste de införlivas med svensk rätt. Immunitet och privilegier för internationella organ och personer med anknytning till dessa regleras i lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall. De organisationer som tillerkänns immunitet och privilegier i Sverige omfattas med ett par undantag av 4 § i lagen. Av den bestämmelsen följer att internationella organ och personer med anknytning till dessa organ skall åtnjuta immunitet och privilegier enligt avtal eller stadga som är i kraft i förhållande till Sverige. ESK:s Rombeslut är inte att betrakta som ett avtal eller en stadga som är i kraft i förhållande till Sverige. Beslutet är, liksom andra beslut i ESK:s ministerråd, visserligen politiskt bindande för deltagarstaterna, men är inte en folkrättslig överenskommelse som faller inom ramen för 4 §.

För att bestämmelserna i Rombeslutet skall bli gällande i Sverige bör därför enligt regeringens mening en ny paragraf som särskilt avser immunitet och privilegier för ESK:s institutioner och personer verksamma inom ESK införas i lagen. I lagens 2 a § finns redan en bestämmelse som avser immunitet och privilegier för observatörer och inspektörer samt biträdande personal. Regeringen föreslår att en ny bestämmelse, 2 b §, förs in i lagen. I paragrafen bör anges vilka organ och personer som omfattas av immunitet och privilegier. Paragrafens första stycke bör i förhållande till departementspromemorian och i enlighet med Lagrådets förslag omformuleras så att de grupper som omfattas anges i punktform. Hänvisningen till beslut i ESK:s ministerråd stryks såvitt gäller vilka institutioner som skall omfattas av bestämmelserna (jfr avsnitt 5.2). Departementspromemorian förslag till tredje stycke bör utgå, eftersom hänvisningen till den nya lagen om institutionernas rättsliga ställning i föreliggande förslag finns redan i paragrafens första stycke.

General tullstyrelsen har påpekat att gränsdragningen mellan 2 a och 2 b §§ måste vara klar och entydig. De två bestämmelserna grundas på olika dokument och rör olika personkategorier. Någon konkret risk för gränsdragningsproblem föreligger inte enligt regeringens mening.

Bestämmelser om immunitet och privilegier i internationella överenskommelser som är i kraft i förhållande till Sverige införlivas som anförts ovan normalt genom att en ny punkt tas in i bilagan till 1976 års lag. Texterna till dessa överenskommelser publiceras i Sveriges internationella överenskommelser (SÖ). Regeringen tillkännager SÖ-nummer för de överenskommelser till vilka hänvisning sker i lagens bilaga (se SFS 1987:342).

Enligt 3 § förordningen (1990:1070) om publicering av Sveriges internationella överenskommelser, m.m. (SÖ-förordningen) skall internationella överenskommelser som ingåtts av regeringen publiceras i SÖ. Även beslut av mellanfolkliga organisationer kan publiceras i SÖ, om de är bindande för Sverige. ESK:s Rombeslut faller knappast inom ramen för sådana beslut som skall publiceras i SÖ. Trots att det varken är att betrakta som en internationell överenskommelse eller ett beslut av en mellanfolklig organisation, har det dock flera likheter med den senare typen av internationella instrument.

I motiven till SÖ-förordningen (1990:3) anför föredraganden att även internationella organs resolutioner kan omfattas av 3 § om de är folkrättsligt bindande. Däremot skall inte resolutioner, vilka endast är att anse som rekommendationer, publiceras. Att inte SÖ i onödan skall belastas med dokument som inte har någon internationell rättsverkan bör fortfarande vara den vägledande principen i dessa sammanhang.

Beslut inom ESK är dock, som anförts ovan, politiskt bindande. I praktiken kan de deltagande länderna inte med bibehållen trovärdighet undandra sig skyldigheten att uppfylla bestämmelserna i ett sådant beslut. Den mest praktiska lösningen är därför att behandla ESK:s Rombeslut på samma sätt som de internationella överenskommelser till vilka hänvisning sker i bilagan till 1976 års lag. Denna lösning stämmer också väl med grunderna för bestämmelserna i 14 § lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar. I privilegielagen bör därför anges att Rombeslutet skall publiceras i SÖ.

Alternativet är att som Försvarsmaktens organisationsmyndighet föreslagit publicera Rombeslutet som en särskild bilaga till 1976 års lag. Den valda lösningen korresponderar med den metod som valts i 1976 års lag, nämligen att hänvisa till den aktuella stadgan eller avtalet för att införliva de konkreta bestämmelserna med svensk rätt. En publicering av Rombeslutet i en bilaga till lagen skulle också ge beslutet en alltför framträdande roll och skulle dessutom markant bryta mot systematiken i lagen.

6 Kostnader

Rombeslutet bedöms inte leda till några direkta kostnader för Sverige. Privilegierna i skatte- och tullhänseende kan dock medföra att vissa inkomster som annars skulle ha influtit till statskassan, uteblir. Inkomstbortfallet torde vara minimalt.

7 Ikraftträdande

De föreslagna lagändringarna bör träda i kraft den 1 juli 1994. Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

8.1 Förslaget till lag om rättslig ställning för institutioner inom Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (ESK)

I lagens *första stycke* anges att de institutioner som anges i en bilaga till lagen skall kunna förvärva rättigheter, ikläda sig skyldigheter samt föra talan inför domstolar och andra myndigheter. Bestämmelsen motsvarar således i sak vad som enligt Rombeslutets bilaga skall gälla för ESK:s institutioner. Bestämmelsen skall tolkas på samma sätt som motsvarande bestämmelse i aktiebolagslagen (1975:1385).

I lagens *andra stycke* konstateras att frågan om immunitet och privilegier för ESK:s institutioner regleras i 1976 års privilegielag.

8.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall

2 b §

I paragrafens *första stycke* anges att sådan immunitet och sådana privilegier som följer av punkterna 3 - 16 i bilagan till ministerrådets beslut skall åtnjutas av dels de institutioner inom ESK som anges i bilagan till lagen om rättslig ställning för institutionerna inom Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (ESK), dels de permanenta delegationer, de personer och den egendom som anges i de nämnda punkterna i Rombeslutet, tjänstemän dock endast om de är tjänstemän vid sådana institutioner som anges i bilagan till lagen om rättslig ställning för institutioner inom Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa.

Andra stycket anger att Rombeslutet skall publiceras i Sveriges internationella överenskommelser.

