1976 års lag om immunitet och privilegier i vissa fall

en översyn

SOU 1998:29

Ref KF
Occ SO

Statens offentliga utredningar
1998:29
Utrikesdepartementet

1976 års lag om immunitet och privilegier i vissa fall

– en översyn

Betänkande av Utredningen om en översyn av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall
Stockholm 1998

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: fritzes.order@liber.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Regeringskansliets förvaltningsavdelning
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08–405 10 10
Telefon: 08–405 10 25

NORSTEDTS TRYCKERI AB
Stockholm 1998

ISBN 91-38-20852-0
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Lena Hjelm-Wallén

Regeringen beslutade den 13 februari 1997 att tillkalla en särskild utredare för att göra en översyn av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall (dir. 1997:33). Chefen för utrikesdepartementet, statsrådet Hjelm-Wallén, förordnade den 17 mars 1997 skattedirektören Lisbeth Petersson till särskild utredare och jur. kand. Anders Nyström till sekreterare.

Till experter att biträda den särskilda utredaren förordnades den 11 april 1997 kanslirådet vid utrikesdepartementet Charlotte Klingberg, departementsrådet och ordförande i skatterättsnämnden Stefan Ersson och hovrättsassesorn och rättssakkunnige vid utrikesdepartementet Tomas Zander. Utredningen har antagit namnet Utredningen "En översyn av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall"

Jag får härmed överlämna betänkandet (SOU 1998:29) 1976 års lag om immunitet och privilegier i vissa fall - en översyn.

Mitt uppdrag är med detta slutfört.

Stockholm i februari 1998

Lisbeth Petersson

/Anders Nyström

Innehåll

1 Sammanfattning 9

2 Författningsförslag 11

2.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall 11

3 Utredningens uppdrag och arbete 29

4 Tidigare regleringar 31

5 Gällande rätt 33

5.1 Inkorporering 33
5.2 Internationella organisationer 33
5.3 Immunitet och privilegier till följd av internationella överenskommelser 35
5.4 Bemyndigande till regeringen 36

6 Folkrätt 39

6.1 Allmänt 39
6.2 Folkrättens rättskällor 39
6.3 Internationella organisationer som folkrättsligt subjekt 40
6.4 Folkrätt och nationell rätt 40
6.4.1 Dualism 40
6.4.2 Monism 41
6.5 Det svenska synsättet 41
6.5.1 Transformering 42
6.5.2 Inkorporering 43
6.6 EG-rätten 44

7 Internationella överenskommelser ur ett svenskt perspektiv 47

7.1 Inledning 47
7.2 Regeringens behörighet att ingå internationella överenskommelser 48
7.3 Förhandlingsarbetet 49
7.4 Undertecknande 49
7.5 Beslut om att underteckna - nationella bestämmelser 50
7.6 Ratifikation och anslutning 51
7.7 Andra former för ingående av internationella överenskommelser 51
7.8 Reservationer 52
7.9 Ikraftträdande 53
7.10 Uppsägning och ändring 53
7.11 Publicering 54

8 Utländsk rätt 57

8.1 Danmark 57
8.1.1 Ingående av internationella överenskommelser 57
8.1.2 Införlivande av internationella överenskommelser i dansk rätt 58
8.1.3 Införlivande av immunitets- och privilegiebestämmelser i dansk rätt 59
8.1.4 Kungörelse och publicering av internationella överenskommelser 60
8.2 Schweiz 61
8.2.1 Ingående av internationella överenskommelser 61
8.2.2 Införlivande av internationella överenskommelser i schweizisk rätt 61
8.2.3 Införlivande av immunitets- och privilegiebestämmelser i schweizisk rätt 62
8.2.4 Kungörelse och publicering av internationella överenskommelser 62
8.3 Italien 62
8.3.1 Ingående av internationella överenskommelser 62
8.3.2 Införlivande av internationella överenskommelser i italiensk rätt 63
8.3.3 Införlivande av immunitets- och privilegiebestämmelser i italiensk rätt 63
8.3.4 Kungörelse och publicering av internationella överenskommelser 63
8.4 Amerikas förenta stater 64

8.4.1 Ingående av internationella överenskommelser 64
8.4.2 Införlivande av internationella överenskommelser i amerikansk rätt 64
8.4.3 Införlivande av immunitets- och privilegiebestämmelser i amerikansk rätt 65
8.4.4 Kungörelse och publicering av internationella överenskommelser 66
8.5 Sammanfattning 67

9 Erfarenheter av tillämpningen av 1976 års lag 69

9.1 Några tillämpande myndigheter 69
9.2 UD:s Protokoll 70
9.3 Tullmyndigheterna 70
9.4 Polismyndigheterna 71
9.5 Skattemyndigheterna 72
9.5.1 Riksskatteverkets internationella avdelning 72
9.5.2 Skattemyndigheten i Stockholm 72
9.5.3 Skattemyndigheten i Malmö 73
9.5.4 Det särskilda skattekontoret i Ludvika 73
9.6 World Maritime University 74
9.7 International IDEA 74

10 Övervägande 75

10.1 Lagstiftningsmetoden 75
10.1.1 Bakgrund 75
10.1.2 Bemyndigande till regeringen att genom förordning införliva bestämmelser om immunitet och privilegier 76
10.1.3 Ramlag 78
10.1.4 "Standardlag" 83
10.1.5 Inkorporering 89
10.2 Den nuvarande utformningen av 1976 års lag 90
10.2.1 Immunitet och privilegier i olika typer av internationella överenskommelser 90
10.2.2 Ikraftträdande av bestämmelser om immunitet och privilegier 96
10.2.3 Fullmaktsbestämmelsen 98
10.3 Praktiska problem som är förenade med tillämpningen av 1976 års lag 98
10.3.1 Tillgänglighetsproblem 99
10.3.2 Tillämpnings- och tolkningsproblem 103
10.3.3 Arbetsfördelningen inom regeringskansliet 106

11 Författningskommentar 111

1 Sammanfattning

I utredningen föreslås att den nuvarande lagstiftningsmetoden, införlivande genom inkorporering, bibehålls. De alternativ som övervägts, införlivande genom ramlagar respektive transformering av de bestämmelser om immunitet och privilegier som omfattas av 1976 års lag till en gemensam "standardlag", har befunnits vara förenade med större nackdelar än fördelar.

Det föreslås emellertid vissa ändringar i 1976 års lag om immunitet och privilegier i vissa fall. Ändringarna innebär inga egentliga förändringar i materiellt hänseende, även om vissa förtydliganden görs. Vissa bestämmelser i lagen har fått en ändrad lagteknisk utformning i förhållande till den nuvarande. Förslagen innebär bl.a. att vissa avtal som i dag regleras i bestämmelser i lagen i framtiden skall ingå i lagens bilagor. Det föreslås också att ytterligare en bilaga fogas till lagen. Genom detta uppnås att själva lagtexten blir mera lättillgänglig och lättillämpad än vad som är fallet i dag. Avsikten är att man i framtiden inte skall behöva göra ändringar i själva lagtexten när bestämmelser i nya internationella överenskommelser skall införas i lagen. Dessa tillägg skall i stället göras i de båda bilagorna till lagen.

I utredningen konstateras vidare att det inte är förenligt med regeringsformen att bemyndiga regeringen att genom förordningar införa bestämmelser om immunitet och privilegier.

Det föreslås att det nya rättsdatasystem som förbereds inom regeringskansliet skall omfatta samtliga de avtal som omfattas av 1976 års lag.

Utredningen gör bedömningen att ändringar i bilagan till lagen bör träda i kraft samma dag som avtalet i fråga träder i kraft i förhållande till Sverige, i de fall dagen för avtalets ikraftträdande är känd vid riksdagsbehandlingen. I övriga fall bör i propositionen föreslås att ändringen träder i kraft den dag regeringen bestämmer. Endast i fall då ett avtal träder i kraft omgående efter viss angiven procedur kan ett ikraftträdande viss tid efter det att författningen kom ut av trycket vara befogad.

Avslutningsvis lämnas vissa förslag beträffande det arbete som bedrivs inom regeringskansliet relaterat till 1976 års lag.

2 Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall [1]

dels att 2 a, 2 b och 7 §§ skall upphöra att gälla,
dels att punkterna 40 och 41 i bilagan till lagen skall upphöra att gälla,
dels att nuvarande bilaga till lagen skall betecknas bilaga 1,
dels att 3, 4, 5 och 6 §§ skall ha följande lydelse,
dels att rubriken i bilaga 1 och rubriken till tabell 2 i bilagan skall ha följande lydelse,
dels att det i bilaga 1 skall införas två nya punkter, 48 och 49, av nedan angivna lydelse,
dels att det i lagen skall införas en ny bilaga, bilaga 2, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	3 §
Främmande stats konsulat och konsulatsmedlemmar jämte deras familjemedlemmar och betjäning samt konsulära kurirer åtnjuter immunitet och privilegier enligt den i Wien d. 24	Främmande stats konsulat och konsulatsmedlemmar jämte deras familjemedlemmar och betjäning samt konsulära kurirer åtnjuter immunitet och privilegier enligt den i Wien d. 24

[1] Lagen omtryckt 1994:717

april 1963 avslutade konventionen om konsulära förbindelser, såvitt annat ej följer av andra eller tredje stycket.

Rätt att i enlighet med konventionens artikel 35 första stycket använda diplomatiska eller konsulära kurirer och diplomatisk eller konsulär post gäller ej för försändelser till eller från konsulat som förestås av olönad konsul, såvida ej regeringen i förhållande till viss stat medgivit det.

Regeringen kan förordna om undantag från första stycket i förhållande till stat som ej biträtt konventionen eller som biträtt denna med förbehåll.

Konsulat och personer, som avses i första stycket, åtnjuter vidare, efter förordnande av regeringen, immunitet och privilegier i den utsträckning som följer av särskild överenskommelse med främmande stat.

Nuvarande lydelse

Förutom immunitet och privilegier som följer av lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen åtnjuter de internationella organ *och personer med anknytning till*

april 1963 avslutade konventionen om konsulära förbindelser, såvitt annat ej följer av andra eller tredje stycket.

Rätt att i enlighet med konventionens artikel 35 första stycket använda diplomatiska eller konsulära kurirer och diplomatisk eller konsulär post gäller ej för försändelser till eller från konsulat som förestås av olönad konsul, såvida ej regeringen i förhållande till viss stat medgivit det.

Regeringen kan förordna om undantag från första stycket i förhållande till stat som ej biträtt konventionen eller som biträtt denna med förbehåll.

Konsulat och personer, som avses i första stycket, åtnjuter vidare, efter förordnande av regeringen, immunitet och privilegier i den utsträckning som följer av särskild överenskommelse med främmande stat. *Reglering härom återfinns i KK (1974:122) om immunitet och privilegier för vissa konsulat m.m.*

Föreslagen lydelse

4 §

Förutom immunitet och privilegier som följer av lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen åtnjuter de internationella organ samt *personer och egendom* som an-

sådana organ, som anges i bilaga till denna lag, immunitet och privilegier enligt vad som bestämts i stadga eller avtal som är i kraft i förhållande till Sverige. *Regeringen skall kungöra tidpunkten då sådant avtal eller sådan stadga trätt i kraft eller upphört att vara bindande i förhållande till Sverige. Med internationella organ avses i denna lag även sådana i bilaga angivna organs stiftelser och fonder som förvaltas eller kontrolleras av organet.*	ges i bilaga *1* till denna lag, immunitet och privilegier enligt vad som bestämts i stadga eller avtal som är i kraft i förhållande till Sverige. *Regeringen skall kungöra tidpunkten då sådant avtal eller sådan stadga trätt i kraft eller upphört att vara bindande i förhållande till Sverige.* *Med internationella organ avses i denna lag även sådana i bilagan angivna organs stiftelser och fonder som förvaltas eller kontrolleras av organet.* *Vad som stadgas i denna bestämmelse beträffande inkomstskatt innebär att en tjänsteman i ett internationellt organ i utlandet åtnjuter skattefrihet på inkomster från det internationella organet. Tjänstemän som är anställda vid ett internationellt organ i Sverige och som är svenska medborgare eller bosatta här omedelbart före anställningen, åtnjuter sådan skattefrihet endast om detta anges i den internationella överenskommelsen.*
Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	5 §
Regeringen bemyndigas att efter avtal med internationellt organ som avses i 4 § i den omfattning som behövs för att tillgodose organets syften meddela föreskrifter om immunitet och privilegier för andra personer	*Andra internationella sammanslutningar och personer som anges i bilaga 2 till denna lag åtnjuter immunitet och privilegier i den utsträckning som framgår av bilagan.*

än sådana som anges i bilagan till denna lag, om föreskrifterna är av sådant slag som avses i 8 kap. 3 § regeringsformen.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	6 §
För personal som ställs till förfogande av en biståndsgivande part samt för utrustning och egendom som införs i Sverige enligt konventionen d. 26 sept. 1986 om bistånd i händelse av en kärnteknisk olycka eller ett nödläge med radioaktiva ämnen åtnjutes immunitet och privilegier i den utsträckning som anges i konventionen, dock med de inskränkningar som följer av förklaringar som Sverige har avgett i anslutning till konventionen.	*Regeringen bemyndigas att efter avtal med internationellt organ som avses i 4 § 1 st. meddela föreskrifter om immunitet och privilegier för andra personer än sådana som anges i bilaga 1 till denna lag i den utsträckning som behövs för att tillgodose organets syften, om föreskrifterna är av sådant slag som avses i 8 kap. 7 § regeringsformen.*

Bilaga 1[2]

Immunitet och/eller privilegier gäller för följande organ, personer och egendom i den utsträckning det framgår av den internationella överenskommelsen.

Internationella organ	Personer/egendom	Tillämplig internationell överenskommelse
1 Internationella domstolen	Domstolens ledamöter och personal samt de som på annat sätt medverkar i förfarande vid domstolen	Stadga den 26 juni 1945 för den internationella domstolen (SÖ 1946:1)
2 Förenta nationerna (FN)	Medlemmarnas representanter i Förenta nationerna och personer med tjänst hos eller uppdrag av organisationen	Konvention den 13 februari 1946 rörande Förenta nationernas privilegier och immuniteter; (SÖ 1947:26) Avtal den 31 augusti och den 30 september 1985 mellan Sverige och Förenta Nationernas Höge Kommissarie för flyktingar (UNHCR) om ett regionkontor för UNHCR (SÖ 1985:89)
3 Förenta nationernas fackorgan	Medlemmarnas representanter i fackorganen och personer med tjänst hos eller uppdrag av sådana fackorgan samt ledamöterna i styrelsen för världssjöfartsuniversitetet, studerande vid universitetet och till	Konventionen den 21 november 1947 om privilegier och immunitet för Förenta nationernas fackorgan (SÖ 1951:84) (ILO, FAO, UNESCO, ICAO, IMF, IBRD, WHO, UPU, ITU), (SÖ 1953:60) (WMO), (SÖ

[2] Senaste lydelse 1994:1817

	universitetet särskilt inbjudna personer	1960:30) (IMCO, IFC, FAO, WHO), (SÖ 1962:36) (IDA), (SÖ 1968:45) (IMCO), (SÖ 1979:5) (WIPO, IFAD), Avtal den 9 februari 1983 mellan Sverige och den Internationella sjöfartsorganisationen (IMO) om världssjöfartsuniversitetet (SÖ 1983:48)
4 Europarådet	Medlemmarnas representanter i rådet och personer med tjänst hos eller uppdrag av rådet	Allmän överenskommelse den 2 september 1949 rörande Europarådets privilegier och immunitet jämte tilläggsprotokoll den 6 november 1952 (SÖ 1950:106) (SÖ 1953:23)
5 Rådet för samarbete på tullområdet	Medlemmarnas representanter i rådet och personer med tjänst hos eller uppdrag av rådet	Konventionen den 15 december 1950 avseende upprättande av ett råd för samarbete på tullområdet med därtill hörande annex angående rådets rättskapacitet, privilegier och immunitet (SÖ 1952:32)
6	Ledamöterna i den europeiska kommissionen för de mänskliga rättigheterna	Andra tilläggsprotokollet den 15 december 1956 till den allmänna överenskommelsen rörande Europarådets privilegier och immunitet (SÖ 1956:74)

7	Ledamöterna i den domstol som inrättas genom konventionen om upprättande av säkerhetskontroll på atomenergiens område och de som på annat sätt medverkar i förfarande vid domstolen	Protokoll den 20 december 1957 rörande den domstol, som upprättats genom konventionen samma dag om upprättande av säkerhetskontroll på atomenergiens område (SÖ 1960:72)
8 Internationella atomenergiorganet (IAEA)	Medlemmarnas representanter i atomenergiorganet och personer med tjänst hos eller uppdrag av organet	Avtal den 1 juli 1959 om privilegier och immunitet för det internationella atomenergiorganet (SÖ 1961:28)
9 Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD)	Medlemmarnas representanter i organisationen och personer med tjänst hos eller uppdrag av denna	Konvention den 14 december 1960 angående Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling med därtill anslutande protokoll (SÖ 1961:21)
10 Den inom organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) upprättade finansiella stödfonden	Ledamöterna i fondens styrelse och rådgivande utskott samt OECD:s tjänstemän då de handlar på fondens vägnar	Avtal den 7 april 1975 om upprättande av en finansiell stödfond inom organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (SÖ 1975:94)
11 Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna	Domstolens ledamöter, dess generalsekreterare och biträdande generalsekreterare	Fjärde tilläggsprotokollet den 16 december 1961 till den allmänna överenskommelsen rörande Europarådets privilegier och immunitet (SÖ 1962:55)
12 Internationella cen-	Medlemmarnas repre-	Konventionen den 18

tralorganet för biläggandet av investeringstvister	sentanter i organet och personer med tjänst hos eller uppdrag av detta samt ledamöterna av förlikningskommission, skiljedomstol eller kommitté som inrättats enligt den i kol. 3 angivna konventionen ävensom de personer som på annat sätt medverkar i förfaranden enligt konventionen	mars 1965 om biläggande av investeringstvister mellan stat och medborgare i annan stat (SÖ 1966:51)
13 Asiatiska utvecklingsbanken	Ledamöterna av bankens styrelse och personer med tjänst hos eller uppdrag av banken	Överenskommelse den 4 december 1965 om upprättande av Asiatiska utvecklingsbanken (SÖ 1967:65)
14	Ledamöterna av den kommitté för de mänskliga rättigheterna och de förlikningskommissioner som inrättats enligt internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter	Internationell konvention den 19 december 1966 om medborgerliga och politiska rättigheter (SÖ 1971:42)
15	Andra sådana personer än som anges vid 6 och 12 ovan, vilka medverkar i förfarande vid europeiska kommissionen och domstolen för de mänskliga rättigheterna, samt personer, vilka medverkar i förfarande vid Europarådets ministerkommitté vid dess	Europeisk överenskommelse den 6 maj 1969 om personer som medverkar i förfarande vid europeiska kommissionen och domstolen för de mänskliga rättigheterna (SÖ 1971:48)

	behandling av rapport från europeiska kommissionen för de mänskliga rättigheterna	
16 Internationella telesatellitorganisationen Intelsat	Medlemmarnas representanter i organisationens församling, representanterna i organisationens signatärmöte, organisationens tjänstemän och personer som medverkar i skiljedomsförfarande jämte ovannämnda personers familjemedlemmar	Protokoll om privilegier, friheter och immuniteter för Intelsat den 19 maj 1978 (SÖ 1979:15)
17 Internationella oljeskadefonden		Konvention den 18 december 1971 om upprättande av en internationell fond för ersättning av skador orsakade av förorening genom olja (SÖ 1975:43) (SÖ 1995:19)
18 Afrikanska utvecklingsfonden	Ledamöterna i fondens styrelse och personer med tjänst hos eller uppdrag av fonden	Överenskommelse den 29 november 1972 om upprättande av Afrikanska utvecklingsfonden (SÖ 1973:69)
19 Nordiska ministerrådets sekretariat och Nordiska rådets presidiesekretariat	Personer med anställning vid angivna sekretariat jämte deras familjemedlemmar	Avtal den 13 maj 1987 om den rättsliga ställningen för Nordiska ministerrådets sekretariat och Nordiska rådets presidiesekretariat (SÖ 1989:60)