ESK:S FJÄRDE RÅDSMÖTE ROM 1993

RÄTTSKAPACITET SAMT IMMUNITET OCH PRIVILEGIER

Prop. 1993/94:192
Bilaga 1
Översättning

1. Vid sitt möte i Rom från den 30 november till den 1 december 1993 behandlade ESK-rådet den rapport som av ESK:s ad hoc-grupp av juridiska och andra experter överlämnats till det 24:e mötet med ämbetskommittén om lämpligheten av ett avtal som ger ESK:s institutioner en internationellt erkänd rättslig ställning.

2. Ministrarna bekräftade på nytt vikten av att öka institutionernas möjligheter att bättre kunna fullgöra sina uppdrag och att samtidigt bevara ESK-processens flexibilitet och öppenhet. De var överens om att ESK, för att kunna medverka till att uppnå en fastare grund för säkerhet i och samarbete mellan alla stater som deltar i ESK, borde ha klarare administrativa strukturer och en väldefinierad ram för sin verksamhet.

3. Ministrarna kände sig stimulerade av att de regeringar som var värdar för ESK-sekretariatet, centret för förebyggande av konflikter (CPC) samt kontoret för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter (ODIHR) har vidtagit åtgärder i enlighet med sina lagar för att ge dessa institutioner och ESK:s anställda samt representanterna för de i ESK deltagande staterna en behandling som är jämförbar med den som ges Förenta nationerna och dess anställda samt representanterna vid denna organisation.

4. Ministrarna noterade ESK-institutionernas och deras anställdas samt ESK-missionernas utökade verksamhet i de stater som deltar i ESK samt vikten av att alla deltagande stater ger dessa institutioner och enskilda personer en lämplig behandling.

5. Ministrarna var överens om fördelarna med att bevilja ESK-institutionerna på alla i ESK deltagande staters territorier rättskapacitet, särskilt befogenhet att sluta avtal, att förvärva och avyttra lös och fast egendom samt att inleda och delta i rättsliga förfaranden.

6. Ministrarna var vidare överens om att det var lämpligt att vissa privilegier och viss immunitet beviljades ESK:s institutioner samt deras tjänstemän och övrig personal samt ESK:s generalsekreterare och högkommissarie för nationella minoriteter samt deras personal, medlemmar av ESK-missioner samt representanter för de deltagande staterna i den utsträckning som krävs för att de skall kunna fullgöra sina uppdrag.

7. I de flesta deltagande stater ligger dock behörigheten att instifta regler om ESK-institutionernas rättsliga ställning samt om immunitet och privilegier hos den lagstiftande församlingen.

8. Med anledning av dessa synpunkter och i syfte att bidra till harmoniseringen av de regler som skall tillämpas, antog ministrarna bestämmelserna i bilaga 1. De rekommenderar att de deltagande staterna genomför dessa bestämmelser med iakttagande av sina konstitutionella och andra krav.

De deltagande staterna kommer att informera ESK:s generalsekreterare om de åtgärder som vidtagits i detta hänseende senast den 31 december 1994.

9. Ministrarna enades om att detta beslut ersätter punkt I.1. (rättslig grund) i rekommendationerna från de deltagande staternas *ad hoc*-expertgrupp om arrangemang vad avser administrativa och finansiella frågor samt personalfrågor i samband med ESK:s institutionella strukturer tillkomna vid toppkonferensen i Paris och antagna av högre tjänstemannakommittén den 29 januari 1991 (dokument ESK/HB/Dec.1) samt om att beslutet inte kan tillämpas på andra åtaganden som avser immunitet och privilegier inom ramen för ESK.

Detta beslut berör dock inte den behandling som, genom lagstiftning eller administrativa åtgärder i värdstaterna i enlighet med ovanstående beslut av ämbetsmannakommittén (dokument ESK/HB/Dec.1), ges de ESK-institutioner som avses i punkt 3 ovan, ESK-anställda samt representanter för de stater som deltar i ESK.

Bilaga 1

BESTÄMMELSER OM ESK-INSTITUTIONERNAS RÄTTSKAPACITET SAMT IMMUNITET OCH PRIVILEGIER

ESK-INSTITUTIONERNAS RÄTTSKAPACITET

1. De stater som deltar i ESK skall, med iakttagande av sina konstitutionella, legislativa och härtill relaterade krav, ge den rättskapacitet som behövs för fullgörande av deras uppgifter, särskilt behörighet att sluta avtal, att förvärva och avyttra lös och fast egendom samt att inleda och delta i rättsliga förfaranden, åt följande ESK-institutioner:

- ESK-sekretariatet,
- Kontoret för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter (ODIHR),
- alla andra ESK-institutioner enligt ESK-rådets beslut.

IMMUNITET OCH PRIVILEGIER

Allmänt

2. De stater som deltar i ESK skall, med iakttagande av sina konstitutionella, legislativa och härtill relaterade krav, bevilja den immunitet och de privilegier som anges i punkterna 4-16 nedan.

3. Immunitet och privilegier skall beviljas ESK:s institutioner i dessa institutioners intresse. Immuniteten får hävas av ESK:s generalsekreterare i samråd med den sittande ordföranden.

Immunitet och privilegier skall inte beviljas enskilda personer för deras personliga fördel utan för att säkerställa att de skall kunna fullgöra sina uppgifter på ett oberoende sätt. Immuniteten skall hävas i alla de fall då den skulle hindra rättvisan från att ha sin gång och kan hävas utan hinder av det syfte för vilket den har beviljats. Beslut om att häva immunitet skall fattas

- vad gäller tjänstemän och andra anställda i ESK-institutionerna samt

medlemmar i ESK-missioner, av ESK:s generalsekreterare i samråd med den sittande ordföranden,

– vad gäller generalsekreteraren och högkommissarien för nationella minoriteter, av den sittande ordföranden.

Den berörda regeringen får häva immunitet vad gäller dess representanter.

ESK:s institutioner

4. ESK:s institutioner, deras egendom och tillgångar, var de än finns och av vem de än innehas, skall åtnjuta samma immunitet mot rättsligt förfarande som främmande stater.

5. ESK-institutionernas lokaler skall vara okränkbara. ESK-institutionernas egendom och tillgångar, var de än finns och av vem de än innehas, skall åtnjuta immunitet vad gäller visitation, rekvisition, konfiskation och expropriation.