20 Europeiska centret för medellånga väderprognoser	Medlemmarnas representanter i centret och personer med tjänst hos eller uppdrag av centret	Protokoll fogat till konventionen den 11 oktober 1973 om upprättandet av ett europeiskt centrum för medellånga väderprognoser, vilket protokoll avser immunitet och privilegier för centret (SÖ 1975:48)
21 Europeiska organisationen för astronomisk forskning rörande södra stjärnhimlen	Medlemmarnas representanter i organisationen och personer med tjänst hos eller uppdrag av organisationen	Protokoll den 12 juli 1974 om privilegier och immuniteter för den europeiska organisationen för astronomisk forskning rörande södra stjärnhimlen (SÖ 1975:49)
22 Europeiska rymdorganet (ESA)	Medlemmarnas representanter i rymdorganet och personer med tjänst hos eller uppdrag av detta	Bilaga 1 till konvention den 30 maj 1975 angående upprättande av ett europeiskt rymdorgan (SÖ 1976:53)
23 Nordiska investeringsbanken		Överenskommelse den 4 december 1975 om upprättande av Nordiska investeringsbanken (SÖ 1976:31)
24 Internationella kaffeorganisationen		1983 års internationella kaffeavtal (SÖ 1983:41)
25 Europeiska patentorganisationen	Medlemmarnas representanter i organisationens förvaltningsråd och sådana representanters makar samt personer med tjänst hos det europeiska	Protokoll angående den europeiska patentorganisationens privilegier och immunitet, vilket utgör del av den europeiska patentkonventionen

	patentverket och dessa personers familjer ävensom personer med uppdrag av organisationen	den 5 oktober 1973 (SÖ 1980:2)
26 Internationella organisationen för maritima telekommunikationer via satellit (INMARSAT)	Medlemmars representanter i organisationen, representanter i organisationens signatärmöten och , personer med tjänst hos eller uppdrag av organisationen jämte ovannämnda personers familjemedlemmar	Protokoll om privilegier och immunitet för INMARSAT den 1 december 1981 (SÖ 1984:60)
27 Afrikanska utvecklingsbanken	Ledamöterna i bankens styrelse och personer med tjänst hos eller uppdrag av banken	Överenskommelse den 4 augusti 1963 om upprättandet av Afrikanska utvecklingsbanken (SÖ 1982:82)
28 Förenta nationernas organisation för industriell utveckling (UNIDO)	Medlemmarnas representanter i organisationen och personer med tjänst hos eller uppdrag av organisationen	Stadga den 8 april 1979 för Förenta nationernas organisation för industriell utveckling (SÖ 1980:14)
29 Europeiska telesatellitorganisationen (EUTELSAT)	Parternas och signatärernas representanter i organisationen, organisationens tjänstemän jämte deras familjemedlemmar samt personer med uppdrag av organisationen	Konvention den 15 juli 1982 om upprätttande av den europeiska telesatellitorganisationen (EUTELSAT). Protokoll om privilegier och immunitet för EUTELSAT den 13 februari 1987 (SÖ 1984:1) (SÖ 1988:45)
30 Interamerikanska utvecklingsbanken	Ledamöterna i bankens styrelse och personer	Avtal den 8 april 1959 om upprättande av

	med tjänst hos eller uppdrag av banken	Interamerikanska utvecklingsbanken (SÖ 1977:16)
31 Mellanstatliga organisationen för internationell järnvägstrafik (OTIF)	Medlemsstaternas representanter i organisationen, personer med tjänst hos organisationen och sakkunniga utsedda av organisationen	Fördraget den 9 maj 1980 om internationell järnvägstrafik (COTIF) (SÖ 1985:16)
32 Europeiska organisationen för utnyttjande av meteorologiska satelliter (EUMETSAT)	Medlemmarnas representanter i organisationen, organisationens tjänstemän jämte deras familjemedlemmar samt personer med uppdrag av organisationen	Protokoll om privilegier och immunitet för EUMETSAT den 1 december 1986 (SÖ 1987:21)
33 Multilaterala investeringsgarantiorganet (MIGA)	Ledamöterna i organets råd och styrelse samt personer med tjänst hos organet	Konventionen den 11 oktober 1985 om upprättande av det multilaterala investeringsgarantiorganet *Lag (1987:1122)* (SÖ 1988:13)
34	Ledamöter och experter i kommittén upprättad enligt den europeiska konventionen till förhindrande av tortyr m.m.	Europeisk konvention den 26 november 1987 till förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning *Lag (1988:696)* (SÖ 1988:37)
35 Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling (EBRD)	Ledamöterna i bankens styrelse och personer med tjänst hos eller uppdrag av banken	Överenskommelse den 29 maj 1990 om upprättande av Europeiska banken för

		återuppbyggnad och utveckling med av Sverige anmäld reservation *Lag (1991:129)* (SÖ 1991:6)
36 Europarådets fond för bosättning och regional utveckling	Ledamöterna i fondens styrelse, administrativa råd och granskningskommitté och deras rådgivare, tekniska experter och sekreterare. Personer med tjänst hos fonden jämte deras familjemedlemmar	Tredje tilläggsprotokollet den 6 mars 1959 till den allmänna överenskommelsen rörande Europarådets privilegier och immunitet med av Sverige anmäld reservation *Lag (1991:440)* (SÖ 1992:42)
37 NORSAD-fonden och NORSAD-fondens exekutivsekretariat	Medlemmarnas representanter i fondens guvernörsstyrelse, medlemmar av exekutivsekretariatets styrelse samt personer med tjänst hos exekutivsekretariatet	Avtal den 31 januari 1990 om upprättande av NORSAD-fonden och NORSAD-fondens exekutivsekretariat med införda ändringar januari 1993 Åtagandet i 14 § e i NORSAD-fondens resp. NORSAD-fondens exekutivsekretariats stadga skall fullgöras genom att bestämmelserna i konventionen den 21 november 1947 om privilegier och immunitet för Förenta nationernas fackorgan tillämpas *Lag (1993:550)* (SÖ 1992:48) (SÖ 1995:83)
38	Domstolens förlikningsmän, skiljedomare och sekreterare	Konventionen den 15 december 1992 om förlikning och skilje-

	samt parternas ombud och juridiska biträden	dom inom ESK *Lag (1993:1299)* (SÖ 1993:61)
39 Organisationen för förbud mot kemiska vapen	Medlemmarnas representanter i organisationen, personer med tjänst hos eller uppdrag av organisationen och observatörer under inspektion	Förenta nationernas konvention den 30 november 1992 om förbud mot utveckling, produktion, innehav och användning av kemiska vapen samt om deras förstöring *Lag (1994:120)* (SÖ 1993:28)
40 Internationella tribunalen för brott i f.d. Jugoslavien	Tribunalens ledamöter, åklagaren och dennes personal, registratorn och dennes personal samt personer som på annat sätt medverkar i tribunalen	Stadga för internationella tribunalen för brott i f.d. Jugoslavien fastställd genom FN:s säkerhetsråds resolution 827 den 25 maj 1993 *Lag (1994:570)* (SÖ 1997: 45)
41 Europeiska organisationen för säkrare flygtrafiktjänst (Eurocontrol)	Medlemsstaternas representanter i organisationen, organisationens personal jämte deras familjemedlemmar som ingår i hushållet samt Organets generaldirektör	Den internationella Eurocontrolkonventionen om samarbete för luftfartens säkerhet med i Bryssel 1981 vidtagna ändringar (SÖ 1995:81)
42 Internationella institutet för demokrati och fria val (International IDEA)	Personer med tjänst hos eller uppdrag av institutet samt deras familjemedlemmar	Överenskommelsen mellan Sverige och Internationella institutet för demokrati och fria val om immunitet och privilegier för institutet och dess anställda (SÖ 1995:67)

43 Internationella tribunalen för Rwanda	Tribunalens ledamöter, åklagaren och dennes personal, registratorn och dennes personal samt personer som på annat sätt medverkar i tribunalen	Stadga för Internationella tribunalen för Rwanda fastställd genom FN:s säkerhetsråds resolution 955 den 8 november 1994 (SÖ 1997:46)
44 Internationella havsbottenmyndigheten	Företrädare för konventionsparter som deltar i möten med församlingen, rådet eller med församlingens eller rådets organ samt generalsekreteraren och myndighetens personal	Förenta nationernas havsrättskonvention av den 10 december 1982, artiklarna 176-185 och bilaga IV artikel 13 (prop. 1995/96:140)
45 Internationella havsrättsdomstolen	Domstolens ledamöter	Förenta nationernas havsrättskonvention av den 10 december 1982, bilaga VI artikel 10 (prop. 1995/96:140)
46 Europeiska universitetsinstitutet	Företrädare för de fördragsslutande staterna och deras rådgivare, företrädare för Europeiska gemenskaperna, personal vid institutet inklusive familjemedlemmar och andra personer som är knutna till institutet	Konventionen om grundandet av ett europeiskt universitetsinstitut av den 19 april 1972 (prop. 1996/97:5)
47 Europol	Medlemmarna i Europols organ, Europols direktör, biträdande direktörer och tjänstemän	Konvention som utarbetats på grundval av artikel K 3 i Fördraget om Europeiska unionen om upprättandet av en europeisk polisbyrå (Europolkonventionen) med

		protokoll om privilegier och immunitet för Europol, medlemmarna i organen, dess biträdande direktörer och dess tjänstemän, utarbetat på grundval av artikel K 3 i Fördraget om Europeiska unionen och artikel 41.3 i Europolkonventionen (prop. 1997/98:31)
48	Personal som ställs till förfogande av en biståndsgivande part samt utrustning och egendom som införs i Sverige, dock med de inskränkningar som följer av förklaringar som Sverige avgett i anslutning till konventionen	Konventionen den 26 september 1986 i händelse av kärnteknisk olycka eller radioaktiva ämnen (prop. 1990/91:180)
49	Främmande stats militära styrka och dess personal som deltar i utbildning för fredsbefrämjande verksamhet inom ramen för Partnerskap för fred när det gäller import och export från Sverige	Avtal i Bryssel den 19 juni 1995 (prop. 1995/96:37)

Bilaga 2

Immunitet och/eller privilegier gäller för följande

Internationella sammanslutningar	Personer	"Överenskommelse"
1.	Främmande stats observatörer, inspektörer och medlemmar i utvärderingsgrupp som utövar uppdrag som avses i Wiendokumentet den 4 mars 1992 om förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder samt deras medföljande familjemedlemmar Biträdande personal till sådana inspektörer och medlemmar av en utvärderingsgrupp	Wiendokumentet d. 4 mars 1992 om förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder (SÖ)
2. Institutioner inom OSSE som anges i lagen (1994:716) om rättslig ställning för institutioner inom konferensen om säkerhet och samarbete i Europa	Permanenta delegationer, personer som är tjänstemän vid dessa institutioner och egendom	Punkterna 3-16 i bilagan till det av ministerrådet inom konferensen om säkerhet och samarbete i Europa den 1 dec. 1993 fattade beslutet om rättskapacitet samt immunitet och privilegier (SÖ 1997:47)

3 Utredningens uppdrag och arbete

Utredaren skall enligt direktiven utreda den nuvarande utformningen av 1976 års lag om immunitet och privilegier i vissa fall och analysera de problem som är förenade med denna. Utredaren skall utvärdera den lagstiftningsmetod som används för att införliva bestämmelser om immunitet och privilegier med svensk rätt. Utredaren skall vidare beakta folkrättsliga aspekter. Härvid skall särskilt uppmärksammas de problem som följer av att bestämmelser om immunitet och privilegier i vissa fall tenderar att vara oklara och svårtolkade. Utifrån resultatet av analysen och utvärderingen skall utredaren utforma förslag till de förändringar av lagstiftningen som anses nödvändiga. Utredaren skall härvid väga samman intresset av att myndigheterna effektivt och säkert skall kunna tillämpa bestämmelserna med kravet på att lagstiftningen skall överensstämma med de folkrättsliga åtagandena. I övrigt är utredaren oförhindrad att ta upp sådana frågor och lägga fram de förslag som anses nödvändiga.

Utredaren har sammankallat sju stycken sammanträden med utredningens experter.

I syfte att närmare analysera de problem som är förenade med tillämpningen av lagstiftningen har utredaren genomfört intervjuer med företrädare för följande myndigheter och organisationer; Sjötullen i Stockholm, Generaltullstyrelsen, tullmyndigheten i Malmö, polismyndigheterna i Stockholm och Malmö, skattemyndigheterna i Stockholm och Malmö, särskilda skattekontoret i Ludvika, Riksskatteverket, International IDEA samt World maritime university. Förenta staternas, Danmarks, Schweiz och Italiens utrikesministerier lämnat redogörelser för hur internationella överenskommelser införlivas i respektive länder. Utredaren har även besökt det danska utrikesministeriet, UNICEF:s inköpsorganisation och Östersjörådets MR-kommissarie för att undersöka den danska tillämpningen av bestämmelser om immunitet och privilegier.

4 Tidigare regleringar

Fram till 1960-talets mitt har svensk lag innehållit endast ett fåtal bestämmelser om immunitet och privilegier. Reglerna har huvudsakligen gällt främmande stats representanter och egendom i Sverige.

Genom Kungl. brev den 10 februari 1769 utfärdades vissa bestämmelser om privilegier för utländska sändebuds tjänstefolk. Bestämmelser om immunitet och privilegier för främmande staters representanter och egendom har också funnits i vissa författningar som t.ex. brottsbalken, skatte- och tullförfattningar, folkbokföringsförordningen, utlänningslagen och i viss speciallag. I den mån bestämmelser saknades på området fick svenska myndigheter vid sina ställningstaganden i dessa frågor tillämpa internationell rätt och sedvänja.

Bestämmelser om särskilda förmåner för vissa internationella organisationer har funnits i särskild lagstiftning sedan 1947.

År 1966 reglerades för första gången immunitet och privilegier för främmande staters representanter och egendom i en lag som också omfattade vissa internationella organisationer, SFS 1966:661.
1966 års lag var, utöver de två första paragraferna, så konstruerad att lagtexten i en paragraf angav vilka organisationer och i en annan vilka fysiska personer som tillförsäkrades immunitet och privilegier. Lagen innehöll inte några närmare bestämmelser om vilka förmåner som de uppräknade subjekten hade rätt till. I detta avseende hänvisades till den stadga eller överenskommelse som i varje särskilt fall var tillämplig, utan att det närmare angavs var denna kunde återfinnas. De olika internationella stadgorna eller överenskommelserna hade ofta utländsk text som blev direkt tillämplig som svensk lag.

Lagändringar behövde göras upprepade gånger med korta mellanrum på grund av att Sverige tillträdde ett ökande antal internationella överenskommelser om inrättande av internationella organisationer för vilka gällde immunitet och/eller privilegier. I den utsträckning det aktuella internationella organet överhuvudtaget passade in i en viss paragraf krävde lagens konstruktion oftast ändringar i flera paragrafer samtidigt. Vissa subjekt ansågs inte falla in under de existerande uppräkningarna i lagens 3 och 4 §§ och det blev nödvändigt att lägga till

nya paragrafer i lagen samt numrera om de efterföljande paragraferna. Med tiden kom lagen därför att förlora i överskådlighet och klarhet.

Lagen byggde på den s.k. inkorporeringsmetoden. Vissa bestämmelser i Wienkonventionerna om diplomatiska respektive konsulära förbindelser arbetades dock in i gällande författningar för att underlätta tillämpningen på de områden där dessa bestämmelser kom att få störst praktisk betydelse för de tillämpande myndigheterna.

5 Gällande rätt

5.1 Inkorporering

I 1976 års lag om immunitet och privilegier har lagstiftaren behållit metoden att genom inkorporering införliva bestämmelser om immunitet och privilegier. Lagen innehåller sex paragrafer som hänvisar till internationella överenskommelser, vilka innehåller bestämmelser om immunitet och privilegier. I ytterligare en paragraf regleras immunitet och privilegier för internationella organ som finns upptagna i en bilaga till lagen och personer knutna till sådana organ. På samma sätt som gällde enligt 1966 års lag finns alltså de materiella bestämmelserna inte i lagen utan i internationella överenskommelser publicerade i "Sveriges internationella överenskommelser" (SÖ). Detta innebär att bestämmelser som utgör svensk lag inte finns i SFS. Publiceringen i SÖ sker med stöd av 14 § lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar och förordningen (1990:1070) om publicering av Sveriges internationella överenskommelser.

Avtalen inkorporeras inte i sin helhet utan endast såvitt gäller bestämmelserna om immunitet och privilegier. Dessa bestämmelser, liksom de EG-rättsliga bestämmelser som skall tillämpas i Sverige enligt lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till den Europeiska unionen, har företräde framför bestämmelser i andra författningar. Lagen tar över också senare tillkomna författningar, om inte annat uttryckligen sägs.

5.2 Internationella organisationer

Bestämmelser om immunitet och privilegier för internationella organ och personer med anknytning till sådana organ införlivas genom 4 §. Av bestämmelsen framgår att för organ som anges i en bilaga till lagen och personer med anknytning till sådant organ gäller immunitet eller

privilegier "enligt vad som har bestämts i stadga eller avtal som är i kraft i förhållande till Sverige".

Bilagan, som är utformad som en tabell, innehåller i dag 50 organ och/eller personkategorier. Tabellen redovisar vilket organ och vilka personkretsar som omfattas samt vilket avtal som innehåller de materiella bestämmelserna.

En förutsättning för tillämplighet är att det aktuella avtalet är i kraft i förhållande till Sverige. Vid undertecknandet eller ratifikationen av ett multilateralt avtal vet man ofta inte när detta kommer att träda i kraft. Det är vanligt att denna tidpunkt inträder en viss tid efter det att ett angivet antal länder har ratificerat avtalet. En vanlig metod vid tillägg i bilagan till lagen under senare tid har därför varit att riksdagen beslutat om ändringen, d.v.s. att det aktuella organet skall föras in i bilagan, samt angivit att ändringen träder i kraft den dag regeringen bestämmer. När regeringen får meddelande om att det stipulerade antalet ratifikationer har kommit in och alltså vet när avtalet kommer att träda i kraft, kan lagändringen förordnas att gälla från och med samma dag. Metoden innebär att det krävs två regeringsbeslut, nämligen först för att promulgera lagändringen och senare för att förordna om ikraftträdande.

Regeringen har dock under åren använt olika metoder för att sätta ändringar i bilagan i kraft. Under en tid var det vanligt att sätta ändringen i kraft i samband med riksdagens godkännande av den aktuella överenskommelsen. Då beslutade riksdagen att ändringen skulle träda i kraft en eller två veckor efter det att bestämmelsen kommit ut av trycket. Detta innebar att de svenska bestämmelserna kunde vara i kraft långt innan avtalet blev bindande för Sverige. Så är exempelvis fallet med Sveriges medlemskap i den Afrikanska utvecklingsbanken. Avtalet trädde i kraft den 30 december 1982, men ändringen av bilagan hade trätt i kraft redan i augusti 1980, vid vilken tidpunkt Sverige ännu inte hade ansökt om medlemskap.

I övergångsbestämmelserna saknas genomgående ett angivande av att ändringen inte skall tillämpas förrän vid en senare icke känd tidpunkt. Detta framgår av 4 § som anger som förutsättning för tillämpningen att avtalet är i kraft. För att myndigheterna skall veta om det aktuella avtalet är i kraft i förhållande till Sverige krävs att regeringen tillkännager ikraftträdandet. Detta är bakgrunden till att regeringen enligt 4 § skall kungöra vid vilken tidpunkt ett avtal träder i kraft eller har upphört att gälla. Under tiden den 1 juli 1987 till den 1 juli 1997 har inga sådana kungöranden gjorts. Den 1 juli 1997 utgavs ett nytt kungörande som återfinns i SFS 1997:595.

5.3 Immunitet och privilegier till följd av internationella överenskommelser

Lagen innehåller sex paragrafer med bestämmelser om immunitet och privilegier som har slagits fast i internationella överenskommelser, men som inte kan omfattas av 4 § i den nuvarande utformningen. I vissa fall beror detta på att överenskommelserna inte är knutna till internationella organ och i andra fall på att överenskommelserna inte är folkrättsligt bindande och sålunda inte är i kraft i förhållande till Sverige på det sätt som avses i 4 §.

1961 års Wienkonvention om diplomatiska förbindelser är inte kopplad till någon internationell organisation. I lagen (2 §) anges att de angivna kategorierna omfattas av immunitet och privilegier "enligt" konventionen. Samma begrepp används i hänvisningen till 1963 års Wienkonvention om konsulära förbindelser (3 §). I den senare bestämmelsen finns vissa tillägg i fråga om hur man skall agera i relation till länder som inte har biträtt konventionen eller biträtt denna med förbehåll.

Lagen innehåller ytterligare fyra paragrafer som hänvisar till internationella överenskommelser, varav två har anknytning till Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE), tidigare ESK. Den ena bestämmelsen gäller observatörer, inspektörer och medlemmar av utvärderingsgrupper som utövar uppdrag som avses i Wiendokumentet den 4 mars 1992 om förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder i Europa (2 a §) samt familjemedlemmar, administrativ och teknisk personal och tjänstepersonal. I bestämmelsen anges att vissa av de bestämmelser som finns i Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser skall tillämpas. Vad gäller utsträckningen av immunitet och privilegier hänvisar paragrafen således inte till den överenskommelse som parterna enats om. I stället redovisas överenskommelsens innehåll, nämligen att vissa bestämmelser i Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser är tillämpliga. Bestämmelsen utgör alltså samtidigt en transformering och en inkorporering av bestämmelser i internationella överenskommelser.

Den andra bestämmelsen som rör OSSE hänvisar till den immunitet och de privilegier som följer av en bilaga till ett ministerrådsbeslut den 1 december 1993 (2 b §). Enligt beslutet skall vissa institutioner inom OSSE (dåvarande ESK), permanenta delegationer, tjänstemän och viss egendom åtnjuta immunitet och privilegier. Riksdagen beslutade att ministerrådets beslut skulle publiceras i SÖ.

Att dessa överenskommelser regleras särskilt i lagen och inte tas upp i bilagan beror på den nuvarande utformningen av 4 § som anger

som förutsättning att det är frågan om ett mellanstatligt internationellt organ och att immunitet och privilegier följer av ett avtal eller en stadga som är i kraft i förhållande till Sverige. En mellanstatlig organisation kännetecknas bl.a. av att den upprättats genom en traktat, samt att den utövar en multinationell funktion och att den för ändamålet utrustats med permanenta organ och en egen rättsordning. OSSE uppfyller enligt svensk uppfattning inte kriterierna för att vara en internationell organisation, den anses inte baserad på en traktat i folkrättslig mening, och de beslut som tas inom OSSE:s ministerråd är - oaktat de är "politiskt bindande" - inte att betrakta som avtal eller stadgor som i folkrättsligt hänseende är bindande för Sverige. Detta framgår t.ex. av ovannämnda Rom-beslut som säger att ministrarna antog bestämmelserna och att "De rekommenderar att de deltagande staterna genomför dessa bestämmelser med iakttagande av sina konstitutionella och andra krav".