6. ESK-institutionernas arkiv skall vara okränkbara.

7. Utan att vara begränsade genom finansiella kontroller, regleringar eller moratorier av något slag skall

a) ESK:s institutioner kunna inneha penningmedel och hålla sig med belopp i alla valutor i den utsträckning som detta är nödvändigt för att bedriva den verksamhet som stämmer överens med deras målsättningar,

b) ESK:s institutioner vara fria att överföra sina penningmedel eller valutor från ett land till ett annat eller inom ett land samt att konvertera en valuta som de innehar till en annan valuta.

8. ESK:s institutioner, deras tillgångar, inkomst och annan egendom skall vara

a) befriade från alla direkta skatter, vilket dock inte innebär att ESK:s institutioner skall kräva befrielse från sådana skatter som i realiteten endast utgör ersättning för samhällsservice,

b) befriade från import- och exporttullar vad avser artiklar som importeras eller exporteras av ESK-institutionerna för officiellt bruk, vilket dock innebär att artiklar som importerats med stöd av ett sådant undantag inte kommer att säljas i det land till vilket de importerats utom på villkor som institutionerna kommit överens om med det ifrågavarande landets regering.

9. När varor och tjänster av substantiellt värde, vilka är nödvändiga för ESK-institutionernas officiella verksamhet, görs eller används och när priset på sådana varor och tjänster inkluderar skatter eller avgifter, skall den stat som har uppburit dessa skatter eller avgifter bevilja befrielse eller tillhandahålla ersättning för tull- eller skattebeloppet.

10. ESK-institutionerna skall för sina tjänstemeddelanden åtnjuta samma behandling som den som beviljas diplomatiska beskickningar.

11. Deltagande stater på vilkas territorium permanenta delegationer vid ESK är belägna skall bevilja dessa delegationer och deras medlemmar diplomatisk immunitet och diplomatiska privilegier i enlighet med 1961 års Wienkonvention om diplomatiska förbindelser.

De deltagande staternas representanter

12. De representanter för de deltagande staterna som är närvarande vid ESK-möten eller deltar i arbetet i ESK:s institutioner skall, då de fullgör sina uppgifter eller reser till eller från platsen för mötet, åtnjuta följande immunitet och privilegier:

a) immunitet mot rättsligt förfarande till följd av åtgärder vidtagna i tjänsten,

b) okränkbarhet för alla handlingar och dokument,

c) de undantag, vad avser dem själva och deras äkta make/maka, från begränsning av invandring och registrering av utlänningar som beviljas främmande länders diplomater,

d) samma privilegier vad avser valutalättnader som beviljas främmande länders diplomater,

e) samma immunitet och samma möjligheter vad gäller personligt resgods som beviljas främmande länders diplomater.

Bestämelseerna i denna punkt skall inte tillämpas mellan en representant och den stat för vilken han eller hon är eller har varit representant.

I denna punkt avses med uttrycket "representant" alla delegater, ställföreträdande delegater, konsulter, tekniska experter och sekreterare vid delegationer.

ESK-tjänstemän

13. ESK-tjänstemännen skall åtnjuta följande immunitet och privilegier:

a) immunitet mot rättsligt förfarande till följd av åtgärder, inklusive skriftliga och muntliga uttalanden, som de vidtagit i tjänsten,

b) befrielse från värnplikt,

c) de undantag, vad avser dem själva och deras make/maka, från begränsning av invandring och registrering av utlänningar som beviljas främmande länders diplomater,

d) samma privilegier, vad avser valutalättnader, som beviljas tjänstemän i motsvarande ställning vilka är medlemmar av diplomatiska beskickningar hos den berörda regeringen,

e) samma möjligheter till repatriering i en internationell krissituation, för dem själva och för deras make/maka samt för anhöriga som ingår i hushållet, som diplomatiska sändebud har,

f) rätten att tullfritt föra in sina möbler och personliga tillhörigheter när de tillträder sin befattning i landet i fråga samt att föra ut dessa tullfritt när de lämnar sin befattning.

Ingen deltagande stat skall vara skyldig att bevilja sina egna medborgare

eller personer med ständigt hemvist i den ifrågavarande staten immunitet och privilegier enligt b) – f) ovan.

Frågan om befrielse från inkomstskatt för ESK-tjänstemän täcks inte av denna punkt.

I denna punkt avses med termen ”ESK-tjänsteman” generalsekreteraren, högkommissarien för nationella minoriteter och personer som innehar befattningar om vilka beslut har fattats av ESK:s lämpliga beslutsfattande organ eller som har utsetts av detta.

14. De anställda vid ESK:s institutioner skall vara befriade från värdstatens bestämmelser om socialförsäkring under förutsättning att de är underställda socialförsäkringslagstiftningen i sin egen stat eller deltar i ett frivilligt socialförsäkringssystem med motsvarande förmåner.

Förutsatt att de anställda i ESK:s institutioner täcks av den ifrågavarande institutionens socialförsäkringssystem eller av ett system som institutionen är ansluten till, vilket tillhandahåller samma förmåner, skall de vara befriade från obligatoriska nationella socialförsäkringssystem.

Medlemmar av ESK-missioner

15. Medlemmar av ESK-missioner upprättade av ESK:s beslutsfattande organ samt personliga representanter för den sittande ordföranden skall, medan de fullgör sina uppdrag för ESK, åtnjuta följande immunitet och privilegier:

- a) immunitet mot anhållande eller häktning,
- b) immunitet mot rättsligt förfarande, även sedan deras mission avslutats, vad avser åtgärder, inklusive talade eller skrivna ord, i samband med fullgörandet av uppgifterna,
- c) okränkbarhet för alla handlingar och dokument,
- d) rätt att använda kryptering och att ta emot handlingar och korrespondens med kurir eller i förseglade säckar, som skall ha samma immunitet och privilegier som diplomatiska kurirer och säckar,
- e) samma undantag från alla åtgärder för begränsning av invandring samt formaliteter för registrering av utlänningar som beviljas främmande staters diplomater,
- f) samma privilegier vad avser möjligheter till valutaväxling som beviljas främmande staters diplomater,
- g) samma immunitet och lättnader vad avser deras personliga resgods som beviljas främmande staters diplomater,
- h) samma möjligheter till hemsändning i en internationell krissituation som beviljas främmande staters diplomater,
- i) rätt att använda speciella symboler eller flaggor på sina lokaler och fordon. Utrustning som används av ESK-missionerna för att dessa skall kunna fullgöra sina mandat skall åtnjuta samma behandling som den som anges i punkt 4, 5, 8 och 9.

16. Medlemmar av andra missioner under ESK:s överhöghet än de som anges i punkt 15 skall, när de fullgör sina uppdrag för ESK, åtnjuta den immunitet och de privilegier som anges i punkt 15 b), c), e) och f). Den sittande

ordföranden kan begära att dessa medlemmar beviljas den immunitet och de privilegier som anges i punkt 15 a), d), g), h) och i) i situationer när dessa medlemmar kan stöta på speciella svårigheter.

Prop. 1993/94:192
Bilaga 1
Översättning

ESK:S IDENTITETSKORT

17. ESK får utfärda ett ESK-identitetskort för personer på tjänsteresa för ESK:s räkning. Dokumentet, som inte ersätter ordinarie resehandlingar, skall utfärdas i enlighet med det formulär som finns i bilaga A och berättiga innehavaren till den i dokumentet närmare angivna behandlingen.

18. Ansökan om visum (när så krävs) från innehavare av ESK:s identitetskort skall handläggas så snabbt som möjligt.

ESK:S IDENTITETSKORT

Förnamn:

Efternamn:

Födelsedatum:

Medborgare i:

Innehavare av pass/diplomatpass nr ,
utfärdat den av

Härmed intygas att den person vars namn anges i detta dokument är på tjänsteresa för Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa ("ESK") från den till den i följande ESK-stat(er)

ESK ber härmed alla som berörs att här namngivna person

- tillåts passera utan dröjsmål eller hinder,
- vid behov beviljas allt nödvändigt lagenligt bistånd och skydd.

Detta dokument ersätter inte de resehandlingar som kan krävas för inresa eller utresa.

Utfärdat i den av (relevant ESK-myndighet)

Namnteckning:

Titel:

Anm. Detta dokument skall utfärdas på ESK:s sex officiella språk. Det skall också innehålla en översättning till språket/en i det land/de länder som innehavaren av dokumentet skall besöka samt en översättning till det/de språk som används av de militära eller polisiära styrkor som kan finnas i området som omfattas av tjänsteresan.

LEGAL CAPACITY AND PRIVILEGES AND IMMUNITIES

1. At its Rome Meeting from 30 November to 1 December 1993, the CSCE Council considered the report submitted to the 24th CSO Meeting by the CSCE ad hoc Group of Legal and Other Experts on the relevance of an agreement granting internationally recognized status to the CSCE institutions.
2. The Ministers reaffirmed the importance of enhancing the ability of the institutions to better accomplish their functions, while preserving the flexibility and openness of the CSCE process. They agreed that, in order to help achieve a firmer basis for security and co-operation among all CSCE participating States, the CSCE would benefit from clearer administrative structures and a well defined operational framework.
3. The Ministers were encouraged by the fact that the Governments hosting the CSCE Secretariat, the Conflict Prevention Centre (CPC) and the Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) have taken steps under their laws to confer upon these institutions and CSCE personnel as well as representatives of the CSCE participating States treatment comparable to that accorded to the United Nations and its personnel and to the representatives to it.
4. The Ministers noted the expanded operations within CSCE participating States of CSCE institutions and their personnel and of CSCE missions and the importance that all participating States provide for those institutions and individuals appropriate treatment.
5. The Ministers agreed on the usefulness of legal capacity being granted to the CSCE institutions in the territories of all the CSCE participating States, in particular the capacity to contract, to acquire and dispose of movable and immovable property, and to institute and participate in legal proceedings.
6. The Ministers further agreed that it was appropriate that certain privileges and immunities be granted to the CSCE institutions and their officers and staffs, as well as to the Secretary General of the CSCE and the High Commissioner on National Minorities and their staffs, members of CSCE missions and the representatives of the participating States to the extent necessary to the exercise of their duties.
7. In most participating States, however, the competence to make rules concerning the legal status of the CSCE institutions and privileges and immunities rests with the legislature.
8. In view of these considerations and in order to assist in harmonizing the rules to be applied, the Ministers adopted the provisions set out in Annex 1.

They recommend that participating States implement these provisions, subject to their constitutional and related requirements.

The participating States will inform the Secretary General of the CSCE of the steps taken in this respect no later than 31 December 1994.

9. The Ministers agreed that the present decision supersedes paragraph I.1. (Legal Basis) of Recommendations of the ad hoc Group of Experts of the participating States on administrative, financial and personnel arrangements for the CSCE institutional structures created by the Paris Summit, adopted by the Committee of Senior Officials on 29 January 1991 (document CSCE/HB/Dec.1), and that it does not apply to other undertakings with respect to privileges and immunities made within the framework of the CSCE.

It is understood, however, that this decision does not affect the treatment conferred upon the CSCE institutions referred to in paragraph 3 above, to the CSCE personnel as well as to the representatives of the CSCE participating States by legislation or administrative measures taken by the host States in accordance with the above decision adopted by the Committee of Senior Officials (document CSCE/HB/Dec.1).

PROVISIONS CONCERNING THE LEGAL CAPACITY OF THE CSCE INSTITUTIONS AND PRIVILEGES AND IMMUNITIES

Annex 1

LEGAL CAPACITY OF THE CSCE INSTITUTIONS

1. The CSCE participating States will, subject to their constitutional, legislative and related requirements, confer such legal capacity as is necessary for the exercise of their functions, and in particular the capacity to contract, to acquire and dispose of movable and immovable property, and to institute and participate in legal proceedings, on the following CSCE institutions:

- The CSCE Secretariat,
- The Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR),
- Any other CSCE institution determined by the CSCE Council.

PRIVILEGES AND IMMUNITIES

General

2. The CSCE participating States will, subject to their constitutional, legislative and related requirements, confer the privileges and immunities as set out in paragraphs 4-16 below.

3. Privileges and immunities will be accorded to the CSCE institutions in the interests of those institutions. Immunity may be waived by the Secretary General of the CSCE in consultation with the Chairman-in-Office.

Privileges and immunities will be accorded to individuals not for the personal benefit of the individuals concerned, but in order to safeguard the independent exercise of their functions. Immunity will be waived in any case where the immunity would impede the course of justice and can be waived

Prop. 1993/94:192
Bilaga 1
CSCE/4-C/Dec. 2

without prejudice to the purpose for which the immunity is accorded. Decision to waive immunity will be taken:

– with respect to officers and staff of the CSCE institutions and to members of CSCE missions, by the Secretary General of the CSCE in consultation with the Chairman-in-Office;

– with respect to the Secretary General and the High Commissioner on National Minorities, by the Chairman-in-Office.