Utöver Wienkonventionerna regleras två folkrättsligt bindande avtal utanför lagens bilaga. Det ena är konventionen den 26 september 1986 om bistånd i händelse av en kärnteknisk olycka eller nödläge med radioaktiva ämnen. Det stadgas att immunitet och privilegier skall åtnjutas i den utsträckning som anges i konventionen, dock med de inskränkningar som följer av förklaringar som Sverige har avgivit i anslutning till konventionen (6§). Bestämmelsen – och avtalet – omfattar personal som ställs till förfogande av biståndsgivande part samt utrustning och egendom som förs in i Sverige. Det rör sig i det här fallet inte om en mellanstatlig internationell organisation.

Slutligen finns en bestämmelse som reglerar immunitet och privilegier vid import till och export från Sverige för främmande stats styrka och dess personal som deltar i utbildning för fredsbevarande verksamhet inom ramen för Partnerskap för fred, i enlighet med avtal som är i kraft i förhållande till Sverige (7 §). Det avtal som avses här är en i Bryssel 1995 daterad överenskommelse. Inte heller i detta fall rör det sig om en mellanstatlig internationell organisation.

5.4 Bemyndigande till regeringen

Lagen innehåller ett bemyndigande till regeringen att, efter avtal med organ som finns upptaget i bilagan till lagen, meddela föreskrifter om immunitet och privilegier för andra personer än sådana som anges i bilagan till lagen (5 §). Förutsättningen för att regeringen skall få utnyttja detta bemyndigande är att föreskrifterna är "av sådant slag som anges i 8 kap. 3 § regeringsformen". I denna bestämmelse regleras vilka föreskrifter som måste meddelas genom lag, vilket bl.a. gäller

skatter och föreskrifter om brott och rättsverkan av brott. Till sin ordalydelse är bestämmelsen motstridig, i det att bemyndigandet kan läsas som att det gäller just det obligatoriska lagområdet. Någon särskild erinran om att förordnandet bara får avse ämnen som anges i 8 kap. 7 § RF ansågs inte nödvändig vid införandet av 1976 års lag. I detta lagrum finns en uppräkning av de ämnen över vilka regeringen, efter förordnande i lag, får meddela föreskrifter. Här finns bl.a. frågor om utlännings vistelse i Sverige och in- eller utförsel av varor. Det är inom detta delegerbara område regeringen har förordnat om immunitet och privilegier.

I praktiken har bestämmelsen huvudsakligen kommit till användning vid konferenser i Sverige anordnade av FN:s fackorgan, oftast i samarbete med den svenska regeringen. Förordnandet har då utformats som ett avtal mellan regeringen och den aktuella organisationen. Dessa avtal har inte publicerats.

6 Folkrätt

6.1 Allmänt

Folkrätten är ett normsystem som reglerar staters inbördes offentligrättsliga förhållanden. Folkrätten är tämligen rudimentär i jämförelse med andra rättsordningar. Den saknar ett lagstiftande, ett dömande och ett exekutivt organ i egentlig mening. I viss mån ersätts den lagstiftande funktionen av internationella överenskommelser. En skillnad kvarstår dock, nämligen att internationella överenskommelser endast binder parterna. De internationella domstolarnas domsrätt begränsas i princip till de stater som underkastat sig densamma. Några internationella organ som kan verkställa internationella domstolars domar existerar inte i praktiken. Efterlevnaden blir beroende av om den aktuella staten frivilligt rättar sig efter domen.

I modern tid har folkrätten kommit att utveckla allt fastare former genom tillkomsten av ett flertal internationella organisationer. Förenta Nationerna är ett tydligt exempel på detta. FN:s organ har visserligen ingen lagstiftande makt men har medverkat till tillkomsten av ett flertal internationella överenskommelser, s.k. FN-konventioner. Vidare har ett flertal internationella domstolar inrättats som t.ex. den internationella domstolen i Haag samt två krigsförbrytartribunaler. Slutligen kan FN:s säkerhetsråd fatta vissa för medlemmarna bindande beslut.

6.2 Folkrättens rättskällor

Folkrätten kan sägas bestå av två huvuddelar, sedvanerätten, d.v.s. en allmän praxis som godtagits som gällande internationell rätt, och traktaträtten, d.v.s. internationella överenskommelser. Sedvanerätten anses binda alla stater, oberoende av samtycke, medan traktaträtten endast binder avtalsparterna.

Artikel 38 i den Internationella domstolens stadga, vilken endast gäller för domstolen men ändå får anses utgöra ett uttryck för en allmän

uppfattning om vilka rättskällorna är, anger att följande rättskällor skall användas vid slitande av tvister inför den internationella domstolen; a, allmänna eller speciella överenskommelser, d.v.s. traktater, b, internationell sedvänja, c, allmänna av de civiliserade folken erkända rättsgrundsatser, d, rättsliga avgöranden och e, doktrin. Domstolen kan också avgöra ett mål efter billighet och lämplighet, om parterna samtycker. Detta beror på att folkrätten till viss del anses utgöra dispositiv rätt eftersom staterna binder sig själva genom traktater. Vissa grundläggande normer för ordningen i statssamfundet anses dock tvingande, s.k. jus cogens.

6.3 Internationella organisationer som folkrättsligt subjekt

I modern tid har internationella organisationer som tillkommit genom traktater och som har en fast institutionell struktur kommit att betraktas som folkrättsliga subjekt. Organisationerna har ofta genom traktaten erhållit uppgifter vilkas genomförande förutsätter att de inordnas i det folkrättsliga systemet. De har i vissa fall erhållit kompetens att träffa beslut som binder medlemmarna och träffa avtal med andra organisationer och stater. Vissa traktater innehåller därför en förpliktelse för medlemsstaterna att i sin interna rätt erkänna organisationens rättssubjekt.

6.4 Folkrätt och nationell rätt

Förhållandet mellan folkrätten och den nationella rättsordningen har länge diskuterats och ofta med politiska övertoner. Den ena inriktningen argumenterade för statens självständighet och oberoende baserad på ett rättspositivistiskt synsätt medan den andra inriktningen argumenterade för en progressiv internationalism med naturrättsliga inslag. Utifrån dessa utgångspunkter har det utvecklats två olika skolor, den dualistiska och den monistiska skolan.

6.4.1 Dualism

Det dualistiska synsättet innebär att folkrätten och den nationella rätten utgör två skilda rättssystem med olika rättskällor, rättsobjekt och olika innehåll. De två rättssystemen verkar oberoende av varandra. Enligt

detta synsätt är det endast staten som binds av de folkrättsliga förpliktelserna. Myndigheter, inklusive domstolar, och medborgare anses inte bundna. De nationella domstolarna tillämpar endast nationell rätt. Enligt det dualistiska synsättet krävs ett särskilt införlivande för att en internationell överenskommelse skall bli en del av den nationella rättsordningen. Utan ett sådant aktivt införlivande kan inte enskilda fysiska eller juridiska personer åberopa den internationella överenskommelsen inför myndigheter och domstolar. Kompetensen att införliva internationella överenskommelser i dualistiska rättssystem tillkommer vanligtvis det lagstiftande organet.

6.4.2 Monism

Det monistiska synsättet innebär att folkrätten och den nationella rätten är delar av samma rättssystem. Folkrätten anses binda även myndigheter och medborgare och i konsekvens därmed blir internationella överenskommelser åberopbara inför nationella domstolar och myndigheter utan någon mellanliggande åtgärd för införlivande. I de flesta monistiska rättssystem anses folkrätten utgöra den överordnade rättsordningen. Detta innebär att en nationell rättsregel som står i strid med folkrätten är ogiltig.

Även om folkrätten enligt det monistiska synsättet anses ha giltighet i det nationella rättssystemet utan någon nationell reglering, har några traditionellt monistiska stater valt att ge internationella överenskommelser giltighet genom en reglering i konstitutionen, se bl.a. art. VI i Förenta Staternas konstitution. Vanligare är emellertid att detta fastslås i praxis eller i doktrinen. Den praktiska skillnaden mellan ett monistiskt och ett dualistiskt system är sålunda att det i det senare i princip krävs en särskild lagstiftningsåtgärd för att en internationell överenskommelse skall bli en del av den nationella rättsordningen.

6.5 Det svenska synsättet

Sveriges förhållande till folkrätten har länge kännetecknats av en viss kluvenhet. Å ena sidan har Sverige varit en tillskyndare av internationellt samarbete, men å andra sidan har Sverige markerat sin suveränitet och sitt oberoende genom den sedan länge hävdade dualismen.

I Sverige finns inga konstitutionella regler om införlivande av vare sig den allmänna folkrätten eller internationella överenskommelser. Det finns emellertid enstaka lagrum som anger att folkrättsliga grundsatser

skall tillämpas. Så är t.ex. fallet med brottsbalkens (BrB) 2 kap. 7 § beträffande begränsningar i jurisdiktionsrätten som följer av den allmänna folkrätten och BrB 22 kap. 11 § som hänvisar till folkrättens definition av folkrättsbrott.

Enligt stadgad praxis från Högsta domstolen, Regeringsrätten och Arbetsdomstolen är en internationell överenskommelse inte direkt tillämplig i svensk rätt. För att den skall bli det krävs sålunda att den har överförts till nationella bestämmelser. De metoder som står till buds för att införliva en internationell överenskommelse i den svenska rättsordningen är transformering och inkorporering.

6.5.1 Transformering

Transformering innebär att bestämmelser i internationella överenskommelser införlivas med den nationella rättsordningen genom att de omarbetas till författningstext. Härvid används samma teknik med avseende på systematik och språkbruk som vid rent intern lagstiftning. Transformeringens omfattning i de enskilda fallen beror på i vilken utsträckning konventionsbestämmelserna saknar motsvarighet i eller strider mot gällande lagstiftning. Ibland måste hela det materiella innehållet i överenskommelsen transformeras. I andra fall kan lagstiftaren konstatera att flertalet bestämmelser i överenskommelsen stämmer överens med gällande rätt, medan enstaka bestämmelser kräver en transformering. Detta kan ske genom obetydliga ändringar i gällande bestämmelser eller genom helt nya bestämmelser vilka antingen tas in i befintliga författningar eller utfärdas i form av en särskild författning. Slutligen kan man i vissa fall konstatera att inga lagstiftningsåtgärder behöver vidtas, dvs. att det råder s.k. normharmoni.

När internationella överenskommelser införlivas genom transformering framgår det vanligen inte av författningstexten att denna har tillkommit på grund av en internationell överenskommelse. När en helt ny lag utfärdas förekommer det dock att en särskild hänvisning sker i rubriken eller i en ingress. Det bör observeras att de nationella bestämmelserna är tillämpliga när den svenska författningen trätt i kraft, oavsett om den internationella överenskommelsen då har trätt i kraft.

I Sverige har tranformering varit den huvudsakliga metoden för införlivande av överenskommelser fram till vårt medlemskap i EU. Fördelen anses vara att man överför bestämmelserna till svensk rätt med en teknik och ett språkbruk som är välkända för berörda myndigheter och allmänhet.

En nackdel med metoden anses vara att det kan uppstå skillnader mellan den internationella överenskommelsen och den svenska

författningstexten. I samband med att den svenska författningstexten utarbetas måste man förutse de olika situationerna som kan komma att aktualiseras i anledning av överenskommelsen. Enligt ett uttalande i utredningen "Internationella överenskommelser och svensk rätt" (SOU 1974:100) skall i händelse av skillnader mellan den transformerade konventionsbestämmelsen och motsvarande bestämmelse i den internationella överenskommelsen den svenska bestämmelsen äga företräde. Detta uttalande skall jämföras med art. 27 i Wienkonventionen om traktaträtten, i vilken det föreskrivs att en avtalspart inte kan åberopa bestämmelser i sin interna rättsordning för att rättfärdiga sin underlåtenhet att fullgöra en traktat.

En variant av transformering är transformering genom översättning. Detta innebär att en konventionstext som är utformad på främmande språk tas in i den svenska författningen i en mer eller mindre ordagrann översättning. I motsats till vad som gäller vid inkorporering är det i detta fall, enligt svensk uppfattning, den svenska översättningen och inte den autentiska författningstexten som är gällande rätt.

En fördel med att transformera genom översättning anses vara att detta är tids- och arbetsbesparande. En annan fördel anses vara att tekniken underlättar en konform tolkning av överenskommelsen, då vägledning kan sökas från utslag av domstolar utanför landets gränser.

En nackdel med metoden anses vara att internationella överenskommelser är utformade med en främmande lagstiftningsteknik. Det kan därför vara svårt för myndigheter och allmänhet att tillämpa lagstiftningen. En annan nackdel anses vara att översättningarna kan vara bristfälliga.

6.5.2 Inkorporering

Inkorporering innebär att en internationell överenskommelse eller delar av denna skall gälla i Sverige. Bestämmelserna inkorporeras genom att det i en författning anges att hela överenskommelsen eller vissa bestämmelser i denna skall gälla som svensk lag.

Den främsta fördelen med metoden anses vara att proceduren är betydligt mindre tids- och arbetskrävande. Bestämmelserna överförs ju till svensk rätt i oförändrat skick. Eftersom rättstillämpningen grundas direkt på en text som också används av myndigheter och enskilda i andra konventionsstater, blir det naturligt att vid tillämpningen ta hänsyn till den praxis som utbildas i dessa stater.

En nackdel av praktisk natur är att texten till överenskommelsen inte alltid publiceras i anslutning till den svenska författningstexten.

Under senare år har inkorporering blivit allt vanligare. Avgörande har varit nödvändigheten av en enhetlig tolkning och tillämpning av EG-rätten, vilken - till skillnad från internationella överenskommelser i allmänhet - utgör en självständig rättsordning som hela tiden utvecklas.

6.6 EG-rätten

Frågan om monism och dualism ställs i viss mån på sin spets i och med Sveriges medlemskap i den Europeiska unionen. Inom varje medlemsstats territorium skall EG-rätten tillämpas jämte den nationella rätten. EG-rätten binder inte bara medlemsstaterna, dess legislativa organ, domstolar och myndigheter utan även fysiska och juridiska personer. Denna simultana tillämpning av två skilda rättssystem ger upphov till ett flertal problem som inte är olika de som uppstår då en stat tillträder en internationell överenskommelse vars materiella innehåll avser att påverka de nationella rättsordningarna.

Medlemskapet ger emellertid upphov till ett problem av större komplexitet än det ovan nämnda. De EG-rättsliga fördragen skapar en helt ny rättsordning och varje medlemsstat har erkänt den nya rättsordningen med all dess oförutsedda och potentiella utveckling. Erkännandet innebär att en ny rättsordning introduceras på det område som tidigare reglerats av den nationella rättsordningen, att unionens institutioner tillåts att utöva sin myndighet på de områden fördragen medger dem det och att medlemsstat skall tillse att nationella myndigheter avhåller sig från att utöva myndighet i strid med EG-rätten på dessa områden. Detta överensstämmer med doktrinen om begränsning av medlemsstatens suveräna rättigheter till förmån för unionen såsom den definierats av domstolen.

Det var oundvikligt att medlemskapet i de flesta medlemsstaterna förutsatte en ändring i konstitutionerna. I vissa konstitutioner infördes bestämmelser som begränsade suveräniteten, i andra bestämmelser för överförande eller delegation av makten till förmån för unionen.

Oavsett vilken lösning som valts av medlemsstaterna i detta avseende är det viktigt att understryka att EG-rätten inte måste genomgå någon form av införlivande för att vara tillämplig i medlemsstaterna. Metoderna för införlivande av internationella överenskommelser (transformering och inkorporering) är således inte tillämpliga på EG-rätten vilken behåller sin egen karaktär såväl vid tillkomsten som vid tillämpningen.

En konflikt mellan EG-rätten och nationell rätt föreligger om en medlemsstat har eller antar bestämmelser som strider mot EG-rätten. Lösningen ligger i principen om EG-rättens företräde, en princip som

är obestridd från EG-rättsligt perspektiv men vars tillämpning vid ett flertal tillfällen skapat problem i de nationella domstolarna. Frågan har inte reglerats i fördragen utan kom upp till prövning inför EG-domstolen för första gången år 1964 varvid principen om EG-rättens företräde fastslogs. Utgången har bekräftats i ett flertal efterföljande mål inför EG-domstolen.

I ett avgörande år 1978 gick domstolen ett steg längre och fastslog i sina domskäl att varje nationell domstol måste tillämpa gemenskapsrätten i dess helhet och åsidosätta varje nationell föreskrift som må komma i konflikt med den, oavsett om föreskriften tillkommit före eller efter den gemenskapsrättsliga föreskriften. Domstolen uttalade vidare att nationella domstolar självmant har att vägra att tillämpa nationella föreskrifter som står i strid med EG-rätten, även senare utfärdade sådana, och att den inte behöver begära eller avvakta att dessa föreskrifter först skall sättas ur spel genom lagstiftning eller andra konstitutionella medel.

7 Internationella överenskommelser ur ett svenskt perspektiv

7.1 Inledning

Den allmänna folkrättens regler har i allt väsentligt kodifierats i 1969 års Wienkonvention om traktaträtten som trädde i kraft i förhållande till Sverige den 27 januari 1980.

Internationella överenskommelser sluts i olika sammanhang och för att täcka varierande behov. Några skriftkrav föreligger inte, även om 1969 års Wienkonventions regler endast gäller skriftliga avtal. Internationella överenskommelser förekommer under flera olika benämningar såsom traktater, konventioner, deklarationer, protokoll och akter. Det är emellertid inte benämningen som är avgörande för en överenskommelses rättsliga status, utan överenskommelsens innebörd.

Man skiljer mellan bilaterala traktater (avtal mellan två stater) och multilaterala traktater (avtal mellan flera stater) samt unilaterala åtaganden. Unilaterala akter är ensidiga viljeförklaringar varigenom en stat gör en utfästelse. Sådana ensidiga viljeförklaringar måste kommuniceras för att vinna den effekt som avses, d.v.s. rättsverkan inträder normalt genom kommunikationen.

Överenskommelser ingås eller tillträds i allmänhet genom undertecknande av avtalet följt av ratifikation (godtagande eller godkännande) som då är den åtgärd som binder staten. I vissa fall krävs dock inte ratifikation och då har undertecknandet bindande effekt. I andra fall sker tillträde utan föregående undertecknande genom anslutning (eng. "accession") till överenskommelsen. Emellanåt förekommer också att överenskommelser av mindre vikt ingås genom att s.k. ministeriella noter utväxlas mellan en ambassadör och, i regel, utrikesministern i det land där ambassadören tjänstgör. Avtal som har ingåtts genom skriftväxling (eng. "exchange of notes") har folkrättsligt samma status som andra avtal.

I Sverige ingås internationella överenskommelser efter beslut av regeringen, i förekommande fall med riksdagens godkännande. Nedan följer en redogörelse för folkrättsliga och svenska internrättsliga bestämmelser om internationella överenskommelsers ingående och upphörande.

7.2 Regeringens behörighet att ingå internationella överenskommelser

Enligt 10 kap. 1 § regeringsformen (RF) är behörigheten att ingå internationella överenskommelser förbehållen regeringen. Detsamma gäller ändring av sådana överenskommelser. I motsats till vad som gäller i vissa länder kan statschefen eller ett departement, med undantag för de fall då departementet agerar som förvaltningsmyndighet, inte ingå en internationell överenskommelse. Som part anges på svensk sida som regel regeringen, även om t.ex. ett ministerium står som företrädare för den andra staten. Det är även vanligt att "Sverige" eller "Konungariket Sverige" anges som part i ett avtal. Detta svenska synsätt kan leda till problem, särskilt vid bilaterala avtal med en stat som å sin sida kräver att överenskommelserna ingås av en minister eller ett ministerium/departement.

Av 10 kap. 2 § RF framgår att det i vissa fall krävs att riksdagen godkänner att en överenskommelse ingås. Om det fordras en lagstiftningsåtgärd eller ett anslagsbeslut för att Sverige skall kunna fullgöra sina åtaganden enligt överenskommelsen, måste regeringen inhämta riksdagens godkännande. Dessutom krävs att riksdagen godkänner överenskommelser som är av större vikt, även om det inte krävs någon åtgärd som faller inom riksdagens behörighetsområde. Om rikets intresse kräver det, kan regeringen i de senare fallet överlägga med Utrikesnämnden i stället för att inhämta riksdagens godkännande. Huruvida en fråga skall anses vara av större vikt eller inte avgörs av regeringen under konstitutionellt ansvar.

Regeringsformens regler om ingående av internationella överenskommelser är också tillämpliga på ensidiga internationella åtaganden som är folkrättsligt bindande för Sverige. Detta innebär bl.a. att en utfästelse som ett statsråd gör ett annat lands regering måste föregås av ett regeringsbeslut.

7.3 Förhandlingsarbetet

En internationell överenskommelse föregås som regel av förhandlingar. Vid en förhandling företräds de deltagande staterna av ett eller flera ombud. Dessa kan biträdas av sakkunniga, experter och observatörer. Tillsammans bildar de en förhandlingsdelegation.