The Government concerned may waive immunity with respect to its representatives.

Prop. 1993/94:192
Bilaga 1
CSCE/4-C/Dec. 2
Annex 1

CSCE Institutions

4. The CSCE institutions, their property and assets, wherever located and by whomsoever held, will enjoy the same immunity from legal process as is enjoyed by foreign States.

5. The premises of the CSCE institutions will be inviolable. The property and assets of the CSCE institutions, wherever located and by whomsoever held, will be immune from search, requisition, confiscation and expropriation.

6. The archives of the CSCE institutions will be inviolable.

7. Without being restricted by financial controls, regulations or moratoria of any kind:

(a) the CSCE institutions will be able to hold funds and keep amounts in all currencies to the extent necessary for the exercise of operations corresponding to their objectives;

(b) the CSCE institutions will be free to transfer their funds or currency from one country to another or within any country and to convert any currency held by them into another currency.

8. The CSCE institutions, their assets, income and other property will be:

(a) exempt from all direct taxes; it being understood, however, that the CSCE institutions will not claim exemption from taxes which are, in fact, no more than charges for public utility services;

(b) exempt from customs duties on import and exports in respect of articles imported or exported by the CSCE institutions for their official use; it being understood, however, that articles imported under such exemption will not be sold in the country into which they were imported except under conditions agreed with the Government of that country.

9. Where goods or services of substantial value necessary for the exercise of the official activities of the CSCE institutions are made or used, and when the price of such goods and services includes taxes or duties, the State that has levied taxes or duties will grant exemption or provide reimbursement of the amount of duty or tax.

10. The CSCE institutions will enjoy for their official communications the same treatment as that accorded to diplomatic missions.

11. Participating States in whose territory permanent missions to the CSCE are located will accord diplomatic privileges and immunities in conformity with the Vienna Convention on Diplomatic Relations of 1961 to those missions and their members.

Representatives of participating States

12. Representatives of participating States attending CSCE meetings or taking part in the work of the CSCE institutions will, while exercising their functions and during their journey to and from the place of meeting, enjoy the following privileges and immunities:

- (a) immunity from legal process relating to acts performed by them in their official capacity;
- (b) inviolability for all papers and documents;
- (c) exemption in respect of themselves and their spouses from immigration restrictions and aliens registration as accorded to diplomatic agents of foreign States;
- (d) the same privileges in respect of exchange facilities as are accorded to diplomatic agents of foreign States;
- (e) the same immunities and facilities in respect of their personal baggage as are accorded to diplomatic agents of foreign States.

The provisions of this paragraph will not apply as between a representative and the State of which he or she is or has been the representative.

In this paragraph the expression "representative" means all delegates, deputy delegates, advisers, technical experts and secretaries of delegations.

CSCE Officials

13. CSCE officials will enjoy the following privileges and immunities:

- (a) immunity from legal process, in respect of acts, including words written and spoken, performed by them in their official capacity;
- (b) exemption from national service obligations;
- (c) exemption in respect of themselves and their spouses and relatives dependent on them from immigration restrictions and aliens registration as accorded to diplomatic agents of foreign States;
- (d) the same privileges in respect of exchange facilities as are accorded to the officials of comparable ranks forming part of diplomatic missions to the Government concerned;
- (e) the same repatriation facilities in time of international crisis in respect of themselves and their spouses and relatives dependent on them as diplomatic envoys;
- (f) the right to import free of duty their furniture and effects at the time of first taking up their post in the country in question and to export the same free of duty when they leave their post.

No participating State will be obliged to accord the privileges and immunities referred to under items (b)-(f) above to its own nationals or to permanent residents of that State.

The question of exemption from income tax for CSCE officials is not covered by this paragraph.

In this paragraph the term "CSCE officials" means the Secretary General, the High Commissioner on National Minorities and persons holding positions determined by the appropriate CSCE decision-making body or designated by it.

14. The employees of the CSCE institutions will be exempt from the social security regulations of the host State provided that they are subject to the social security law of their home State, or participate in a voluntary insurance scheme with adequate benefits.

Provided that the employees of the CSCE institutions are covered by a social security scheme of the CSCE institutions, or by a scheme to which the CSCE institution adheres, providing adequate benefits, they will be exempt from compulsory national security schemes.

Members of CSCE Missions

15. Members of CSCE missions, established by the CSCE decision-making bodies, as well as personal representatives of the Chairman-in-Office, will enjoy the following privileges and immunities while performing their duties for the CSCE:

- (a) immunity from personal arrest or detention;
- (b) immunity from legal process, even after the termination of their mission, in respect of acts, including words spoken or written, performed by them in the exercise of their functions;
- (c) inviolability for all papers and documents;
- (d) the right to use codes and to receive papers or correspondence by courier or in sealed bags, which will have the same immunities and privileges as diplomatic couriers and bags;
- (e) the same exemption from all measures restricting immigration and from aliens registration formalities as are accorded to diplomatic agents of foreign States;
- (f) the same privileges in respect of exchange facilities as are accorded to diplomatic agents of foreign States;
- (g) the same immunities and facilities in respect of their personal baggage as are accorded to diplomatic agents;
- (h) the same repatriation facilities in time of international crises as diplomatic agents;
- (i) the right to use specific symbols or flags on their premises and vehicles.

Equipment used by the CSCE missions to accomplish their mandate shall enjoy the same treatment as provided for in paragraphs 4, 5, 8 and 9.

16. Members of other missions under the auspices of the CSCE than those mentioned in paragraph 15 will, while performing their duties for the CSCE, enjoy the privileges and immunities prescribed in paragraph 15 (b), (c), (e) and (f). The Chairman-in-Office may request that these members be granted the privileges and immunities prescribed in paragraph 15 (a), (d), (g), (h) and (i) in situations where such members may encounter specific difficulties.

CSCE IDENTITY CARD

Prop. 1993/94:192

Bilaga 1

CSCE/4-C/Dec. 2

Annex 1

17. The CSCE may issue a CSCE Identity Card to persons on official duty travel for the CSCE. The document, which will not substitute for ordinary travel documents, will be issued in accordance with the form set out in Annex A and will entitle the bearer to the treatment specified herein.

18. Applications for visas (where required) from the holders of CSCE Identity Cards will be dealt with as speedily as possible.

CSCE IDENTITY CARD

Prop. 1993/94:192

Bilaga 1

CSCE/4-C/Dec. 2

Annex 1

Annex A

Name:

Surname:

Date of Birth:

National of:

Holder of passport/diplomatic passport no. . . . , issued on . . . by . . .