Det blir i praktiken vissa skillnader mellan en bilateral och en multilateral förhandling. I den bilaterala förhandlingen har förhandlingsdelegationen en motpart och det är därmed "endast" två viljor som skall jämkas samman. Av de avtal som omfattas av 1976 års lag är det endast högkvartersavtalen som är bilaterala. Dessa avtal syftar till att lösa en fråga, nämligen den om immunitet och privilegier för organisationen i Sverige. Vid de multilaterala förhandlingarna är processen betydligt mera komplicerad. Konventionen om förbud mot kemiska vapen är ett exempel på en omfattande multilateral konvention. I förhandlingsarbetet deltog ett 140-tal stater. Förhandlingarna pågick under många år och syftet var att komma överens om en konvention som bl.a. skulle innehålla bestämmelser om förbud mot framställning och innehav av kemiska vapen samt en övervakningsmekanism. Konventionen måste avvägas så att den var acceptabel i olika juridiska och politiska system. Det är då självklart att konventionen i många delar är ett uttryck för en minsta gemensam nämnare.

Medlemmarna av en svensk förhandlingsdelegation förordnas vanligen av det statsråd inom vars departement sakfrågan hör hemma. Som regel behöver ett ombud inte ha någon särskild förhandlingsfullmakt. Emellanåt begär emellertid en inbjudande stat eller organisation att en fullmaktshandling (eng. "credentials") skall företes. En förhandlingsfullmakt ger inte den befullmäktigade rätt att underteckna den överenskommelse som förhandlingen utmynnar i. Härför krävs en särskild fullmakt. Ombudet kan dock parafera eventuella överenskommelser. En parafering innebär ett fastställande av den text som är resultatet av förhandlingarna. Ombudet får även underteckna eventuella slutakter och slutprotokoll. Dessa brukar innehålla en redogörelse för förhandlingens förlopp och resultatet av denna. Undertecknandet av en slutakt innebär på intet sätt ett samtycke till att bli bunden av den eller de överenskommelser som akten avser eller som intagits direkt i denna. Detsamma gäller parafering av en avtalstext.

7.4 Undertecknande

Sedan en överenskommelse utarbetats uppkommer frågan om undertecknande. Undertecknandet har olika verkan i olika fall. Vissa

överenskommelser blir enligt sin lydelse bindande direkt när de undertecknas. Andra överenskommelser får bindande verkan först sedan undertecknandet följts av ratifikation eller godkännande. I det senare fallet innebär dock undertecknandet att staten i princip är förpliktad att avhålla sig från handlingar som skulle kunna omintetgöra överenskommelsens ändamål och syfte.

När det i en överenskommelse anges att den skall ratificeras, kan den undertecknas utan förbehåll för ratifikation. I vissa överenskommelser anges emellertid att en stat kan uttrycka sitt samtycke till att bli bunden direkt genom undertecknande eller genom undertecknande följt av ratifikation. Om avsikten är att staten inte omedelbart skall bli bunden av överenskommelsen, måste därför vid undertecknandet göras ett uttryckligt förbehåll för ratifikation.

7.5 Beslut om att underteckna - nationella bestämmelser

En överenskommelse får undertecknas först sedan regeringen fattat beslut därom. Om undertecknandet har bindande verkan och överenskommelsen enligt 10 kap. 2 § RF skall underställas riksdagen för godkännande, måste detta ha skett innan regeringen kan fatta beslut om undertecknande. Som regel avser regeringens beslut en redan fastställd avtalstext. Det kan undantagsvis förekomma att regeringen måste fatta beslutet om undertecknande innan förhandlingen helt har avslutats. Som en förutsättning för ett sådant beslut bör gälla dels att den blivande överenskommelsens text i allt väsentligt fastställts, dels att särskilda skäl föreligger för ett undertecknande utan att den slutliga texten förelagts regeringen. Beslutet att underteckna kan i sådana fall avse en blivande överenskommelse vars innehåll står i "huvudsaklig överensstämmelse" med ett till regeringsbeslutet fogat förslag. Denna formulering av regeringsbeslutet innebär att undertecknande inte får ske, om det görs mer än marginella sakliga ändringar i den till beslutet fogade texten.

Som nämnts i föregående avsnitt erfordras enligt folkrättens regler i allmänhet att den som skall underteckna en överenskommelse företer en fullmakt (eng. "full powers") för att styrka sin behörighet. Krav på uppvisande av fullmakt föreligger inte om statschefen, regeringschefen eller utrikesministern undertecknar en överenskommelse (jfr. art. 7 i Wienkonventionen om traktaträtten). Dessa anses genom sin ställning ha sådan behörighet. Även i vissa andra fall kan det följa av praxis att

fullmakter inte behöver uppvisas. Fullmakt behövs t.ex. normalt inte vid skriftväxling.

En fullmaktshandling kan utfärdas även i fall då regeringens beslut om undertecknande av en överenskommelse är villkorat på så sätt att undertecknandet skall ske endast om den slutliga avtalstexten står i huvudsaklig överensstämmelse med det till regeringsbeslutet fogade förslaget. Ansvaret för att detta är fallet åvilar då den befullmäktigade.

7.6 Ratifikation och anslutning

Som framgår av det föregående avsnittet kan en stat i vissa fall bli bunden av en överenskommelse direkt vid undertecknandet. I andra fall krävs däremot att staten därutöver ratificerar överenskommelsen. När en överenskommelse redan trätt i kraft, tillträder en stat överenskommelsen genom anslutning (eng. "accession"). Vad som sägs i det följande om ratifikation (eng. "ratification") gäller även anslutning.

Genom ratifikation uttrycker en stat sitt samtycke till att en överenskommelse blir bindande för staten. Bilaterala avtal ratificeras genom att parterna utväxlar ratifikationsinstrument. Ratifikation av multilaterala överenskommelser sker normalt genom att den ratificerande staten överlämnar sitt ratifikationsinstrument till den i överenskommelsen utsedde depositarien. Till depositarie utses vanligen ett lands utrikesdepartement eller en internationell organisations sekretariat. Depositionen eller utväxlingen av ratifikationsinstrument utgör den folkrättsliga formen för att bekräfta samtycke till att bli bunden av en överenskommels. Först genom någon av dessa åtgärder blir staten folkrättsligt.

Kräver överenskommelsen riksdagens godkännande enligt RF 10 kap 2 §, inhämtas detta genom proposition. Regeringsbeslut om ratifikation meddelas när propositionen bifallits. Erfordras inte riksdagens godkännande och behöver inte heller några andra åtgärder vidtas innan Sverige blir bundet av överenskommelsen, kan regeringen besluta om undertecknande och ratifikation i ett och samma beslut.

7.7 Andra former för ingående av internationella överenskommelser

Det förekommer att internationella överenskommelser innehåller bestämmelser, som anger att ratifikationen ersätts med andra former för att uttrycka en stats samtycke till att vara bunden av överens-

kommelsen, t.ex. notifikation. Överenskommelser kan också ingås genom skriftväxling (eng. "exchange of notes").

Till en del multilaterala överenskommelser kan tillträde ske genom undertecknande åtföljt av deposition av ett godkännandeinstrument (eng. "instrument of acceptance").

I en bilateral eller multilateral överenskommelse anges ibland att den träder i kraft genom enkla meddelanden mellan signatärstaterna, resp. till depositarien, om att överenskommelsen godkänts (eng. "notification of acceptance") eller att de konstitutionella kraven för dess ikraftträdande är uppfyllda. Notifikation till depositarien är också en vanlig form för godkännande av ändringar i konventioner när ändringsförfarandet reglerats genom särskilda bestämmelser. Notifikation kan inte ske enbart på grundval av ett regeringsbeslut om undertecknande.

När tillträde sker i någon av de här åsyftade formerna, förfar man på samma sätt som vid beslut om ratifikation. Ett beslut att godkänna en överenskommelse eller att verkställa en skriftväxling fattas således - i förekommande fall efter riksdagsbehandling - av regeringen. Ett sådant beslut av regeringen skall föregå även en notifikation om att de konstitutionella kraven för en överenskommelses ikraftträdande är uppfyllda.

7.8 Reservationer

Ibland förekommer det att en stat vid tillträdet till en multilateral överenskommelse önskar göra en reservation i något avseende. Med reservation avses en ensidig förklaring som avges i syfte att utesluta eller modifiera rättsverkningarna av bestämmelserna i en traktat (art. 2.1 d, Wienkonventionen om traktaträtten).

En reservation skall avges skriftligen och får endast göras om den inte är förbjuden enligt överenskommelsens ändamål och syfte (se art. 23 och 19 i Wienkonventionen om traktaträtten). I det senare hänseendet kan ibland föreligga olika uppfattningar bland konventionsstaterna. Parterna kan därför göra invändningar mot sådana reservationer som de anser strider mot överenskommelsens ändamål och syfte.

En invändning mot en reservation får till följd att de bestämmelser som reservationen avser inte blir tillämpliga mellan den reserverande och den invändande staten, så långt invändningen sträcker sig (art. 21.3 Wienkonventionen om traktaträtten). Reservationer kan göras antingen vid undertecknandet, vid ratifikationen, vid godkännandet av överenskommelsen eller vid anslutningen till denna.

En reservation skall enligt svensk rätt föregås av ett regeringsbeslut, vanligen det beslut då regeringen tar ställning till tillträdet till den internationella överenskommelsen.

Vad nu sagts gäller i tillämpliga delar även de förklaringar (eng. "declarations") som Sverige ibland avger vid undertecknande eller ratificering av en överenskommelse eller vid sin anslutning till denna och som inte har karaktären av reservation i egentlig mening.

7.9 Ikraftträdande

Tidpunkten då en överenskommelse träder i kraft framgår oftast av dess slutbestämmelser. I multilaterala överenskommelser anges ofta att ikraftträdandet sker när ett visst antal ratifikationsinstrument deponerats. Vid ikraftträdandet blir överenskommelsen bindande för de stater som genom ratifikation förklarat sig bundna av den.

Vanligen sätts en tidsfrist ut för ikraftträdandet. Bestämmelser om tidsfrist utformas i huvudsak på två sätt. En överenskommelse kan träda i kraft ett visst antal dagar eller månader efter utväxlingen av erforderligt antal ratifikationsinstrument eller noter. Alternativt kan ikraftträdandebestämmelser ange att överenskommelsen träder i kraft den första dagen i en viss månad efter det att utväxling eller deposition skett. Det är viktigt att behovet av att hinna med nationella åtgärder för införlivande beaktas när tidsfristen för ikraftträdandet fastställs.

Bilaterala avtal stadgar inte sällan att de träder i kraft den dag då de båda parternas ratifikationsinstrument utväxlats.

När en överenskommelse ingås genom skriftväxling som sker på samma dag, träder överenskommelsen normalt i kraft den dagen. I andra fall kan ikraftträdandet ske den dag då svarsnoten är daterad, eller den dag då denna note mottagits av den andra parten.

Det förekommer också s.k. opting-out klausuler. Denna typ av bestämmelser föreskriver att en medlemsstat blir bunden av vissa bestämmelser som antagits inom en organisation, om staten inte inom viss tid anmäler en invändning.

7.10 Uppsägning och ändring

Regeringsformens bestämmelser om ingående av internationella överenskommelser äger enligt 10 kap. 4 § RF tillämpning också på uppsägning av överenskommelser. En uppsägning kräver således riksdagens godkännande, om den förutsätter ett riksdagsbeslut om lagändring eller annars bedöms vara av större vikt. Den omständigheten att den överenskommelse som skall sägas upp har ingåtts med riksdagens godkännande saknar i princip betydelse när ställning skall tas till vem som är behörig att säga upp den.

På motsvarande sätt skall reglerna i 10 kap. 4 § RF också tillämpas på ändringar av överenskommelser. Frågan om riksdagens godkännande skall inhämtas skall därvid bedömas uteslutande med hänsyn till innehållet i ändringen, och det är i princip utan betydelse om den ursprungliga överenskommelsen ingicks med eller utan riksdagens godkännande.

Huvudregeln är att en traktat ändras genom en överenskommelse mellan parterna. Som nämnts ovan kan s.k. opting-out klausuler innebära att parter genom passivitet blir bundna av överenskommelser. När ändringar i en överenskommelse antas genom beslut av de till överenskommelsen anslutna staterna eller en genom överenskommelsen tillskapad organisation, kan det bli aktuellt att tillämpa det förenklade förfarande för godkännande som anges i 10 kap. 5 § tredje stycket RF. Beträffande en internationell överenskommelse som införlivats med svensk rätt genom inkorporering, kan riksdagen föreskriva att framtida ändringar i en överenskommelse automatiskt skall gälla i Sverige. Ett sådant beslut om förtida inkorporering får endast avse ändringar av begränsad omfattning.

7.11 Publicering

Publicering År 1912 började internationella överenskommelser som Sverige tillträtt att publiceras i Sveriges överenskommelser med främmande makter (SÖ) i stället för i Svensk författningssamling (SFS). Riktlinjerna för vilka överenskommelser som skulle publiceras var inte författningsreglerade, utan utvecklades genom praxis.

Genom förordningen (1990:1070) om publicering av Sveriges internationella överenskommelser m.m., reglerades vilka överenskommelser som skulle publiceras. Samtidigt ändrades namnet på publikationen till Sveriges internationella överenskommelser (SÖ).

Huvudregeln är att alla för Sverige bindande överenskommelser som har ingåtts av regeringen skall publiceras i SÖ. Detsamma gäller ändringar, reservationer och förklaringar som rör publicerade överenskommelser samt uppgift om att en sådan överenskommelse upphört att gälla. Överenskommelser av mindre vikt behöver dock inte publiceras.

Om det finns särskilda skäl kan utgivaren även besluta att för Sverige bindande beslut av mellanfolkliga organisationer skall publiceras i SÖ. Utgivaren kan också besluta att publicera avtal som har ingåtts av svenska förvaltningsmyndigheter.

I vissa fall publiceras internationella överenskommelser även i andra publikationer än SÖ. Vid inkorporering tas överenskommelsen vanligen in som en bilaga i SFS till den lag eller förordning varigenom

inkorporering sker. Det förekommer också att överenskommelser inkorporeras genom en allmän hänvisning till dess bestämmelser utan att avtalstexten publiceras i SFS. Så är t.ex. fallet med 1976 års lag.

8 Utländsk rätt

8.1 Danmark

8.1.1 Ingående av internationella överenskommelser

I den danska grundlagens 19 § 1 st. anges:

"Kongen handler på rigets vegner i mellomfolkelige anliggender. Uden folketingets samtykke kan han dog ikke fortage nogen handling, der foroger eller indskraenker rigets område, eller indgå nogen forpligtelse, till hvis opfyldelse folketingets medvirken er nodvendig eller som i ovrigt er af storre betydning. Ej heller kan kongen uden folketingets samtykke opsige nogen mellomfolkelige overennskomst, som er indgået med folketingets samtykke."

Av grundlagens 14 § följer att detta kungliga godkännande skall biträdas av minst en minister. Grundlagen tilldelar inte utrikesministern någon särskild kompetens att ingå internationella överenskommelser, men han ingår däremot med stöd av konstitutionell praxis ett betydande antal utan att kungen medverkar. Vidare anges i 17 § andra stycket i den danska grundlagen att "vigtige regeringsforanstaltninger" skall behandlas i regeringen. Hit räknas även ingående av internationella överenskommelser.

Grundlagens 19 § förutsätter som huvudregel att folketinget i form av ett beslut ger sitt samtycke till att en framförhandlad överenskommelse ingås. Detta sker också 5-6 gånger årligen, men bara i de fall en lagändring inte anses nödvändig för att uppfylla förpliktelserna i den internationella överenskommelsen. I de fall en lagändring anses nödvändig innebär lagändringen ett "tyst samtycke" av folketinget till att den internationella överenskommelsen ingås under förutsättning att det framgår av lagen eller dess förarbeten att den tillkommit för att uppfylla förpliktelserna i den internationella överenskommelsen.

Det är vanligt förekommande att en lag antas på förhand av folketinget som ger regeringen eller en minister rätt att ingå en internationell överenskommelse på ett bestämt område och av ett visst innehåll. Detta innebär att det inte behövs några ytterligare lagstiftningsåtgärder för att överenskommelsen skall bli gällande.

8.1.2 Införlivande av internationella överenskommelser i dansk rätt

Det anses följa av grundlagens 19 § att internationella överenskommelser inte utan vidare blir del av den danska rättsordningen. Därutöver innehåller vare sig grundlagen eller annan lag några bestämmelser om internationella överenskommelsers förhållande till nationell rätt eller hur uppfyllelse kan eller skall ske.

I "Betaenkning (nr 682) om kundgorelse og opfyldelse af traktater" (Köpenhamn 1973) konstaterades att det är en fast författningsrättslig praxis att en särskild lag måste stiftas om de förpliktelser den internationella överenskommelsen medför inte omedelbart kan uppfyllas av statsorganen.

I praxis används tre former för att uppfylla de förpliktelser som följer av den internationella överenskommelsen. Dessa är omskrivning, vilken närmast motsvaras av den i Sverige använda metoden transformering, och inkorporering samt konstaterande av normharmoni. Omskrivning är den vanligast förekommande metoden när det gäller införlivande av redan färdigutarbetade traktater. Metoden användes bl.a. vid införlivandet av FN:s människorättskonvention. Inkorporeringsmetoden används relativt sällan i Danmark men kom dock till användning vid införlivandet av de två Wienkonventionerna om diplomatiska och konsulära förbindelser. Konstaterande av normharmoni innebär att danska myndigheter konstaterar att dansk rätt uppfyller förpliktelserna i den internationella överenskommelsen. Därmed vidtages normalt sett inga lagstiftningsåtgärder.

I dansk doktrin har utvecklats en allmän tolkningsregel, vilken innebär att dansk rätt, i händelse av att den är tvetydig, skall tolkas på så sätt att den står i överensstämmelse med folkrätten. Vidare har det uppställts en s.k. "formodningsregel" enligt vilken det får förmodas att lagstiftningsmakten inte önskar vidtaga lagstiftningsåtgärder i strid med Danmarks internationella åtaganden. Bestämmelser vidtagna i strid med tidigare accepterad folkrätt skall därför tolkas med sådana förbehåll och/eller tillägg, att dansk rätt kommer i överensstämmelse med folkrätten, även om detta står i strid med en ordagrann tolkning av bestämmelser i dansk rätt. Det antas vidare i den danska doktrinen att

förvaltningen är förpliktigad att skönsmässigt utöva sina befogenheter i överensstämmelse med folkrätten. Med hänvisning till dessa principer anses det därför att man kan åberopa sig på internationella överenskommelser inför danska domstolar och myndigheter i den delen de inte står i överensstämmelse med dansk rätt.

8.1.3 Införlivande av immunitets- och privilegiebestämmelser i dansk rätt

Vad avser utländska staters representationer har Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser inkorporerats genom lag nr. 252 av den 18 juni 1968 om diplomatiska förbindelser. Wienkonventionen om konsulära förbindelser har även den inkorporerats i dansk rätt genom lag nr. 67 av den 8 mars 1972.

Frågan om att medge internationella organisationer och institutioner privilegier och immunitet uppkom första gången genom lag nr. 43 av den 20 februari 1948, vars syfte var att möjliggöra en ratifikation av konventionen rörande Förenta Nationernas privilegier och immuniteter. Danmark har därefter ratificerat ett flertal konventioner på detta område.

Den nu gällande lagen, "lov, nr 567 af 30 novemmber 1983 om rettigheder og immuniteter for internationale organisationer m.v" innehåller bestämmelser vilka ger berörd minister rätten att genom ett administrativt förfarande, "bekendtgorelse", införliva bestämmelser om immunitet och privilegier för internationella organisationer eller institut, deltagarstaternas representanter, ämbetsmän och sakkunniga m.fl.

Lagens ordalydelse förutsätter att immuniteten och privilegierna härrör ur en internationell överenskommelse i folkrättslig mening. Från nyare praxis kan dock nämnas att ESK:s (numera OSSE) ministerråds beslut av den 1 december 1993 om rättskapacitet för ESK:s institutioner samt immunitet och privilegier införlivats på detta sätt, trots att beslutet enligt gängse dansk uppfattning inte var att betrakta som en internationell överenskommelse i folkrättslig mening. Vidare kan nämnas att Danmark ingått ett högkvartersavtal med OSSE:s parlamentariska församling rörande dess sekretariat. Detta får anses vara ett uttryck för att Danmark ansåg att presidenten för församlingen hade kompetens att ingå högkvartersavtal och att organisationen uppfyller kraven för att vara part i en internationell överenskommelse.

Lagen omfattar varje organisation som Danmark har anslutit sig till. Lagen får vidare antas omfatta sådana nyare former av internationellt samarbete som inte nödvändigtvis vilar på en överenskommelse i folk-

rättslig mening. Det måste dock förutsättas att det är frågan om en slutgiltig och färdig text. Således var det inte nödvändigt att göra en lagändring för att medge OSSE:s parlamentariska församling immunitet och privilegier, se ovan.

De bestämmelser om immunitet och privilegier som införlivas på detta sätt får inte gå utöver vad som är nödvändigt för att organisationen skall kunna utföra sina uppgifter, jfr. den internationellt erkända principen om "functional necessity". I de fall den internationella överenskommelsen medger längre gående immunitet och privilegier måste folketingets samtycke inhämtas.