It is hereby certified that the person named in the present document is on official business of the Conference on Security and Co-operation in Europe ("CSCE") during the period from to in the following CSCE participating State(s)

The CSCE hereby requests all whom it may concern that the person named herein

- be allowed to pass without delay or hindrance,
- in case of need be accorded all necessary lawful assistance and protection.

This document does not replace travel documents that may be required for entry or exit.

Issued in on by (relevant CSCE authority)

Signature:

Title:

Note: The document will be issued in the six official CSCE languages. It will also contain a translation into the language or languages of the country or countries which the holder of the document will visit as well as a translation into the language or languages used by those military or police forces which might be present in the area of the duty travel.

Sammanfattning av promemorian

Prop. 1993/94:192

Bilaga 2

I denna promemoria behandlas de åtgärder som bör vidtas med anledning av ett beslut i ministerrådet inom Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (ESK) i Rom den 1 december 1993 om rättskapacitet och immunitet och privilegier inom ESK (i promemorian kallat Rombeslutet). Av beslutet framgår att samtliga ESK-stater åtar sig att vidta åtgärder i enlighet med sina respektive konstitutionella krav för att tillerkänna vissa institutioner inom ESK rättskapacitet. Dessutom skall bl.a. institutionerna, deras tjänstemän, staternas representanter vid ESK:s möten samt medlemmar av missioner som skickats ut av ESK, ges immunitet och privilegier i deltagarstaterna.

För att Sverige skall kunna uppfylla dessa åtaganden krävs viss lagstiftning. I denna promemoria föreslås dels att en särskild lag införs som tillerkänner institutioner inom ESK rättskapacitet, dels att en ändring görs i lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall för att tillgodose beslutets krav i detta hänseende.

2 Lagtext

2.1 Förslag till lag om rättskapacitet för institutioner inom Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (ESK)

Härigenom föreskrivs följande.

Institutioner inom Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (ESK), som enligt beslut av konferensens ministerråd skall tillerkännas rättskapacitet i ESK:s deltagarstater, skall i Sverige ges rättskapacitet motsvarande den som gäller för Förenta nationernas fackorgan.

Regeringen skall tillkänna vilka institutioner som avses i denna lag.

Föreskrifter om immunitet och privilegier för ESK:s institutioner finns i lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1994.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall

Prop. 1993/94:192
Bilaga 3

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 § b

De institutioner inom Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (ESK) som konferensens ministerråd bestämmer, främmande staters permanenta delegationer vid ESK och deras medlemmar, staternas representanter i ESK, tjänstemän vid ovannämnda institutioner samt personer på officiellt uppdrag av ESK eller som utövar uppdrag som personliga representanter för ESK:s ordförandeskap, samt den egendom som som utnyttjas på officiellt uppdrag åtnjuter den immunitet och de privilegier som anges i paragraferna 3–16 i bilagan till ESK:s ministerråds beslut i ämnet den 1 december 1993.

Ministerrådets beslut skall publiceras i Sveriges internationella överenskommelser och skall i de delar som följer av första stycket gälla som svensk lag.

Regeringen skall tillkännage vilka institutioner som avses i första stycket.

Föreskrifter om rättskapacitet för ESK:s institutioner finns i lagen (1994:000) om rättskapacitet för institutioner inom Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (ESK).

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1994.

¹ Lagen omtryckt 1987:341.

Inledning

Följande remissinstanser har *anmodats* avge yttrande: Hovrätten för Västra Sverige, Kammarrätten i Stockholm, Justitiekanslern, Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Nedrustnings- och folkrättsdelegationen, Försvarsmaktens organisationsmyndighet, Militärhögskolan, Försvarets forskningsanstalt, Generaltullstyrelsen, Skattemyndigheten i Stockholms län, Universitetet i Uppsala, Universitetet i Göteborg och Statens invandrarverk.

Följande remissinstanser har beretts *tillfälle* att avge yttrande: Stockholms handelskammare, Stockholms internationella fredsforskningsinstitut (SIPRI), Sveriges advokatsamfund, Svenska freds- och skiljedomsföreningen, Svenska röda korset och Utrikespolitiska institutet.

Rättskapacitet för institutioner inom ESK

Hovrätten för Västra Sverige, som anför att lagstiftningsärendet har en sådan karaktär att hovrätten endast gör en lagteknisk granskning, ifrågasätter om inte den föreslagna ordningen innebär att Sverige avhänder sig beslutanderätt i strid med 10 kap. 5 § regeringsformen (RF). Hovrätten anför att enligt 10 kap. 5 § RF kan beslutanderätt som grundar sig på RF i begränsad omfattning överlåtas till en mellanfolklig organisation för fredligt samarbete, till vilken riket är eller skall bli anslutet. ESK utgör inte en sådan organisation.

Riksåklagaren (RÅ) har ingen erinran mot förslagen i materiellt hänseende. Beträffande utformningen av lagen om rättskapacitet för institutioner inom ESK anför han att de aktuella institutionerna i Sverige skall ges rättskapacitet som motsvarar den som gäller för Förenta nationernas fackorgan, men i lagtexten ges ingen ledning angående vad denna rättskapacitet omfattar, vilket däremot framgår av specialmotiveringen. Enligt RÅ skulle lagen vinna i tydlighet genom att det i denna direkt anges vilken rättskapacitet som avses. Han anser det opåkallat att behöva gå via förarbetena för att utröna vad rättskapaciteten innefattar. Vidare inger den valda lösningen enligt RÅ betänkligheter i ett annat avseende. Ändringar kan tänkas förekomma i FN-konventionen och också i den praxis som utbildas på området. Sådana ändringar skulle komma att direkt påverka innehållet i lagen angående ESK, vilket han inte finner tillfredsställande. Sammanfattningsvis anser RÅ att rättskapaciteten skulle kunna anges antingen direkt i lagtexten eller möjligen genom en hänvisning till paragraf 1 bilagan till ESK:s ministerråds beslut. Detta skulle dessutom enligt RÅ överensstämma med den lösning som valts i förslaget till ändring i 1976 års lag.

Nedrustnings- och folkrättsdelegationen tillstyrker förslaget till lag om rättskapacitet och delar promemorians uppfattning att det är lämpligast att inte specifikt i lagen ange vilka institutioner som avses, utan låta regeringen efter framtida beslut i ESK:s ministerråd tillkännage detta.

Uppsala universitet anför att det måhända framstår som märkligt att institutioner inom ramen för en konferens, som ännu inte kommit att betraktas som ett fullödigt folkrättssubjekt, nu i Sverige skall betraktas som fullödiga

folkrättssubjekt. Enligt lagförslaget skall ESK-institutionerna tillerkännas rättskapacitet motsvarande den som gäller för FN:s fackorgan, dvs. organ som otvetydigt har status av folkrättssubjekt. Universitetet påpekar också att denna förmånliga behandling f.n. inte skall gälla ESK-centret i Wien, vilket inte förklaras i promemorian. Tanken att de föreslagna institutionerna skall ges rättskapacitet i Sverige bör enligt universitetet – trots den osäkra folkrättssubjektiviteten – bejakas. Sveriges och andra ESK-staters praxis i form av genomförande av ministerrådets beslut (Rombeslutet) kommer enligt universitetet antagligen att generera en faktisk folkrättssubjektivitet för ESK och dess institutioner. Att ministerrådets beslut inte är av formellt juridiskt bindande karaktär bör enligt universitetet inte föranleda någon tveksamhet beträffande förslaget att Sverige genom lagstiftning lever upp till denna rekommendation.

Immunitet och privilegier

Hovrätten för Västra Sverige finner formuleringen av andra stycket i den föreslagna 2 b § mindre lyckad och föreslår i stället följande lydelse: "Ministerrådets beslut av den 1 december 1993 skall publiceras i Sveriges internationella överenskommelser och skall i de delar som anges i paragraferna 3–16 i dess bilaga gälla som svensk lag".

Också *Kammarrätten i Stockholm* har invändningar mot formuleringen av lagrummet och anser att detta bör omformuleras, förslagsvis på följande sätt. "Ministerrådets beslut skall publiceras i Sveriges internationella överenskommelser och skall beträffande paragraferna 3-16 i nämnda bilaga gälla som svensk lag."

Försvarsmaktens organisationsmyndighet (FMO) har ingen erinran mot de materiella förslagen till ändring i lagen. Däremot anser inte FMO att den föreslagna lydelsen av 2 b § fyller de krav som kan ställas på så ingripande lagregler som immunitet och privilegier för aktuell personkategori genom att hänvisa till ett antal paragrafer i en bilaga till ESK:s ministerråds beslut i ämnet, särskilt som ett beslut i ministerrådet inte är att anse som en folkrättslig överenskommelse. FMO förordar därför att en annan lagteknisk lösning, t.ex. i form av en särskild bilaga till privilegielagen, väljs för att uppnå det önskvärda resultatet.

Försvarets forskningsanstalt (FOA) bejakar behovet att företrädare för ESK erhåller samma immunitet m.m. som andra diplomatiska tjänstmän. FOA påpekar att utredningen väcker en fråga som inte besvaras, nämligen om militärer som deltar i av ESK sanktionerad fredsbevarande verksamhet enligt Helsingfordokumentet skall anses omfattas av immunitetsbestämmelserna. FOA anser att det torde stå klart av den föreslagna texten att immunitetsreglerna skall gälla även för militära s.k. fact finders, monitorer eller liknande men att frågan huruvida detta gäller även militärer som uppträder i reguljärt organiserade förband inte berörs. FOA anför vidare att bestämmelserna i Helsingfordokumentet innehåller ett antal rekvisit för ESK-beslut om fredsbevarande insatser, bl.a. att parterna till konflikten är överens om den fredsbevarande insatsen och att MoU undertecknas. Dessa förhållanden skulle kunna tolkas så att immunitetsreglerna även skulle omfatta

soldater som deltar i en av ESK sanktionerad fredsbevarande operation. Denna fråga bör enligt FOA möjligen bli föremål för ytterligare överväganden.

Generaltullstyrelsen (GTS) anför att de institutioner/personer som skall komma i åtnjutande av tullfrihet enligt 6 § lagen (1987:1069) om tullfrihet m.m. måste klart framgå av lagtexten. GTS anför vidare att det i 1976 års lag sedan tidigare finns föreskrifter om bl.a. främmande stats observatörer, inspektörer och medlemmar av en utvärderingsgrupp som utövar uppdrag som avses i Wiendokumentet den 4 mars 1992 om förtroende- och säkerhetskapande åtgärder i Europa samt deras familjemedlemmar. Dessa kategorier skall enligt 2 a § åtnjuta den immunitet och de privilegier som enligt 2 § tillkommer diplomatiska företrädare och deras familjer. Biträdande personal till dessa grupper skall också åtnjuta samma immunitet och privilegier. Den i departementspromemorian föreslagna 2 b § föreskriver att den immunitet och de privilegier som anges i paragraferna 3–16 i bilagan till ESK:s ministerråds beslut den 1 december 1993 (Rombeslutet) skall åtnjutas av bl.a. ESK:s institutioner, de permanenta delegationerna och deras familjemedlemmar, staternas representanter, tjänstemän, personer på officiella uppdrag etc. GTS anser att det ligger i sakens natur att det kan vara svårt att göra gränsdragningen mellan de fall som avses i 2 a § och 2 b § så klar och entydig som vore önskvärt. GTS har dock inte funnit skäl till erinran mot det föreslagna lagrummet.

Riksskatteverket (RSV) anför beträffande hänvisningen i 2 b § till paragraferna 3–16 i bilagan till ESK:s ministerråds beslut i ämnet den 1 december 1993 att främst paragraferna 8 punkten a) och 9 är av intresse för skatteförvaltningen. Enligt 8 § a) skall ESK:s institutioner, deras tillgångar, inkomster och annan egendom vara befriade från alla direkta skatter. Dock skall direkta skatter som i realiteten endast utgör ersättning för samhällsservice inte omfattas av befrielsen. Begreppet direkt skatt torde emellertid för svensk del inte innefatta skatter som i praktiken är avgifter för offentliga tjänster. Den angivna undantagsregeln torde därmed inte bli aktuell i Sverige. RSV anför vidare att enligt 9 § varor och tjänster som behövs för en ESK-institutions officiella verksamhet befrias från de eventuella skatter eller avgifter i verksamhetslandet som ingår i priset. Det kan för svensk del bli aktuellt att befria från mervärdesskatt och punktskatt. Som framgår av 1 § i 1976 års lag gäller bestämmelserna i denna lag utan hinder av bestämmelser i andra författningar. RSV anför att befrielse således i förekommande fall kan meddelas direkt med stöd av den föreslagna nya lydelsen av 1976 års lag.