Avslutningsvis anses inte de nu nämnda lagarna uttömmande reglera vilka som åtnjuter immunitet och privilegier i Danmark. Det antas därför att delegerade till konferenser åtnjuter en viss immunitet med stöd av den folkrättsliga sedvanerätten och denna därmed får anses vara en del av den danska rättsordningen.

8.1.4 Kungörelse och publicering av internationella överenskommelser

Den danska grundlagen nämner ingenting om kungörelse och publicering av internationella överenskommelser. Av förarbetena till "lovtidendeloven" anges att internationella överenskommelser skall kungöras och publiceras däri. Sedan 1935 sker detta av praktiska skäl i en särskild avdelning av "lovtidende", avdelning C.

"Bekendtgorelser" av internationella överenskommelser som innehåller immunitets- och privilegiebestämmelser är tillgängliga i sin helhet i "statens elektroniske register over retsforskrifter (retsinformation)". Som regel är de också intagna i "Topsoe-Jensen, Dansk lovregister", som utkommer varje år. Det förs emellertid inte ett särskilt officiellt register över organisationer som åtnjuter immunitet och privilegier i Danmark.

Utrikesministeriets Protokoll för en lista över internationella organisationer som har säte i Danmark (Köpenhamn). Dessa är upptagna sist i "Copenhagen Diplomatic List" som ges ut av Protokollet. Bland dessa återfinns bl.a. WHO:s regionkontor för europa och Nordiska rådets sekreteriat.

8.2 Schweiz

8.2.1 Ingående av internationella överenskommelser

I artikel 8 i det schweiziska edsförbundets grundlag anges att konfederationen ensam har rätt att ingå internationella överenskommelser med främmande stater. I artikel 9 stadgas emellertid att kantonerna förbehåller sig rätten att ingå internationella överenskommelser med främmande stater som berör frågor om kantonal offentlig ekonomi, grannrelationer och polisiära frågor.

I Schweiz förhandlas och ratificeras internationella överenskommelser av regeringen ("Bundesrat"). För att regeringen skall kunna ratificera en internationell överenskommelse krävs emellertid, enligt art 85 (5) i grundlagen, att parlamentet ("Bundesversammlung") först godkänner överenskommelsen genom ett beslut. För sådana internationella överenskommelser som omfattas av art 89 (3-5) i grundlagen, t.ex. om den internationella överenskommelsen löper på obestämd tid eller om fråga är om anslutning till en internationell organisation, krävs även en folkomröstning om detta begärs av minst 50.000 röstberättigade eller åtta stycken kantoner. Även parlamentet kan besluta att en internationell överenskommelse skall godkännas genom folkomröstning.

8.2.2 Införlivande av internationella överenskommelser i schweizisk rätt

Schweiz bekänner sig till det monistiska synsättet. Detta innebär att att internationella överenskommelser som ingås av Schweiz blir en del av den schweiziska rättsordningen i och med att de ratificeras.

Sålunda behöver en internationell överenskommelse vare sig transformeras eller inkorporeras för att bli en del av den schweiziska rättsordningen. Emellertid kan det i bland bli nödvändigt att anpassa den nationella lagstiftningen, om denna inte står i överensstämmelse med den internationella överenskommelsen och/eller om det rör sig om en internationell överenskommelse som är "non-self-executing", d.v.s. om förpliktelserna i överenskommelsen är av sådan allmän karaktär att de förutsätter särskild implementerande lagstiftning för att kunna tillämpas.

8.2.3 Införlivande av immunitets- och privilegiebestämmelser i schweizisk rätt

Schweiz har ingen separat lagstiftning beträffande immunitet och privilegier. Såvitt avser de internationella organisationer som har säte i Schweiz har en särlösning valts. Det schweiziska parlamentet har genom ett beslut ("Bundesbeschluss betreffend Vereinbarung mit internationalen Organisationen über ihr rechtliches Statut in der Schweiz") delegerat rätten att ingå s.k. högkvartersavtal med de internationella organisationerna till regeringen. Regeringen har emellertid skyldighet att inhämta de berörda kantonala regeringarnas samtycke om högkvartersavtalen t.ex. påverkar kantonernas beskattningsrätt. Regeringens fullmakt omfattar emellertid inte sådana avtal som anges i art 89 (3-4) i grundlagen, t.ex. sådana som löper på obestämd tid. Dessa avtal måste godkännas av parlamentet. Uppföljning av frågor, ändringar och tillägg i högkvartersavtalen sker i noteform.

8.2.4 Kungörelse och publicering av internationella överenskommelser

De i Schweiz gällande internationella överenskommelserna kungörs genom att de publiceras på samma sätt som annan lagstiftning i "Amtlichen Sammlung des Bundesrechts", vilket är en kronologiskt ordnad lagsamling. Därefter publiceras de internationella överenskommelserna i "Systematischen Sammlung des Bundesrechts", vilket är en efter sak ordnad lagsamling.

8.3 Italien

8.3.1 Ingående av internationella överenskommelser

Ansvaret för utrikespolitiken åvilar enligt artikel 95 i den italienska grundlagen regeringen (ministerrådet). Grundlagen tilldelar inte utrikesministern någon särställning i detta avseende men det är i huvudsak denne som ingår internationella överenskommelser.

Internationella överenskommelser ratificeras enligt artikel 87 (8) i grundlagen av republikens president. Sådana internationella överens-

kommelser som omfattas av artikel 80 i grundlagen kan endast ratificeras av presidenten efter parlamentets godkännande. Godkännandet sker genom att parlamentet antar en lag. De internationella överenskommelser som här avses är sådana som är av politisk natur och sådana som stipulerar skiljeförfarande eller annan juridisk reglering samt sådana internationella överenskommelser som medför förändringar av nationens territorium, statens finansiella ställning eller av dess nationella lagstiftning.

8.3.2 Införlivande av internationella överenskommelser i italiensk rätt

Såsom nämnts ovan godkänner parlamentet att en internationell överenskommelse som omfattas av artikel 80 ratificeras genom antagandet av en särskild lag. Denna lag är av ramlagskarraktär och utgör, förutom ett godkännande att ratificera den internationella överenskommelsen, också själva införlivandeakten. Internationella överenskommelser blir således en del av det italienska rättssystemet genom inkorporation, såvida inte en sådan implementering förutsätter en ändring av nationell lag för att undvika konflikt med den nationella rättsordningen. I dessa fall får man endera ändra den nationella lagstiftningen eller inkorporera den internationella överenskommelsen med reservationer, förutsatt att detta är tillåtet.

8.3.3 Införlivande av immunitets- och privilegiebestämmelser i italiensk rätt

Italien saknar en separat lagstiftning beträffande immunitet och privilegier. I stället måste för varje internationell organisation, som upprättar säte i Italien, en särskild lag antas av parlamentet vilken reglerar omfattningen av immunitet och privilegier. Därtill ingås mellan Italien och vederbörande internationella organisation ett "accordo di sede" ("sätesavtal") vilket närmast motsvaras av de avtal Sverige ingår med internationella organisationer som har sitt högkvarter här.

8.3.4 Kungörelse och publicering av internationella överenskommelser

Samtliga internationella överenskommelser som är i kraft i förhållande till Italien, inklusive de som inte kräver någon parlamentarisk behand-

ling, publiceras enligt lag 839/1984 i "Gazetta Ufficiale". Enligt samma lag skall månatligen samtliga internationella överenskommelser som ingåtts under den aktuella tidsperioden översändas till parlamentet för registrering. Vidare upprättas årligen ett register som innehåller samtliga de internationella överenskommelser som på något sätt påverkar Italien.

8.4 Amerikas förenta stater

8.4.1 Ingående av internationella överenskommelser

I det amerikanska konstitutionella systemet delar man upp internationella överenskommelser i "treaties" och "executive agreements".

"Treaties" ingås och ratificeras av presidenten efter samtycke av senaten. Det förutsätts emellertid att minst 2/3-delar av senatorerna är närvarande då den aktuella "treatyn" föreläggs senaten. Även "executive agreements" ingås och ratificeras av presidenten men kräver till skillnad från "treaties" inte senatens samtycke.

"Executive agreements" är av två slag. De är dels sådana som faller under kongressens konstitutionella befogenheter och som delegerats till presidenten, dels sådana som ingås med stöd av presidentens egna konstitutionella befogenheter, t.ex. i hans egenskap av överbefälhavare.

Förhandling om ingående av en internationell överenskommelse får endast upptas med tillstånd av presidenten eller utrikesministern, och i fråga om förhandlingens genomförande gäller vissa formella föreskrifter enligt ett av utrikesdepartementet utfärdat cirkulär. Sålunda skall förhandlarna bl.a. eftersträva att engelska blir autentisk text i de överenskommelser som ingås av Förenta staterna.

8.4.2 Införlivande av internationella överenskommelser i amerikansk rätt

Enligt artikel VI, andra stycket, i den amerikanska konstitutionen tillhör "treaties" landets högsta rätt ("...the supreme law of the Land,..") och delstatsdomstolarna är skyldiga att tillämpa dem i samma utsträckning som federal rätt, oavsett vad delstatslagstiftningen stadgar. Delstaterna har emellertid egen beskattningsrätt varför de inte är bundna av skatteprivilegier i internationella överenskommelser.

Förutsättningen för att en bestämmelse i en "treaty" skall kunna tillämpas som "landets högsta rätt" är enligt uttalanden i praxis att den är så utformad att den direkt tillerkänner enskilda rättigheter och/eller skyldigheter utan stöd av särskild genomförandelagstiftning. Detta uttrycks så att den är "self-executing". I den mån en "treaty" enbart innehåller allmänna förpliktelser för de fördragsslutande staterna att vidta vissa åtgärder uppfylls dessa vanligtvis genom lagstiftning med tilläggs- och tillämpningsföreskrifter. Detta gäller framför allt i fråga om åläggande av sanktioner men även i många andra fall då åtagandena är av allmän karaktär eller när den internationella överenskommelsen förutsätter genomförande av helt nya regler i förhållande till vad som tidigare gällt. Dessa benämns "non-self-executing".

Om en "treaty" kräver särskild lagstiftning, d.v.s. om den är "non-self-executing" anges detta i samband med att den underställs senaten för godkännande. Själva lagförslaget, som måste underställas kongressen, läggs inte fram förrän senaten har givit sitt godkännande till överenskommelsen. Ratifikationen sker dock inte förrän lagstiftningen har genomförts.

"Treaties" gäller i sin folkrättsliga utformning, vilket torde vara en av orsakerna till att Förenta staterna, som tidigare nämnts, verkar för att engelska skall vara autentiskt språk i överenskommelserna de vill biträda.

Konstitutionen säger ingenting om sådana överenskommelser som inte kräver senatens godkännande, d.v.s. "executive agreements". Huvudregeln torde dock vara att ett "executive agreement" inte utan vidare blir jämställt med federal rätt. Även ett "executive agreement" kan dock vara av den arten att det kan tillämpas direkt, d.v.s. vara "self-executing" och kommer därmed att inverka på gällande lagstiftning.

8.4.3 Införlivande av immunitets- och privilegiebestämmelser i amerikansk rätt

I enlighet med vad som redovisats ovan finns det två sätt genom vilka "treaties" som innehåller immunitets- och privilegiebestämmelser blir en del av den amerikanska rättsordningen. Den första situationen är att privilegie- och immunitetsbestämmelserna är "self-executing". I detta fall blir de automatiskt en del av den amerikanska federala rättsordningen i och med ratifikationen. Den andra situationen är att bestämmelserna är att betrakta som "non-self-executing" vilket innebär att det krävs nationell lagstiftning.

De legala principerna för att avgöra huruvida bestämmelser i internationella överenskommelser är "self-executing" är inte självklara.

Emellertid är bestämmelser om privilegier och immunitet som uppställer specifikt angivna privilegier och immuniteter, i motsats till sådan bestämmelser som uppdrar åt värdlandet att bevilja immunitet och privilegier som är nödvändiga för att organisationen skall kunna genomföra sitt uppdrag, att betrakta som "self-executing". Konventionen rörande Förenta Nationernas privilegier och immuniteter utgör ett exempel på en sådan internationell överenskommelse som behandlas som en "treaty" och som är "self-executing". Det bör emellertid uppmärksammas att den inte tillämpas på amerikanska medborgare bosatta där. I vissa fall krävs även för denna typ av bestämmelser en s.k. "executive order" ("a Presidential announcement") för att bestämmelserna skall implementeras.

Bestämmelser om immunitet och privilegier som antas som "executive agreements" är "non-self-executing" och görs tillämpliga genom implementerande lagstiftning som antas av kongressen.

Slutligen har kongressen genom "International Organizations Immunities Act" befullmäktigat presidenten att genom en s.k. "executive order" ange vilka organisationer som skall åtnjuta immunitet och privilegier i enlighet med vad som stadgas i den aktuella internationella överenskommelsen. För att som internationell organisation kunna åtnjuta immunitet och privilegier i enlighet med denna "Act" krävs endera att Förenta staterna är medlem i organisationen eller att kongressen lämnat ett särskilt medgivande att presidenten utfärdar en "executive order" beträffande en sådan organisation som Förenta staterna inte är medlem i. Ett flertal internationella organisationer har på detta sätt medgivits immunitet och privilegier, bl.a. International Development Law Institute.

8.4.4 Kungörelse och publicering av internationella överenskommelser

Det finns inga bestämmelser i konstitutionen beträffande kungörelse och publicering av internationella överenskommelser. "Treaties" kungörs enligt praxis av presidenten så snart ratifikationsinstrumentet har utväxlats eller deponerats. "Executive agreements" kungörs i allmänhet inte; kongressen har dock i vissa fall begärt kungörelse, särskilt i de fall då överenskommelsen berört tariffer.

Enligt en lag från 1950 skall "treaties" och andra internationella överenskommelser kungöras men lagen uppställer inga regler om hur publicering skall ske. Publicering skedde tidigare, dels periodiskt i två olika serier, en för "treaties" och en för "executive agreements", dels årligen i den officiell lagsamlingen, "Statues at Large". Från och med

1946 sammanfördes de två separata periodiska serierna till "The Treaties and Other International Act Series (TIAS)". Från och med 1950 sammanförs de överenskommelser som har publicerats i TIAS årsvis i "The United States Treaties and Other International Agreements (UST)". Vidare publiceras varje år ett tryckt register över gällande "treaties" och andra internationella överenskommelser benämnt "Treaties in Force".

8.5 Sammanfattning

Som framgått ovan bestämmer staterna sättet för hur internationella förpliktelser skall få effekt på det nationella planet. Dess konstitutioner behandlar i huvudsak frågan om fördelningen av kompetens mellan statsledningen och parlamentet i fråga om ingående av internationella överenskommelser. Vissa konstitutioner ger också besked om vilken ställning en internationell överenskommelse har i förhållande till övriga bestämmelser i den nationella rättsordningen. Däremot ges vanligtvis inte besked om den internationella överenskommelsen automatiskt blir en del av den nationella rättsordningen, se dock art. VI i USA´s konstitution, eller om det krävs införlivandelagstiftning för att den internationella överenskommelsen skall bli en del av den nationella rättsordningen. Denna fråga har vanligtvis överlåtits till de nationella domstolarna att avgöra och i vissa fall till doktrinen. Det förtjänas avslutningsvis att uppmärksammas att frågan om en stat är monistisk eller dualistisk har sin grund i politiska och ideologiska överväganden snarare än i juridiska överväganden.

9 Erfarenheter av tillämpningen av 1976 års lag

9.1 Några tillämpande myndigheter

I direktiven pekar regeringen på att lagen har varit föremål för tillämpningsproblem. För att undersöka vari dessa problem består har jag talat med några företrädare för myndigheter som i sin verksamhet tillämpar 1976 års lag.

På UD hanteras immunitets- och privilegiefrågor främst på Protokollet. Arbetsuppgifterna gäller i främsta rummet frågor som rör de beskickningar, konsulat och internationella organisationer som finns i Sverige samt deras anställda. Till Protokollet kommer frågor direkt från beskickningar och organisationer liksom från tillämpande myndigheter i landet.

Tullmyndigheterna berörs av lagen främst när utländska medborgare flyttar till Sverige för att arbeta vid en beskickning, ett konsulat eller en internationell organisation och när dessa eller deras medarbetare importerar varor. Jag har talat med företrädare för Generaltullstyrelsen och för tullmyndigheterna i Malmö och Stockholm.

Polismyndigheterna berörs när någon åberopar immunitet vid brottsmisstanke. Detta kan bli aktuellt beträffande utländska diplomater och tjänstemän vid internationella organisationer. Polismyndigheterna hanterar också ärenden rörande skydd och bevakning av beskickningar och deras personal. Jag har talat med företrädare för polismyndigheterna i Malmö och Stockholm.

Skattemyndigheterna berörs i viss utsträckning av frågor som rör beskickningar och organisationer som finns här i landet, men i större utsträckning av frågor som rör svenskar som arbetar i utlandet för internationella organisationer. Jag har talat med företrädare för Riksskatteverkets internationella enhet, skattemyndigheterna i Malmö och Stockholm samt det särskilda skattekontoret i Ludvika.

Sverige har slutit högkvartersavtal med tre internationella organisationer. Avtalen gäller UNHCR:s regionkontor i Stockholm, World Maritime University (WMU) i Malmö och International IDEA (IDEA) i Stockholm. Jag har talat med företrädare för WMU och IDEA för att få ytterligare belysning av de problem som kan vara förenade med tillämpningen av 1976 års lag.

9.2 UD:s Protokoll

Företrädare för Protokollet framhåller att det största problemet vid tillämpningen av 1976 års lag är att de myndigheter som skall fatta beslut om immunitet och privilegier dels har dåliga kunskaper om de relevanta bestämmelserna, dels försöker överlåta tillämpningen på Protokollet. Det senare sker när t.ex. poliser ringer och frågar om en viss person "har immunitet". Rätteligen skulle frågan vara om vederbörande har diplomatisk status i Sverige och frågan om denna status leder till immunitet prövas av polismyndigheten. Frågorna kan också gälla det konkreta innehållet i en bestämmelse, vilket tyder på att polismyndigheterna inte har tillgång till relevanta avtal. Motsvarande typ av frågor ställs av personal på tullmyndigheterna.

Protokollet pekar också på ett annat förhållande som leder till att tillämpningen/tolkningen av lagen blir problematisk för myndigheterna. Det finns drygt femtio avtal som berör i stort sett enhetliga kretsar av personer och organisationer, men avtalen har varierande definitioner och olika bestämmelser. Att de olika avtalen varierar på detta sätt medför att tillämpningen kompliceras såväl inom UD som för de tillämpande myndigheterna.

Samarbetet med de utländska beskickningarna fungerar huvudsakligen bra. Till varje utländsk beskickning i Sverige har överlämnats ett informationsmaterial som till en del redovisar de regler och tillämpningar som finns i Sverige.

9.3 Tullmyndigheterna

Varken Generaltullstyrelsens (GTS) företrädare eller företrädare för tullmyndigheterna i Malmö eller Stockholm anser att de har några problem med tillämpningen av lagen.

Ambassadernas klagomål till Generaltullstyrelsen avseende tullmyndigheternas hantering understiger tio ärenden per år, vilket GTS tar som ett indicium på att myndigheterna hanterar lagstiftningen korrekt. Generaltullstyrelsen utfärdar en egen författningssamling och

vissa handböcker. Så finns det t.ex. en "konventionshandbok" som bl.a. innehåller några av de vanligast tillämpade konventionerna i 1976 års lag.

Inte heller tullmyndigheten i Stockholm kan peka på några konkreta problem. De konventioner som oftast tillämpas är de båda Wien-konventionerna. Vid införsel av varor skall en tullanmälan göras, vilken vanligen ombesörjs av en speditör. Till tullanmälan skall fogas en ansökan om befrielse från skatt eller avgifter. Av ansökan skall bl.a. framgå vem som ansöker och vilken kategori denne tillhör, vilken typ av varor det rör sig om och mängden varor samt värdet. På denna ansökan skall Protokollet ha intygat att den som ansöker om befrielse tillhör den kategori som anges i ansökan.

Tullmyndigheten i Malmö uppger att man har kommit i kontakt med lagen endast i begränsad omfattning. Detta har då gällt antingen WMU eller polska konsulatet. Generaltullstyrelsen har tagit fram särskilda anvisningar när det gäller WMU. WMU lämnar i sin tur listor till tullmyndigheten på de personer vid universitetet som omfattas av immunitet och privilegier.

9.4 Polismyndigheterna

De tillfrågade polismyndigheterna upplever inte att det uppstår några problem vid tillämpningen av 1976 års lag. Polismyndigheten i Stockholm betonar att man sällan har anledning att tillämpa lagen. De fall då lagen aktualiseras har vanligen samband med trafikbrott. Rikspolisstyrelsen ger ut anvisningar för hur personalen skall agera när immunitetsbestämmelser åberopas. Befälen har telefonnummer till vakthavande på Protokollet som kontaktas när det behöver utrönas vilken diplomatisk status en viss person har. Ett särskilt undervisningsmaterial som används i undervisningen på polishögskolan har tagits fram i samarbete med UD:s protokoll.

Polismyndigheten i Malmö anser att lagen inte vållar några bekymmer. Den skulle kunna vara svår att tillämpa eftersom det är svårt att få tillgång till relevanta avtal, men detta problem har rikspolisstyrelsen löst genom att utfärda råd om hur ingripande mot personer som åtnjuter immunitet skall gå till. Vidare har länspolismästaren utfärdat särskilda tjänsteföreskrifter som rör WMU. Dessa behandlar vad som gäller i förhållande till WMU, dess lokaler, personal och studenter.

9.5 Skattemyndigheterna

Utöver UD:s Protokoll är det endast inom vissa delar av skatteförvaltningen som man uppfattar 1976 års lag som "svårtillämpad".

9.5.1 Riksskatteverkets internationella avdelning

Avdelningen får frågor såväl från skattemyndigheter som från enskilda. I det senare fallet rör det sig vanligen om frågor om beskattningskonsekvenser för svenskar som arbetar vid internationella organisationer i utlandet. Skattebefrielsen är i dessa fall normalt knuten till vilken typ av kontrakt den enskilde har med den internationella organisationen, något som den enskilde sällan känner till. Så tror t.ex. många att de blir befriade från all skatt i Sverige vid anställning hos en internationell organisation. De listor på anställda som flera internationella organisationer enligt avtalen skall lämna till medlemsstaternas regeringar får RSV inte del av, vilket upplevs som en stor brist.

Frågor föranleds ofta av att varken allmänhet eller myndigheter kan skilja 1976 års lag från de nationella skattebestämmelserna och då i synnerhet 1976 års lags företräde framför annan nationell lagstiftning.

RSV framför vidare att informationen om lagen är för bristfällig och att skattemyndigheterna inte har tillgång till de aktuella konventionstexterna. Verket anser att UD borde sprida den information som finns.

Avdelningen pekar också på att de EG-rättsliga immunitetsbestämmelserna utgör ett problem. Det är svårt att få kännedom om innehållet i de materiella bestämmelserna, eftersom regeringen inte har tillkännagivit i vilka rättsakter dessa kan återfinnas, vilket regeringen åtog sig i propositionen 1994/95:46 inför Sveriges EU-anslutning. Vidare är bestämmelserna svåröverskådliga.

9.5.2 Skattemyndigheten i Stockholm

På mervärdesskatteområdet har skattemyndigheterna ingen direkt befattning med de frågeställningar som 1976 års lag föranleder. Dessa ärenden hanteras istället av det särskilda skattekontoret i Ludvika.

När det gäller svenskar som arbetar för internationella organisationer bekräftar skattemyndigheten i Stockholm RSV:s uppfattning att denna kategori utgör ett återkommande problem. Vanligen gör avtalen en uppdelning mellan t.ex. anställning inom resp. uppdrag åt organisa-

tionen. De enskilda får många gånger missvisande information från arbets-/uppdragsgivaren i denna avgörande fråga.

Vissa problem kan också uppstå när medföljande till diplomater som är ackrediterade i Sverige har förvärvsarbete eller bedriver näringsverksamhet här. Antalet ärenden torde dock inte överstiga 20 per år.

Kunskapen om 1976 års lags existens är ringa bland de vanliga handläggarna. De ärenden som blir aktuella hanteras vanligen på det s.k. gemensamma distriktet (GD), där personalen däremot har specialinriktning på bl.a. dessa typer av frågor.

9.5.3 Skattemyndigheten i Malmö

Skattemyndigheten i Malmö får också frågor från personer som arbetar åt internationella organisationer. Några problem att tillämpa lagen har myndigheten inte upplevt, men däremot att få tillgång till relevanta avtal.

De materiella problem som finns är inte relaterade till lagen utan till tolkningen av avtalen. Detta har varit fallet med World Maritime Organization (WMO) avtal med svenska regeringen beträffande WMU. Vidare har det förekommit tillämpningsproblem i mervärdesskattefrågor. Dessa problem är dock inte knutna till 1976 års lag utan till mervärdesskattelagen. Myndigheten pekar i detta sammanhang på att "internationella organisationer" i 3 kap. 30 a § mervärdesskattelagen inte beskrivs genom en hänvisning till 1976 års lag. I bestämmelsen regleras undantag från skatteplikt vid förvärv från andra EG-länder av beskickningar, konsulat och internationella organisationer. I 10 kap. ML däremot, som reglerar rätt till återbetalning av mervärdesskatt, finns en direkt hänvisning till 1976 års lag (6 §).

9.5.4 Det särskilda skattekontoret i Ludvika

Det särskilda skattekontoret anser inte att det finns några problem förenade med tillämpningen av 1976 års lag.

Det särskilda skattekontoret i Ludvika hanterar bl.a. frågor om återbetalning av mervärdesskatt till beskickningar, konsulat, internationella organisationer och deras anställda. Återbetalning av mervärdesskatt regleras i förordningen (1994:224) om återbetalning av mervärdesskatt och vissa punktskatter till hjälporganisationer, utländska beskickningar m.fl.

En ansökan om återbetalning skall lämnas till UD som skall vidarebefordra den till skattekontoret i Ludvika med uppgift om att förvärvet

gjorts av någon som har rätt till återbetalning enligt 10 kap. 5 - 8 §§ ML. Också internationella organisationer med säte utanför Sverige har rätt till återbetalning för förvärv eller tjänster från Sverige, men sådana ansökningar är sällan förekommande. Det särskilda skattekontoret kommer i kontakt med materiella frågor medan de formella, t.ex. rätt till skattefritt förvärv, prövas av UD.

9.6 World Maritime University

Företrädaren för WMU anser inte att det föreligger några problem med 1976 års lag som sådan. Däremot anser han att annan lagstiftning inte är kompatibel med högkvartersavtalet mellan WMO och Sverige. En internationell organisation drivs i syfte att nå vissa angivna mål vilket bl.a. innebär att arbetsformerna avviker från vad som gäller för en ambassad. Den nationella lagstiftningen är anpassad till ambassadernas verksamhet och inte till internationella organisationers.

Vidare kritiseras den nuvarande ordningen där WMU ställer frågor till UD och får svar från andra myndigheter, antingen via UD eller direkt från myndigheterna. Det förekommer också att UD hänvisar till finansdepartementet. Företrädaren för WMU menar att UD inte tar sitt ansvar för att Sverige fullgör de folkrättsliga förpliktelserna.

WMU efterlyser en "focal point" som samordnar de internationella organisationernas frågor och problem och att den svenska lagstiftningen även anpassas till de internationella organisationernas verksamhet.

9.7 International IDEA

IDEA:s verksamhet startade 1996. En företrädare för organisationen uppger att det inledningsvis fanns flera problem relaterade till avtalet mellan organisationen och Sverige och till myndigheternas tillämpningar, bl.a. accepterades till en början inte IDEA:s status som internationell organisation. Under den tid som organisationen varit verksam har emellertid dessa problem lösts.

10 Övervägande

10.1 Lagstiftningsmetoden

10.1.1 Bakgrund

Såsom beskrivits i avsnittet om "Folkrätt" finns inga regler för hur bestämmelser i internationella överenskommelser skall införlivas i den svenska rättsordningen. Om bestämmelserna berör myndigheters eller enskildas handlande fordras enligt doktrin och stadgad praxis genomförandebestämmelser för att göra stadgandena i den internationella överenskommelsen tillämpliga här. Allmänt gäller att bestämmelser i internationella överenskommelser införlivas med den svenska rättsordningen på samma sätt som om bestämmelserna saknat anknytning till en internationell överenskommelse, d.v.s. genom lag eller förordning. I Sverige kan således dualismen sägas råda.

Med Sveriges inträde i EU ställs frågan om monism och dualism, såsom behandlats i avsnittet rörande EG-rätten, på sin spets. Redan på 1960-talet fastslog EG-domstolen att EG-rätten är monistisk till sin karaktär. Mot bakgrund av bl.a. Romfördragets artikel 5, som återspeglar en lojalitets- och solidaritetsprincip med fördragen, kan frågan ställas om Sverige numera lever med både ett dualistiskt och ett monistiskt system.

Riskerna för att folkrättsliga åtaganden förlorar i genomslagskraft är givetvis större i det dualistiska systemet än i det monistiska, där man skall tillämpa den internationella överenskommelsen direkt. Vidare torde det monistiska systemet enklare lösa upp de allmänpolitiska och lagtekniska problem som är förknippade med en implementering. Jag anser emellertid att frågeställningen inte ligger inom ramen för utredningsuppdraget, varför frågan lämnas därhän.

Med utgångspunkt i dualismen är det således nödvändigt att skapa en rättsakt för att införa en internationell överenskommelse i nationell

rätt. Såsom tidigare beskrivits finns i huvudsak två sätt härför, nämligen inkorporering och transformering.

Under avsnitt 10.1 kommer jag att behandla olika lagstiftningsmetoder; ramlagar för varje internationell överenskommelse som innehåller bestämmelser om immunitet och privilegier, en "standardlag" som tranformerar flertalet av de överenskommelser som i dag omfattas av 1976 års lag, transformering av varje överenskommelse samt inkorporering av den typ vi har i dag. Jag tar dock inledningsvis upp möjligheten att riksdagen bemyndigar regeringen att i förordningsform införa bestämmelser om immunitet och privilegier som grundas på bestämmelser i internationella överenskommelser. Under avsnitt 10.2 kommer jag att redovisa vissa förslag till ändringar i 1976 års lag och under avsnitt 10.3 min bedömning av vissa praktiska problem som är förenade med tillämpningen av lagen och möjliga åtgärder för att minska dessa problem.

10.1.2 Bemyndigande till regeringen att genom förordning införliva bestämmelser om immunitet och privilegier

Bedömning: Det är inte förenligt med 8 kap. regeringsformen att i lag bemyndiga regeringen att genom förordningar införa bestämmelser om immunitet och privilegier i av Sverige ingångna internationella överenskommelser.

I dag krävs riksdagsbehandling för varje nytt avtal som skall fogas till 1976 års lag. Metoden har många gånger kritiserats för att vara otymplig. I propositionen 1975/76:205 (s. 22) som föregick lagens införande, avhandlades möjligheten att uppdra åt regeringen att i förordningsform införa nya bestämmelser om immunitet och privilegier i samband med att nya internationella överenskommelser ingicks. Det konstaterades att en sådan ordning knappast är förenlig med regeringsformen. Uttalandet utvecklades inte, varför frågan fortfarande blir föremål för diskussion. Det tar ju betydligt längre tid att få en proposition behandlad än att införa en förordning. Det nuvarande systemet är således mera kostsamt och kräver viss framförhållning.

När det gäller kravet på riksdagsbehandling kan ytterligare aspekter anläggas. Enligt tionde kapitlet regeringsformen (RF) skall ingåendet av internationella överenskommelser i vissa fall godkännas av riksdagen (10 kap. 2 §). Detta gäller om överenskommelserna innebär att lag skall ändras, upphävas eller stiftas "eller om den i övrigt gäller

område inom vilket riksdagen skall besluta". Regeringsformen föreskriver också riksdagsbehandling om överenskommelsen är av större vikt.

Sannolikt skulle ingåendet av många av de avtal som omfattas av 1976 års lag ha behandlats av riksdagen, även om de inte innehållit bestämmelser om immunitet och privilegier. Detta gäller alla överenskommelser som kräver lagstiftning på andra områden. Det gäller också alla överenskommelser som medför utgifter för Sverige och för vilka medel inte redan finns anslagna.

Är då lagformen nödvändig för införande av nya bestämmelser om immunitet och privilegier? I åttonde kapitlet regeringsformen regleras fördelningen av normgivningsmakten mellan riksdagen och regeringen. Till det obligatoriska lagområdet – d.v.s. den normgivning som inte kan delegeras till regeringen - hör föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Sådana föreskrifter omfattar bl.a. föreskrifter om brott och rättsverkan av brott samt skatt till staten (3 §). Bestämmelser om immunitet och privilegier behandlar just beskattningen rättsverkan – eller brist på rättsverkan - av brott och hör därför hemma inom det område som kräver lagstiftning.

Utan hinder av 8 kap. 3 § RF kan regeringen enligt 8 kap. 7 § efter bemyndigande i lag genom förordning lämna föreskrifter om annat än skatt, om föreskrifterna avser något av sju uppräknade ämnen. Bland ämnena ingår bl.a. "utlännings vistelse i riket" och "in- eller utförsel.." under förutsättning att det inte föreskrivs annan rättsverkan än böter. Bestämmelser om immunitet och privilegier omfattas inte av det delegerbara området.

Fråga är då vilken betydelse som skall tillmätas det förhållandet att bestämmelserna i de nu aktuella fallen alltid går i mildrande riktning. Det finns en skattebestämmelse som när avtalet träder i kraft inte längre skall tillämpas på en viss person och det finns brottsbestämmelser som inte heller längre skall tillämpas. I propositionen om den nya regeringsformen (prop. 1973:90, s. 301) anfördes att kravet på lagform också gäller "en föreskrift, som t.ex. i något hänseende begränsar omfattningen av ett tidigare föreskrivet ingrepp i enskildas förhållanden och därför kan sägas på sätt och vis gå i 'berättigande' riktning". Trots att immunitets- och privilegiebestämmelserna innebär att en lags tillämpning eller rättsverkan upphävs för en kategori personer är riksdagsbehandling alltså nödvändig.

10.1.3 Ramlag

Bedömning: Det är större nackdelar än fördelar förenade med att skapa ramlagar för vart och ett av de avtal som omfattas av 1976 års lag.

Under utredningens gång har jag undersökt möjligheten att ersätta 1976 års lag med individuella ramlagar för varje i bilagan ingående avtal samt för de i lagtexten reglerade överenskommelserna. Detta är den modell som används vid inkorporering av dubbelbeskattningsavtal i svensk rätt. Skatteavtalen är, utom när det gäller de nordiska länderna, bilaterala och har till syfte bl.a. att undvika dubbelbeskattning. Genom bestämmelserna i avtalen fördelas beskattningsrätten mellan de avtalsslutande staterna. En dubbelbeskattningslag består vanligen av tre, fyra paragrafer. I första paragrafen anges att avtalet tillsammans med den skriftväxling som är fogad till avtalet gäller som lag här i landet. Tekniken är således liknande den som används i 1976 års lag, med den skillnaden att avtalen publiceras i SFS och att det ges ut en ny lag för varje nytt avtal.

Jag har övervägt om de fördelar som en separat ramlag för varje avtal för med sig är så starka att denna lösning bör föreslås också beträffande de överenskommelser som innehåller bestämmelser om immunitet och privilegier. Ställningstagandet förutsätter en inventering av fördelar och nackdelar med en sådan lösning och slutligen en avvägning mellan reformbehov och kostnad.

Fördelar

En fördel som är förknippad med dubbelbeskattningslagarna är att avtalstexten ges ut i SFS samtidigt som ramlagen publiceras. Detta är huvudskälet till att jag undersökt möjligheten att införa ramlagar också inom immunitets- och privilegieområdet. Som framgår av kapitlet "Erfarenheter av tillämpningen av 1976 års lag" har de tillämpande myndigheterna – med något undantag – inte tillgång till de avtal som omfattas av lagen. De är vana att söka sig till SFS och har i praktiken inte omedelbar tillgång till SÖ.

En annan fördel i jämförelse med 1976 års lag är att lagstiftaren kan gå in och ändra den framtida tillämpningen av ett enskilt avtal eller en bestämmelse i ett avtal genom att föra in tolkningsbestämmelser i ramlagen. Man skulle kunna tänka sig att en myndighet börjar tolka en bestämmelse i ett avtal mera strängt än vad som varit avsikten vid avtalsbestämmelsens tillkomst. Regeringen, som har det folkrättsliga

ansvaret för att avtalet följs, får inte påverka tillämpningen genom att anvisa myndigheten hur denna bör bedöma ett enskilt ärende (11 kap. 7 § RF). Däremot kan regeringen i en proposition föreslå riksdagen att i den aktuella ramlagen föra in en tolkningsbestämmelse. Visserligen kan också 1976 års lag ses som en ramlag, men eftersom den totalt omfattar ett sextiotal överenskommelser är det inte lämpligt att i den lägga in tolkningsbestämmelser till ett enskilt avtal.

Det anses också vara enklare att införliva ändringar i ett dubbelbeskattningsavtal, om överenskommelsen införlivats i svensk rätt genom en ramlag.

Nackdelar

Ur tillgänglighetssynpunkt skulle det kunna vara en fördel, om de tillämpliga immunitets- och privilegiebestämmelserna i ett avtal publicerades i SFS i samband med att de inkorporerades. När det är fråga om avtal som bl.a. innehåller bestämmelser om immunitet och privilegier föreligger emellertid vid SFS-publicering en svårighet jämfört med dubbelbeskattningslagarna. I dubbelbeskattningsavtalen är alla artiklar relevanta i beskattningssammanhang och därför måste samtliga bestämmelser införlivas med svensk rätt. De avtal som omfattas av 1976 års lag har vanligen till syfte att reglera ett materiellt förhållande. Bestämmelserna om immunitet och privilegier syftar till att underlätta genomförandet av de materiella bestämmelserna. Dessa avtal innehåller alltså huvudsakligen artiklar som reglerar annat än immunitet och privilegier. De överenskommelser som omfattas av 1976 års lag utgörs blott till en bråkdel av avtal som har immunitet och privilegier som huvudsakligt innehåll.

I konsekvens stadgar den nuvarande lagen i 4 § att införlivandet gäller avtalens bestämmelser om immunitet och privilegier, inte att avtalen i sin helhet skall gälla som svensk rätt. Metoden medför att införlivandet inkluderar erforderliga definitioner, som härmed blir svensk rätt oavsett var i avtalen de enskilda artiklarna finns, medan resten av avtalen visserligen är folkrättsligt bindande men inte är gällande svensk rätt. Om Sverige skulle tillämpa ramlagsmodellen, skulle vi tvingas att använda konstruktionen i 1976 års lag för att inte bindas i intern rätt av en reglering som avsetts endast få folkrättslig effekt. En annan möjlighet vore att till ramlagen foga de bestämmelser i avtalet som har bäring på immunitet och privilegier, men då är det knappast längre fråga om en ramlag utan om ett slags transformation. Till tranformation återkommer jag i avsnittet "Standardlag".

Den möjlighet som återstår är då att i ramlagen ange att bestämmelserna om immunitet och privilegier i det till lagen fogade avtalet skall

gälla som svensk rätt och publicera hela avtalet i SFS. Oaktat publiceringen i SFS måste avtalet publiceras i SÖ enligt förordningen (1990:1070) om publicering av Sveriges internationella överenskommelser, m.m. I förordningens 1 § anges att överenskommelser som Sverige ingår med andra stater skall publiceras i SÖ i den utsträckning som anges i de följande tre paragraferna. Som huvudregel skall alla för Sverige bindande internationella överenskommelser som ingåtts av regeringen publiceras. Undantag görs för överenskommelser som är av mindre vikt och sådana som p.g.a. bestämmelse i sekretesslagen, inte får lämnas ut till envar. Dock kan utgivaren bestämma att en överenskommelse skall publiceras i notisform i stället för i sin helhet. Bilagan till 1976 års lag omfattar i dag femtio avtal av vilka många är omfattande. Inte något av dem är publicerat i notisform.

SÖ utgör en komplett utgivning av alla internationella överenskommelser som binder landet. Det är av stor vikt att denna samling hålls intakt. Att publicera t.ex. konventionen med förbud mot kemiska vapen eller havsrättskonventionen, som båda till mer än 95 % består av bestämmelser om annat än immunitet eller privilegier, i SFS i stället för i SÖ skulle leda till att SFS skulle innehålla ett stort material som inte är svensk normgivning. Det är vidare inte troligt att den som söker havsrättskonventionen söker den i SFS. Min slutsats är därför att en publicering i SFS inte kan ersätta publicering i SÖ, varför avtalen med denna metod skulle komma att utges dubbelt.

Utgivning i SFS är inte ett ovillkorligt krav för publicering av svensk lag eller annan författning. Av lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar framgår att om det i en författning föreskrivs att en internationell överenskommelse skall gälla som svensk rätt, skall överenskommelsen som huvudregel kungöras på samma sätt som författningen. Om det är lämpligare, får regeringen dock bestämma att överenskommelsen skall kungöras på annat sätt. Detta är grunden till den nuvarande konstruktionen av 1976 års lag.

Reformbehov och kostnader

Den primära orsaken till att överväga en ramlag för varje i 1976 års lag ingående överenskommelse med därtill hörande publicering av avtalen i SFS är att myndigheterna i dag inte har tillgång till avtalen och inte heller har vana att söka texter i SÖ.

Beträffande många av avtalen gäller att bestämmelserna om immunitet och privilegier sällan tillämpas i Sverige. Det är inte möjligt att göra en beräkning av hur ofta, men i jämförelse med dubbelbeskattningsavtalen torde de sällan tillämpas.

I likhet med 1976 års lag innebär skattelagarna att myndigheterna har att direkt tillämpa avtalstexterna. Samtidigt avviker tillämpningen av dubbelbeskattningsavtalen i så måtto att dessa tillämpas i sin helhet och bygger på en gemensam modell (den s.k. OECD-modellen) som gör att de har en enhetlig begreppsapparat samt tillämpas av alla landets skattemyndigheter. I dag finns ett åttiotal dubbelbeskattningsavtal som är i kraft i förhållande till Sverige. De omfattar såväl fysiska som juridiska personer och de gäller i båda riktningarna, dvs. svenska personer i utlandet likaväl som utländska personer i Sverige. Tillämpningen av dessa avtal i Sverige måste därför vara betydligt mera frekvent än tillämpningen av de avtal som omfattas av 1976 års lag. Mot denna bakgrund och framför allt eftersom hela avtalen är relevanta för de tillämpande myndigheterna är det logiskt att regeringen föreslagit och riksdagen beslutat att dubbelbeskattningsavtalen skall publiceras också i SFS.