Också *Skattemyndigheten i Stockholms län* anför att det är paragraferna 8 a och 9 i bilagan till Rombeslutet som berör skatteförvaltningen. Skattemyndigheten har inga erinringar mot förslaget som man konstaterar är i överensstämmelse med 1947 års konvention rörande immunitet och privilegier för FN:s fackorgan. Utöver vad som anförts av RSV anför skattemyndigheten bl.a. följande. Då Rombeslutet inte omfattar frågan om skattefrihet för inkomster från verksamhet i ESK kommer intern svensk skattelagstiftning och i förekommande fall internationella dubbelbeskattningsavtal att tillämpas på sedvanligt vis för de svenska medborgare som arbetar som representanter, ESK-tjänstemän eller som medlem i ESK-mission i Sverige

eller utomlands. I nuvarande 76 a § lagen (1968:430) om mervärdeskatt stadgas uttryckligen att utländsk beskickning, diplomatisk personal eller internationell organisation kan medges återbetalning av mervärdeskatt som erlagts vid förvärv av vara eller tjänst. Bestämmelsen kompletteras av förordningen (1978:833) om mervärdeskatt i vissa fall. I förordningen stadgas att återbetalning av mervärdeskatt kan ske till utländsk beskickning eller lönat konsulat i Sverige eller sådan internationell organisation som avses i 1976 års lag. Den nuvarande mervärdeskattelagen skall enligt förslag i propositionen 1993/94:99 från och med den 1 juli 1994 ersättas av en ny mervärdeskattelag. Den nya lagen träder således i kraft samtidigt som de föreslagna ändringarna i 1976 års lag. De senare ändringarna torde enligt skattemyndighetens mening inte kräva att någon närmare specificering görs av vilka som har rätt till återbetalning av mervärdeskatt.

Uppsala universitet anför att det är uppenbart att de tänkta ESK-privilegierna inte kan insorteras under 4 § i 1976 års lag, eftersom denna bestämmelse laborerar med folkrättslig bundenhet som en förutsättning för privilegierna i fråga. Den föreslagna 2 b § faller emellertid enligt universitetet väl in i det enumerativa system som lagens inledande bestämmelser uppställer. Enligt den nya paragrafens andra stycke skall ministerrådets beslut, där rådet "rekommenderar" ESK-staterna att införa erforderliga privilegie- och immunitetsbestämmelser, publiceras i Sveriges internationella överenskommelser (SÖ). Detta synes enligt universitetet inte förenligt med ordalydelsen i förordningen (1990:1070) om publicering av Sveriges internationella överenskommelser, eftersom denna förutsätter att de intagna överenskommelserna eller besluten är folkrättsligt bindande för Sverige. Enligt motiven till förordningen utgör dess 3 § snarast hinder för publicering av beslut av enbart rekommenderande natur. Mot den bakgrunden hade man enligt universitetet förväntat sig att departementspromemorian även skulle överväga behovet av en ändring i SÖ-förordningen.

Lagrådsremissens lagförslag

2.1 Förslag till lag om rättslig ställning för institutioner inom Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (ESK)

Härigenom föreskrivs följande.

De institutioner inom Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (ESK) som anges i bilaga till denna lag kan förvärva rättigheter, ikläda sig skyldigheter samt föra talan inför domstolar och andra myndigheter.

Föreskrifter om immunitet och privilegier för ESK:s institutioner finns i lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1994.

De institutioner som avses i denna lag är:

1. ESK-sekretariatet.
2. Kontoret för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter (ODIHR).

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall

Prop. 1993/94:192
Bilaga 5

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

2 b §

Sådan immunitet och sådana privilegier som anges i punkterna 3–16 i bilagan till ministerrådets inom Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (ESK) beslut i ämnet den 1 december 1993 skall åtnjutas av

1. de institutioner inom ESK som anges i bilaga till lagen (1994:000) om rättslig ställning för institutioner inom Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa,

2. främmande staters permanenta delegationer vid ESK och deras medlemmar,

3. staternas representanter vid möten med ESK,

4. tjänstemän vid de institutioner som anges under 1,

5. personer på fältuppdrag för ESK eller som utövar uppdrag som personliga representanter för ESK:s ordförandeskap, samt

6. den egendom som utnyttjas på fältuppdrag.

Ministerrådets beslut skall publiceras i Sveriges internationella överenskommelser och skall i de delar som anges i punkterna 3–16 i nämnda bilaga gälla som svensk lag.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1994.

¹ Lagen omtryckt 1987:341

Protokoll vid sammanträde 1994-03-17

Närvarande: f.d. regeringsrådet Bengt Hamdahl, justitierådet Bo Svensson, regeringsrådet Arne Bækkevold.

Enligt en lagrådsremiss den 10 mars 1994 (Utrikesdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om rättslig ställning för institutioner inom Konferensen om säkerhet och samarbete inom Europa (ESK) samt till lag om ändring i lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kammarrättsassessorn Lisbeth Petersson.

Förslagen föranleder följande yttrande av *Lagrådet*:

Det förstnämnda förslaget lämnas utan erinran.

I lagen om immunitet och privilegier i vissa fall förordar Lagrådet att 2 b § får följande lydelse.

”Sådan immunitet och sådana privilegier, som följer av punkterna 3- 16 i bilagan till det av ministerrådet inom Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (ESK) den 1 december 1993 fattade beslutet om rättskapacitet samt immunitet och privilegier, skall åtnjutas av

1. de institutioner inom ESK som anges i bilagan till lagen (1994:000) om rättslig ställning för institutioner inom Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (ESK),

2. de permanenta delegationer, de personer och den egendom som anges i de nämnda punkterna i bilagan till ministerrådets beslut, tjänstemän dock endast om de är tjänstemän vid de institutioner som anges i bilagan till den nyssnämnda lagen. Ministerrådets beslut skall publiceras i Sveriges internationella överenskommelser”.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 24 mars 1994

Närvarande: statsministern Bildt, ordförande, och statsråden B. Westerberg, Friggebo, Johansson, Laurén, Hörnlund, Olsson, Svensson, af Ugglas, Dinkelspiel, Hellsvik, Wibble, Björck, Davidson, Könberg, Lundgren, Unckel, P Westerberg

Föredragande: statsrådet af Ugglas

Regeringen beslutar proposition 1993/94:192 Rättslig ställning för institutioner inom Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa samt immunitet och privilegier.