I avsnittet "Erfarenheter av tillämpningen" har jag konstaterat att skattemyndigheterna främst behandlar ärenden relaterade till svenskar som arbetar i internationella organisationer utomlands, medan tull- och polismyndigheter främst kommer i kontakt med personer stationerade i Sverige. För den senare gruppen är det främst fråga om tillämpningen av Wienkonventionerna om diplomatiska resp. konsulära förbindelser samt högkvartersavtalen. Det rör sig om en handfull avtal. Skattemyndigheterna kan teoretiskt komma att tillämpa samtliga avtal som omfattas av 1976 års lag.

Vid mina samtal med myndighetsföreträdare har jag erfarit att bristen på tillgång till relevanta avtal är det största problemet med tillämpningen av 1976 års lag. SÖ trycks på Norstedts förlag och ges ut av Utrikesdepartementet. Förlaget distribuerar upplagan enligt en prenumerationslista. På denna lista finns såväl Riksskatteverket som Generaltullstyrelsen och Rikspolisstyrelsen upptagna. Detta innebär att i varje fall centralmyndigheterna har tillgång till SÖ. Vidare finns några skattemyndigheter på prenumerationslistan. Den del av upplagan som inte distribueras på detta sätt förvaras av utgivaren, UD, och tillhandahålls på förfrågan gratis allmänhet och myndigheter.

Kritiken över bristen på tillgång till avtalen kommer främst från handläggare på skattemyndigheterna. Riksskatteverket, som prenumererar på SÖ, har utomordentliga kanaler för information till skattemyndigheterna och distribuerar dagligen mängder av information av olika slag. Sålunda förmedlas information om ny praxis, om propositioner som lämnas till riksdagen och om lagändringar. Det skulle inte vara svårt att till detta lägga information som särskilt uppmärksammar nya avtal som innehåller bestämmelser om immunitet och privilegier och jämte följdändringar i 1976 års lag. Om någon myndighet behöver

ett avtal, kan de vända sig till RSV för att få del av detta. Alternativt kan myndigheterna vända sig till UD som förfogar över den del av upplagan som inte distribueras till prenumeranterna. Avtalens tillgänglighet borde alltså egentligen inte vara ett problem.

Till detta kommer att det inom regeringskansliet förbereds ett moderniserat rättsdatasystem. Enligt kravbeskrivningen skall SÖ i framtiden ingå i det elektroniska rättsdatasystemet och texterna skall publiceras i enlighet med bestämmelserna i förordningen (1990:1070) om publicering av Sveriges internationella överenskommelser m.m. Det nya rättsdatasystemet avses börja användas den 1 mars 1999. Det är ännu inte klart hur långt tillbaka i tiden publiceringen av SÖ kommer att föreslås gå i den arbetsgruppsrapport om rättsdatasystemet som väntas under våren 1998. De äldsta avtal som omfattas av bilagan till lagen är från 1945. Om arbetsgruppens förslag inte kommer att gå så långt tillbaka i tiden när det gäller SÖ, förordar jag att det görs en särlösning för de avtal som omfattas av 1976 års lag. Jag återkommer till denna fråga i avsnitt 10.3.1 där jag kommer med ytterligare förslag för att öka tillgängligheten till avtalen.

Mot denna bakgrund har jag avstått från att göra en noggrannare analys av kostnaderna för att överföra de dryga femtio avtalen i bilagan till SFS. Enligt uppgift skulle kostnaden per sida uppgå till 200 kr. Kostnaden för att föra de avtal som i dag omfattas av 1976 års lag skulle då uppgå till ungefär 750 000 kronor.

Att behålla 1976 års lag i sin nuvarande utformning, men införa ramlagar för framtida överenskommelser anser jag skulle vara en ännu sämre lösning, eftersom den för de tillämpande myndigheterna skulle innebära två lagstiftningsmetoder med en inkorporeringslag, nämligen 1976 års lag, och ett antal ramlagar som samtliga reglerar immunitet och privilegier.

Vid en vägning av för- och nackdelar med en publicering av avtalen i SFS anser jag nackdelarna väger långt tyngre, särskilt mot bakgrund av att myndigheterna redan med det nuvarande systemet borde ha tillgång till avtalen.

Inledningsvis reglerade jag att en fördel med ramlagar är att regeringen kan föra in tolkningsbestämmelser på ett sätt som inte är lämpligt att göra i 1976 års lag. Regeringen har härutöver begränsade formella möjligheter att ta det folkrättsliga ansvaret när det gäller fullgörelse av åtagandena i avtalen. Emellertid har jag inte från någon hört att myndigheterna skulle tillämpa avtalen strängare än avsett, dvs. ge mindre immunitet eller privilegier än avtalen stipulerar. Jag anser att ramlagar skulle kunna vara ett alternativ, om vi hade problem med myndigheternas tillämpning. Ingen har dock pekat på att sådana problem skulle föreligga. Om det skulle anses erforderligt att

regeringen har ett remedium vid felaktig tolkning av bestämmelserna som omfattas av 1976 års lag, är enligt min mening den lösning som har valts i 7 kap. 4 § taxeringslagen att föredra. Av denna framgår att regeringen i vissa fall kan ändra ett beskattningsbeslut som berörs av ett dubbelbeskattningsavtal.

Återstår då att pröva vikten av den möjliga fördelen att ramlagarna skulle vara lättare att ändra, om parterna ändrar avtalet. Ändringar skulle inflyta i SFS, medan den med den nuvarande lagen skulle publiceras i SÖ. Att detta inte borde medföra någon skillnad har jag redovisat ovan. De avtal som omfattas av 1976 års lag är, utom när det gäller högkvartersavtalen, multilaterala och ytterst sällan föremål för ändringar. Såvitt jag känner till har de delar som rör immunitet och privilegier aldrig ändrats.

Sammantaget anser jag att nackdelarna med ramlagar väger långt tyngre än de fördelar de skulle innebära.

10.1.4 "Standardlag"

Bedömning: Det är inte möjligt att transformera de bestämmelser som omfattas av 1976 års lag till en gemensam standardlag. Det är inte heller lämpligt att transformera de olika avtalen till separata lagar.

Mot bakgrund bl.a. av att de myndigheter som handlägger ärenden enligt lagen i realiteten inte har tillgång till SÖ har jag också övervägt möjligheten att övergå från nuvarande inkorporeringsmetod till att istället transformera innehållet i avtalen. Då avsikten skulle vara att underlätta tillämpningen för myndigheterna, bör inte denna transformation ske genom en lag för varje avtal. En sådan lösning skulle innebära att det fanns ett sextiotal lagar om immunitet och privilegier och ett därav följande problem med överskådligheten. Jag återkommer dock avslutningsvis till frågan.

I stället har jag övervägt möjligheten att skapa en lag om immunitet och privilegier som är så vitt formulerad att den skulle kunna omfatta samtliga eller huvuddelen av bestämmelserna om immunitet och privilegier i avtalen i bilagan till lagen och utgöra ett slags "standardlag". Wienkonventionerna om diplomatiska respektive konsulära förbindelser liksom högkvartersavtalen innehåller bestämmelser som rör förhållandena i Sverige och kan inte ges en lika vid utformning, varför de skulle lämnas utanför "standardlagen" och regleras på annat sätt.

Förutom att en ren "standardlag" skulle underlätta för de tillämpande myndigheterna, skulle den utgöra den högre gräns för immunitet och privilegier inom vilken svenska förhandlingsdelegationer skulle ha ett givet förhandlingsmandat. Här kan en jämförelse göras med förhållandena i Danmark. Den danska lagen om immunitet och privilegier innehåller ett bemyndigande till behörigt statsråd att sätta i kraft överenskommelser om immunitet och privilegier under förutsättning att bestämmelserna håller sig inom vissa i lagen angivna kriterier. Följden av detta är att danska förhandlingsdelegationer, så långt det är möjligt, försöker hålla bestämmelserna om immunitet och privilegier inom dessa ramar. Som jag har påpekat i avsnittet om internationella förhandlingar sköts förhandlingarna av fackdepartementen med inriktning på de materiella sakfrågor som skall lösas. Bestämmelserna om immunitet och privilegier behandlas ofta under tidspress då det ibland är svårt att ge sig tid att inhämta synpunkter från t.ex. UD och Finansdepartementet. Om förhandlingsdelegationen höll sig inom ramen för en "standardlag", skulle man slippa diskussioner i efterhand mellan departementen om utsträckningen och utformningen av artiklarna om immunitet och privilegier.

En "förenkling" vore också att man inte skulle behöva vidta lagstiftningsåtgärder varje gång ett avtal som innehåller bestämmelser om immunitet och privilegier ingås. Under förutsättning att bestämmelserna faller inom den angivna ramen, skulle regeringen konstatera att den svenska lagstiftningen motsvarar avtalets bestämmelser, normuppfyllelse, varför riksdagsbehandling inte av detta skäl skulle vara nödvändig.

Utgångspunkten för övervägandet har varit att även om de immunitets- och privilegiebestämmelser som beviljas i internationella överenskommelser inte är identiska, så uppvisar de substansiella likheter. Detta gör att det är möjligt att systematisera bestämmelserna utifrån vad de avser att skydda och vilka typer av immuniteter och privilegier det är frågan om. En "standardlag" skulle enligt min uppfattning kunna delas in i fyra huvuddelar, nämligen en del som reglerar organisationens immunitet och privilegier, en del som reglerar tjänstemännens immunitet och privilegier och två avslutande delar som reglerar immunitet och privilegier för personer som på annat sätt är knutna till organisationen, nämligen andra än tjänstemän samt representanter för konventionsstater.

Skattefrihet för tjänstemän

Jag har funnit att det inte föreligger vare sig några större lagtekniska eller folkrättsliga problem med att konstruera en paragraf som är tillräckligt vid för att omfatta de skatteprivilegier som överenskommelserna föreskriver. Detta beror bl.a. på att inkomstskattefrihet genomgående endast avser tjänstemäns inkomster från den internationella organisationen och att inkomsten är skattefri fr.o.m. första intjänandedagen.

Organisationernas immunitet

De flesta internationella organisationer liksom deras egendom och tillgångar åtnjuter fullständig immunitet mot varje form av rättsliga förfaranden. Detta är dock inte alltid fallet. Om Sverige skulle välja att bevilja en mera vidsträckt immunitet än vad överenskommelserna medger uppstår i vissa fall såväl lagtekniska som folkrättsliga problem. Som illustration kan nämnas att de specialiserade och regionala bankerna och fonderna inte åtnjuter immunitet för vissa typer av transaktioner med anknytning till sin upplåningsverksamhet. En längre gående immunitet i svensk rätt än den som följer av avtalen skulle innebära att bankerna och fonderna i Sverige i praktiken inte skulle kunna utöva den verksamhet som de enligt överenskommelserna inte skall åtnjuta immunitet för. De skulle sannolikt inte erhålla några lån, om den presumtive långivaren insåg att låntagaren åtnjuter immunitet för sin verksamhet. Det torde kunna diskuteras om inte en sådan åtgärd också skulle utgöra ett avtalsbrott, eftersom Sverige därigenom begränsar bankens eller fondens faktiska möjligheter att verka i Sverige. Att i en "standardlag" göra ett undantag för denna kategori skulle innebära att man skulle få räkna upp de mångfaldiga undantagna subjekten på grund av svårigheten att hitta en gemensam definition av dem.

Tjänstemäns immunitet

Bestämmelserna om immunitet varierar mycket mera mellan de olika avtalen än vad bestämmelserna om skatteprivilegier gör. Tjänstemäns immunitet mot rättsliga förfaranden utgör ett problem vid försöket att skapa en "standardlag". Tjänstemän är vanligtvis immuna mot varje slag av rättsliga förfaranden såvitt avser officiella aktiviteter. Dock stadgas i vissa överenskommelser bestämda undantag från denna immunitet. Problem föreligger också vad gäller definitionen av begreppet tjänsteman, exempelvis åtnjuter inte personalen vid Nordiska

ministerrådets sekretariat immunitet mot rättsliga förfaranden. Begreppet tjänsteman används inte i överenskommelsen.

Vidare finns det vissa högre tjänstemän som åtnjuter s.k. kvasi-diplomatisk immunitet, vilket innebär att de jämställs med diplomatiska sändebud och därigenom åtnjuter längre gående immunitet än andra tjänstemän i organisationen. Den grupp som åtnjuter kvasi-diplomatisk immunitet är inte homogen. Som exempel kan nämnas att det i FN:s konvention om immunitet och privilegier omnämns två tjänstetitlar som skall åtnjuta sådan längre gående immunitet, nämligen generalsekreteraren och biträdande generalsekreterare. Ytterligare en tjänstenivå anses åtnjuta sådan immunitet, nämligen undergeneralsekreterare. Enligt Europarådets immunitets- och privilegiekonvention åtnjuter såväl generalsekreteraren som ställföreträdande generalsekreteraren kvasi-diplomatisk immunitet medan i konventionen om INMARSAT det endast är generaldirektören som åtnjuter sådan immunitet. Domares i internationella tribunaler ställning i immunitetshänseende utgör också ett problem i detta sammanhang.

Att bevilja samtliga tjänstemän kvasi-diplomatisk immunitet vore enligt min uppfattning ogörligt. Att finna en gemensam definition för den grupp som skulle åtnjuta denna längre gående immunitet är enligt min uppfattning inte heller möjligt. Således torde den enda möjligheten vara att ha en särskild bestämmelse för tjänstemän med kvasi-diplomatisk immunitet och räkna upp de subjekt som skall ingå i denna grupp med hänvisning till den organisation de verkar i. En sådan ordning skulle leda till att lagen i denna del skulle förlora i överskådlighet och medföra lagändringar varje gång Sverige blir bundet av en ny överenskommelse som medför kvasi-diplomatisk immunitet för någon tjänsteman.

Hävande av immunitet

Att åstadkomma en enhetlig bestämmelse när det gäller hävande av immunitet orsakar också svårigheter. I allmänhet är det möjligt för en internationell organisation att avstå från sin immunitet om än i begränsad omfattning. Vidare är det möjligt för organisationen att häva immuniteten såväl för de "vanliga" tjänstemännen som för de tjänstemän som åtnjuter kvasi-diplomatisk immunitet. Vem eller vilka som avstår från eller upphäver immuniteten varierar både inom överenskommelserna beroende på vems immunitet som skall avstås från eller upphävas och mellan de olika överenskommelserna. Enligt min uppfattning kräver även en bestämmelse om hävande av immunitet en uppräkning av subjekten med hänvisning till respektive överenskommelse.

Resa i medlemsstater

Den immunitet som åtnjuts under resa i medlemsstater varierar mellan "vanliga" tjänstemän och sådana tjänstemän som åtnjuter kvasi-diplomatisk immunitet, vilket kräver någon typ av särreglering. Den särskilda immunitet som tillkommer medlemmar av inspektionsgrupper på uppdrag eller genomresa i medlemsstat utgör en särskild kategori som även den skulle kräva en särreglering.

Andra än tjänstemän

Internationella organisationer kan också ha ett intresse av att tillförsäkra andra än tjänstemän och representanter för konventionsstater viss immunitet och vissa privilegier. En sådan kategori är sakkunniga på uppdrag ("experts on missions") och deras immuniteter och privilegier regleras vanligtvis i överenskommelserna. I vissa fall står det de internationella organisationerna fritt att tillförsäkra andra personer den immunitet som är nödvändig för att de skall kunna utföra sina uppdrag. Utsträckningen av denna immunitet regleras vanligen inte i överenskommelserna. Beroende på typen av den verksamhet de är satta att utföra varierar också omfattningen av den immunitet som de beviljas. Det är inte möjligt att reglera immunitet för dessa personer i en "standardlag".

Ombud i internationella tribunaler

Ombuden i internationella tribunaler utgör en personkategori som vanligtvis regleras i överenskommelserna men som inte behandlas homogent i immunitetshänseende. Till Jugoslavien-tribunalen överlåts i överenskommelsen att bevilja bl.a. ombuden den immunitet som behövs för att domstolen skall kunna fungera tillfredsställande. Den immunitet som tillerkänns ombud som medverkar i förhandlingar inför den Europeiska kommissionen och Domstolen för de mänskliga rättigheterna regleras däremot uttryckligen i överenskommelserna.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan konstateras att det uppstår problem om man vill skapa en "standardlag" om immunitet och privilegier. Detta beror dels på att överenskommelserna stipulerar olika långtgående immunitet, dels på att subjekten inte är homogena på ett sådant sätt att det är möjligt att finna en gemensam definition av dem. Att bevilja internationella organisationer längre gående immunitet än vad som

föreskrivs i avtalen leder i vissa fall till att man kan omöjliggöra för dem att verka på det sätt som överenskommelserna anger, vilket ur folkrättslig synpunkt inte torde vara acceptabelt. Enligt min mening är det inte heller acceptabelt att bevilja vare sig organisationer eller enskilda längre gående immunitet än vad respektive överenskommelse anger. Immunitetsbestämmelsernas syfte är ju att underlätta organisationens fria och obundna arbete, aldrig att organisationen eller den enskilde skall dra nytta av dem. Detta uttrycks också i avtalen. Det är därför enligt min mening inte acceptabelt att utvidga avtalens bestämmelser i nationell rätt.

I en "standardlag" med en vid skrivning skulle man därför tvingas inskränka tillämpningen genom att ange de subjekt som inte skall åtnjuta den aktuella immuniteten. Detta skulle leda till omfattande undantag och i många fall kräva hänvisningar till respektive överenskommelse.

Om man istället lägger en "standardlag" på en miniminivå, skulle motsvarande undantag få göras för att utvidga lagen till att också omfatta de organisationer och personer som enligt överenskommelse åtnjuter vidare immunitet. Också detta skulle kräva hänvisningar till respektive avtal. I båda fallen skulle lagen förlora i överskådlighet och de fördelar som angetts inledningsvis gå förlorade. Jag finner det inte lämpligt att välja detta alternativ.

Som jag redovisade inledningsvis, skulle en så vid "standardlag" inte heller kunna omfatta de avtal som gäller personer som är verksamma i Sverige. Detta gäller Wienkonventionernas bestämmelser liksom högkvartersavtalen för de internationella organisationer som har säte i Sverige. Dessa avtal skulle få regleras i separata lagar. En grupp avtal skulle alltså därmed ligga utanför en "standardlag", vilket sannolikt också skulle minska den nytta som de tillämpande myndigheterna skulle ha av denna.

Traditionell transformering

Redan i inledningen till detta avsnitt avfärdade jag möjligheten att till separata lagar transformera samtliga avtal som omfattas av 1976 års lag. Jag angav ett av skälen, nämligen att detta skulle leda till att det fanns ett sextiotal lagar om immunitet och privilegier.

Också sett ur lagstiftningssynpunkt anser jag att det finns starka skäl att avråda från denna möjlighet. Flertalet av de avtal som omfattas av lagen har till syfte att reglera ett materiellt förhållande och bestämmelserna om immunitet och privilegier syftar till att underlätta genomförandet av de materiella bestämmelserna. Strukturen på de olika avtalen varierar. I vissa fall är de relevanta bestämmelserna samlade i

ett avsnitt i avtalet. Det är då vanligt att de hänvisar till definitioner som finns i andra delar av avtalet. Det är inte ovanligt att referens sker till en helt annan överenskommelse. Vidare förekommer det inte så sällan att bestämmelserna om immunitet och privilegier finns på flera ställen i en överenskommelse.

Detta skulle kunna tas till intäkt för att myndigheterna får problem med tillämpningen och att en transformering vore den bästa lösningen. Samtidigt kan förhållandet tas till intäkt för att en lagstiftningsinsats på detta område skulle bli omfattande, dyrbar och inte stå i någon proportion till den trots allt ringa graden av tillämpning av avtalen. Att transformera avtal som ytterst sällan, kanske aldrig, tillämpas av svenska myndigheter, myndigheter vars centralmyndigheter har tillgång till de aktuella överenskommelserna såväl i SÖ som i de propositioner som föregår införandet av avtalen i bilagan till 1976 års lag, är enligt min uppfattning inte rimligt.

10.1.5 Inkorporering

Bedömning: Den nuvarande lagstiftningsmetoden, införlivande genom inkorporering, bör behållas.

Såvitt avser 1976 års lag diskuterades frågan om lagstiftningsmetoden utförligt i förarbetena (prop. 1975/76:205, s. 15). Departementschefen uttalade bl.a. följande.

"Det kan givetvis inte komma i fråga att varje gång Sverige tillträder en konvention som innehåller regler om immunitet och privilegier bringa alla bestämmelser i lag eller författning som strider mot immunitets- och privilegiebestämmelserna i konventionen i full överensstämmelse med denna. Konventionsbestämmelserna måste därför liksom tidigare införlivas med intern svensk rätt genom generella lagbestämmelser som gör dessa tillämpliga utan hinder av vad som eljest stadgas i lag eller författning. I enlighet med de överväganden som jag nu har redovisat föreslår jag att den nya lagstiftningen utformas som en inkorporeringslag".

I de föregående avsnitten har jag konstaterat att varken ramlags- eller "standardlags" modellen innebär sådana fördelar att dessa överväger de svårigheter och nackdelar som jag har funnit. Motsvarande gäller traditionell transformering. Mot denna bakgrund äger enligt min mening departementschefens mer än tjugo år gamla uttalande alltjämt giltighet. Jag förordar sålunda att immunitets- och privilegie-

bestämmelser i internationella överenskommelser också framgent skall inkorporeras på samma sätt som sker i dag.

Slutsatsen av intervjuerna är att de som upplever de största svårigheterna med tillämpningen av lagen är Riksskatteverket och skattemyndigheterna. För att tydliggöra vilka kategorier som åtnjuter skatteprivilegier och i vilken omfattning föreslår jag att ett tillägg görs i nuvarande fjärde paragrafen. Jag återkommer till detta i avsnitt 10.2.1.

10.2 Den nuvarande utformningen av 1976 års lag

10.2.1 Immunitet och privilegier i olika typer av internationella överenskommelser

Förslag: Bestämmelserna i 2 a, 2 b och 7 §§ upphör att gälla och 4 § ändras så att den även omfattar internationella avtal med bestämmelser om immunitet och privilegier för personer och egendom som inte är knutna till ett internationellt organ. Dessa kategorier kan därmed ingå i den nuvarande bilagan till lagen, vilket innebär att nuvarande 6 och 7 §§ kan föras dit.

Vidare införs en ny bestämmelse (5 §) som anger att immunitet och privilegier kan förekomma också för andra internationella sammanslutningar eller personer med anknytning till sådan sammanslutning i den omfattning som anges i en andra bilaga till lagen. Med denna lösning skall den nuvarande bilagan benämnas bilaga 1.

Till paragrafen fogas ett nytt sista stycke som innebär att svenska tjänstemän vid internationella organ i utlandet åtnjuter skattefrihet för inkomster från organisationerna. Tjänstemän som är anställda vid ett internationellt organ i Sverige och som är svenska medborgare eller bosatta här omedelbart före anställningen skall åtnjuta sådan skattefrihet endast om detta anges i den internationella överenskommelsen.

I bilagan ändras rubrikerna något för att förtydliga att de konkreta bestämmelserna i varje enskilt fall återfinns i den relevanta internationella överenskommelsen.

Vidare upphör två punkter i den nuvarande bilagan att gälla. De baseras på en överenskommelse som inte längre är i kraft i förhållande till Sverige. Två punkter som relaterar till de nuvarande 6 och 7 §§ läggs till denna. Med dessa ändringar omnumreras punkterna i bilaga 1.

Bakgrund

Som jag har redovisat i kapitlet om gällande rätt har bestämmelser om immunitet och privilegier för internationella organ och personer med anknytning till sådana organ införlivats genom 4 §. Av bestämmelsen framgår att för internationella organ som anges i bilagan till lagen och för personer som är knutna till sådana organ gäller immunitet och privilegier enligt vad som bestämts i stadga eller avtal som är i kraft i förhållande till Sverige. För att ett avtal skall kunna omfattas av 4 § krävs således både att det är fråga om en internationell organisation och ett folkrättsligt giltigt avtal.

Wienkonventionerna om diplomatiska respektive konsulära förbindelser är inte knutna till några organisationer och har därför inte kunnat inordnas i 4 § utan regleras genom särskilda bestämmelser i lagen. Detsamma gäller avtalet om bistånd i händelse av en kärnteknisk olycka och samarbetet inom Partnerskap för fred (se avsnittet om "Gällande rätt").

Under 1990-talet har en del av det internationella samarbetet skett i former som inte är folkrättsligt, om än politiskt, bindande. Detta innebär att de i samarbetet deltagande staterna inte torde vara folkrättsligt förpliktigade att följa och införliva de beslut som staterna antar gemensamt och alltså inte heller bryter mot Wienkonventionen om traktaträtten om de avstår härifrån. Av de överenskommelser som omfattas av 1976 års lag gäller detta samarbetet inom Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE). Bestämmelser om immunitet och privilegier för organ inom organisationen och personer verksamma där har inte kunnat införas i 4 §.

Om utvecklingen med bestämmelser om immunitet och privilegier i icke folkrättsligt bindande avtal resp. i avtal som inte har anknytning till en internationell organisation fortsätter och den nuvarande tekniken med separata bestämmelser för dessa avtal bibehålls, riskerar vi att lagen med tiden förlorar ytterligare i stringens och överskådlighet. Det framgår inte heller tydligt av lagen varför vissa avtal finns med i bilagan medan andra regleras direkt i lagtexten och det är naturligt att tro att det är de "viktigaste" eller oftast tillämpade avtalen som finns i lagen, men så är inte alltid fallet.

Mot denna bakgrund anser jag att en lösning motsvarande nuvarande 4 § bör väljas också för de avtal som nu regleras i 2 a, 2 b, 6 och 7 §§. Jag undantar de EG-rättsliga bestämmelserna om immunitet och privilegier p.g.a. EG-rättens särställning som en supra-nationell rättsordning. Detta innebär att rättsutveckligen i princip är oberoende av medlemsstaternas suveräna vilja till skillnad från andra inter-

nationella överenskommelser som helt och hållet är beroende av parternas vilja.

Avtal om immunitet och privilegier som saknar anknytning till en internationell organisation

De bestämmelser som i dag finns i 6 och 7 §§ är en följd av folkrättsligt bindande överenskommelser och gäller immunitet och privilegier för personer och egendom, men saknar koppling till internationella organisationer. Denna typ av avtal har i övrigt stora likheter med de avtal som omfattas av 4 §. Jag föreslår att denna paragraf ändras så att den lämnar utrymme för bestämmelser om immunitet och privilegier i internationella överenskommelser som saknar koppling till internationella organ. Ändringen innebär sålunda att kravet på personers anknytning till ett internationellt organ slopas och vidare att ett tillägg görs för egendom. Det förekommer att immunitet för egendom särregleras i vissa avtal. Med denna lösning kan också de avtal som i dag regleras i 6 och 7 §§ ingå i bilagan till lagen.

Avtal om immunitet och privilegier som inte är folkrättsligt bindande

Med bestämmelserna i 2 a och 2 b §§ förhåller det sig annorlunda. Bestämmelserna grundar sig på överenskommelser som inte är folkrättsligt bindande. Båda bestämmelserna gäller OSSE som inte är en internationell organisation i folkrättslig mening. Det är enligt min mening möjligt att skapa en ny paragraf som omfattar dessa överenskommelser. Den nuvarande 4 § bör utgöra modell. Förutsättningen är dock att de överenskommelser som utgör underlag för bestämmelserna är skriftliga och preciserade vad gäller immunitet och privilegier samt att de publiceras i SÖ.

När 2 b § infördes hänvisades i bestämmelsen till det s.k. Rombeslutet och riksdagen bestämde också att beslutet skulle publiceras i SÖ. Publicering av beslutet förbereds för närvarande av UD. När 2 a § infördes valde man däremot att i bestämmelsen ange vilken immunitet och vilka privilegier de aktuella personkategorierna skulle åtnjuta genom att i paragrafen ange att de i viss utsträckning skulle åtnjuta immunitet och privilegier motsvarande vad som gäller enligt Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser.

Under förutsättning att de dokument som föranleder lagstiftningen, i detta fall det s.k. Wiendokumentet, publiceras i SÖ, kan det i lagen införas en ny paragraf för andra internationella sammanslutningar än sådana som avses i 4 §, dvs. som skapas på annat sätt än genom en

folkrättsligt bindande överenskommelse, och för personer som är knutna till sådana sammanslutningar. Till bestämmelsen skall kopplas en särskild bilaga som skall vara uppbyggd på samma sätt som bilagan till 4 §.

Fördelen med denna metod är att man inte behöver föra in nya bestämmelser i lagen utan kan lägga till dessa i bilagan på samma sätt som man i dag gör med internationella överenskommelser som omfattas av 4 §.

Bilagorna

Jag föreslår att bilagorna ges en något annorlunda utformning än den bilagan till 1976 års lag har i dag. Under utredningsarbetet har jag konstaterat att rubriken till bilagan kan missförstås och leda till en alltför vid tillämpning. Detta beror på att det sägs att "Immunitet och/eller privilegier gäller för följande" och så kommer tre spalter varav en har rubriken "Fysiska personer". Det är risk att detta felaktigt läses som att alla personkretsar som räknas upp har samma immunitet och privilegier, vilket inte alls behöver vara fallet. Det är t.ex. vanligt att immuniteten sträcker sig olika långt för olika kategorier tjänstemän inom en organisation. För att ytterligare poängtera att man vid handläggningen måste gå till de aktuella artiklarna för att kunna tillämpa lagen korrekt föreslår jag att bilagan förses med följande rubrik "Immunitet och/eller privilegier gäller för följande organ, personer och egendom i den utsträckning det framgår av den internationella överenskommelsen". Med denna ändring kan rubrikerna till spalterna i den nuvarande bilagan bestå. I den nya bilagan 2 bör den första spalten rubriceras "Internationella sammanslutningar" i stället för "Internationella organ" och den tredje spalten "Överenskommelse" istället för "Tillämplig internationell överenskommelse".

För att ytterligare underlätta anser jag att det under varje överenskommelse i bilagornas tredje spalt, d.v.s. den högra, bör framgå var överenskommelsen finns publicerad. I det övervägande antalet fall då överenskommelsen inte är publicerad i SÖ när lagändringen antas av riksdagen, bör i stället propositionens nummer anges. Hänvisningarna till propositioner skall sedan successivt bytas ut till korrekt SÖ-nummer i samband med lagändringar.

Bilagan till den nuvarande lagen utgör ett problem. Den ändras flera gånger varje år men omtryck görs sällan. För att underlätta för de tillämpande myndigheterna bör ett nytt omtryck göras varje år, t.ex. i samband med första ändringen av lagen.

Skattefrihet för tjänstemän i internationella organisationer

Som jag har redovisat tidigare är det främst handläggare på skattemyndigheterna som upplever sig ha problem med tillämpningen av 1976 års lag och i praktiken rör problemen, enligt vad jag har erfarit vid samtalen med myndighetsrepresentanter, beskattningen av anställda vid eller med uppdrag för internationella organisationer i utlandet. En orsak till problemen har jag redovisat ovan, nämligen att rubriken på mittspalten i bilagan kan leda till att man inte går vidare till det aktuella avtalet, utan helt enkelt drar slutsatsen att de uppräknade personkategorierna åtnjuter skattefrihet eftersom rubriken anger att den redovisade kretsen åtnjuter immunitet och/eller privilegier. Det är möjligt att det i avtalet endast är fråga om immunitet och att då bevilja skattefrihet utgör en felaktig tillämpning av 1976 års lag. Vidare är många som utför ett uppdrag åt en internationell organisation av uppfattningen att de åtnjuter skattefrihet för denna inkomst, vilket är sällsynt, skattebefrielse gäller så gott som uteslutande tjänstemän i organisationen. En annan felaktig föreställning bland anställda i internationella organisationer är att skattefriheten skulle gälla också andra inkomster än sådana som härrör från den internationella organisationen.

Jag har ovan konstaterat att det inte är möjligt att införa en vid "standardlag" som omfattar de avtal som omfattas av 1976 års lag bl.a. p.g.a. att immunitetsbestämmelserna skiljer sig alltför mycket åt. Jag konstaterade också att detta problem knappast finns på skatteområdet. För att underlätta tillämpningen för skattemyndigheterna föreslår jag, trots att det utgör ett brott mot mitt förslag att utforma lagen om immunitet och privilegier som en ren inkorporeringslag, att det görs ett förtydligande tillägg av transformationskaraktär till 4 §. Jag föreslår att det till bestämmelsen förs ett sista stycke som anger att vad som stadgas i bestämmelsen när det gäller inkomstskatt innebär att en tjänsteman i en internationell organisation i utlandet åtnjuter skattefrihet på inkomster från det internationella organet. Detta innebär att skattefrihet för inkomsten råder från första intjänandedagen. Det anges också att bestämmelsen gäller tjänstemän och det ankommer på den enskilde att visa att han tillhör denna kategori för att komma i fråga för skattefrihet.

I två avseenden är det möjligt att förslaget går utöver vad som är folkrättsligt bindande för Sverige. Detta gäller dels om det i ett avtal förekommer att tjänstemän inte åtnjuter skattefrihet för inkomter från organisationen. Något sådant avtal omfattas inte av 1976 års lag i dag. Vidare har det i ett fall förekommit att Sverige har reserverat sig mot skattebefrielse för tjänstemän, nämligen i överenskommelsen den 4 augusti 1963 om upprättandet av Afrikanska utvecklingbanken (SÖ

1982:82). Efter en lagändring skulle en svensk var anställd av banken, skulle vederbörande åtnjuta skattefrihet för inkomster från organisationen, vilket skulle strida mot den gjorda reservationen. Med den av mig föreslagna lösningen torde det därför vara att föredra om regeringen återtog denna reservation, eftersom den inte skulle tillämpas i Sverige.

Mitt förslag skulle betydligt förenkla tillämpningen för handläggare vid skattemyndigheterna. Mot bakgrund av att tjänstemän i internationella organisationer genomgående åtnjuter skattefrihet till följd av avtalen, skulle förslaget inte föranleda något inkomstbortfall för staten. Även om det tillkommer ytterligare organisationer där enligt avtalet tjänstemän inte åtnjuter skattefrihet, kommer inkomstskattebortfallet för den svenska staten att bli mycket litet, med beaktande dels av att sådana avtal torde bli sällsynt förekommande, dels med beaktande av det försumbara antalet svenskar som torde vara verksamma i dessa organisationer. Det är däremot sannolikt att personer i dag p.g.a. feltolkning av bilagan till 1976 års lag beviljas skattefrihet som inte varit avsedd, något som torde komma att minska med den föreslagna regleringen.

Hittills har jag behandlat svenskar anställda vid internationella organisationer i utlandet. När det gäller svenskar anställda vid internationella organisationer som har sitt säte i Sverige är inte genomgående skattefrihet den väg som är mest lämplig. För denna kategori, liksom för personer som var bosatta här omedelbart före anställningen i det internationella organet, föreslår jag att skattefrihet för inkomster från den internationella organisationen skall åtnjutas endast om detta anges i den internationella överenskommelsen. Om överenskommelsen stipulerar skattefrihet för denna kategori, ankommer det på den enskilde att visa att han är tjänsteman vid den internationella organisationen.

10.2.2 Ikraftträdande av bestämmelser om immunitet och privilegier

Bedömning: Ändringar i bilagan till lagen bör träda i kraft samma dag som avtalet i fråga träder i kraft i förhållande till Sverige, i de fall dagen för avtalets ikraftträdande är känd vid riksdagsbehandlingen. I övriga fall bör i propositionen föreslås att ändringen träder i kraft den dag regeringen bestämmer. Endast i fall då ett avtal träder i kraft omgående efter viss angiven procedur kan ett ikraftträdande viss tid efter det att författningen kom ut av trycket vara befogad.

Som jag har redovisat i avsnittet "Gällande rätt" har riksdagen sedan 1976 års lag trädde i kraft tillämpat olika metoder för att sätta lagändringar i kraft. Inledningsvis var det vanligt att lagändringarna trädde i kraft en eller två veckor efter det att de kommit ut av trycket, även om man kunde förutse att det skulle komma att dröja innan avtalen blev bindande gentemot Sverige. Nuvarande 4 § gäller enbart avtal som är i kraft i förhållande till Sverige. Mot bakgrund av att lagen med denna typ av ikraftträdande av lagändringar kan innehålla punkter i bilagan som är i kraft långt innan ifrågavarande avtal är i kraft i förhållande till Sverige och därför inte skall tillämpas, är andra meningen i 4 § viktig. Där anges nämligen att regeringen skall kungöra tidpunkten då en stadga eller ett avtal trätt i kraft i förhållande till Sverige, så att de tillämpande myndigheterna skall veta om de skall tillämpa bestämmelserna eller inte.

Med denna typ av ikraftträdande krävs alltså två åtgärder av regeringen efter det att riksdagen antagit en lagändring. Åtgärderna skall vidtas vid två olika tillfällen; nämligen promulgation av lagen i anslutning till riksdagsbeslutet och senare ett kungörande av att avtalet eller stadgan trätt i kraft i förhållande till Sverige i omedelbar anslutning till att detta har skett. För de tillämpande myndigheterna innebär detta att de dels skall kontrollera om en åberopad organisation ingår i bilagan till lagen, dels skall kontrollera i kungörandena om det aktuella avtalet trätt i kraft. Av redogörelsen för gällande rätt framgår att det finns lagändringar som trätt i kraft flera år innan det aktuella avtalet blev bindande. Vid ett konsekvent tillämpande av denna metod kan bilagan alltså innehålla många avtal som ännu inte skall tillämpas. I övergångsbestämmelsen finns inte heller någon anmärkning om att avtalen inte skall tillämpas förrän vid en senare okänd tidpunkt. En sådan anmärkning skall egentligen inte heller behövas med tanke på utformningen av 4 §.

När det gäller ikraftträdandet av multilaterala avtal är det mycket vanligt att detta bestäms till en viss angiven tid efter det att ett likaledes angivet antal länder ratificerat överenskommelsen. Att det ges en tidsfrist beror på att de flesta länder behöver viss tid för att vidta de åtgärder som krävs för att implementera överenskommelsen. I dessa fall får regeringen en underrättelse från depositarien när erforderligt antal ratifikationer har kommit in och vet alltså när avtalet blir bindande för Sverige. Under senare år har det förekommit att riksdagen i sådana fall föreskrivit att lagändringen träder i kraft den dag regeringen bestämmer. Sett ur myndigheternas synvinkel anser jag att denna metod är att föredra. De aktuella avtalet finns visserligen med i bilagan till lagen, men det framgår av övergångsbestämmelserna att det inte skall tillämpas förrän regeringen förordnat därom. På detta sätt undviker man att ett avtal tillämpas innan det trätt i kraft i förhållande till Sverige. Också med denna metod krävs dock två beslut av regeringen, promulgation och förordnande om ikraftträdande. För tillämpande myndigheter torde detta dock vara en mera välbekant lagstiftningsteknik än den ovan nämnda med kungöranden.

I de fall regeringen redan när en proposition lämnas till riksdagen vet när överenskommelsen kommer att träda i kraft i förhållande till Sverige är det logiskt att föreslå riksdagen ikraftträdande av lagen samma dag.

Slutligen finns det fall – även om de är ovanliga när det är fråga om multilaterala avtal - där ett avtal träder i kraft omedelbart efter det att en viss procedur har företagits, exempelvis kan det stipuleras att ett avtal träder i kraft den dag då trettio stater har ratificerat avtalet. I dessa fall ges teoretiskt ingen chans för regeringen att sätta lagändringen i kraft vid det tillfälle som avtalet träder i kraft i förhållande till Sverige. För att inte riskera att Sverige gör sig skyldigt till folkrättsbrott, förordar jag att i de fall en internationell överenskommelse har denna utformning ändringen sätts i kraft viss tid efter det att den kommit ut av trycket. För dessa fall krävs också att skyldigheten för regeringen att kungöra när avtal träder i kraft finns kvar.

För att fylla sin funktion bör ett omtryck av kungörelsen också göras varje år.

10.2.3 Fullmaktsbestämmelsen

Förslag: Innehållet i den nuvarande 5 § ändras så att det av bestämmelsen klart framgår att det är inom det delegerbara lagområdet som regeringen kan meddela föreskrifter om ytterligare immunitet och privilegier. Bestämmelsen omnumreras och återfinns som 6 §.

I nuvarande 5 § finns, som jag har redogjort för i kapitlet om gällande rätt, ett bemyndigande till regeringen att, efter avtal med ett internationellt organ som omfattas av bilagan till lagen och i den omfattning som krävs för att tillgodose organets syften, meddela föreskrifter om immunitet och privilegier för andra personer än sådana som anges i bilagan till lagen, "om föreskrifterna är av sådant slag som avses i 8 kap. 3 § regeringsformen".

Bestämmelsen fyller en funktion t.ex. när ett av FN:s fackorgan i samverkan med den svenska regeringen ordnar seminarier eller konferenser i Sverige. Avsikten är främst att underlätta vid inresan och när det gäller in- och utförsel av varor. Förordnandet ges inte i föreskriftsform utan som ett avtal mellan regeringen och den aktuella organisationen.

Bemyndigandets räckvidd kan i sin nuvarande lydelse läsas som om det skulle gälla det obligatoriska lagområdet i 8 kap. 3 § RF och inte endast de ämnen som omfattas av 8 kap. 7 § RF, dvs. den del av 8 kap.3 § som kan delegeras till regeringen. I och för sig kan det förefalla självklart att det förhåller sig så, men för att ytterligare underlätta tillämpningen av lagen föreslår jag att det klart skall framgå att föreskriftsrätten håller sig inom det delegerbara området.

10.3 Praktiska problem som är förenade med tillämpningen av 1976 års lag

Resultatet av de samtal som jag under utredningens gång har haft med företrädare för olika myndigheter som tillämpar 1976 års lag bekräftar delvis den bild som regeringen redovisar i direktiven, nämligen att tillämpningen kan vara förenad med vissa problem. En redovisning av samtalen har jag lämnat iavsnittet "Erfarenheter av tillämpningen av 1976 års lag".

De intervjuade myndigheterna delar jag in i tre kategorier. De myndigheter som i sitt operativa arbete tillämpar lagen, dvs. tullmyndigheter, polismyndigheter och skattemyndigheter, utgör en kategori. Deras centralmyndigheter Generaltullstyrelsen, Rikspolis-

styrelsen och Riksskatteverket utgör en andra kategori. Den tredje kategorin utgörs av Utrikesdepartementet som, genom Protokollet, bl.a. lämnar visst underlag för beslut som fattas av ovannämnda myndigheter. Inom regeringen är det UD som bär ansvaret för att Sverige fullgör sina internationella åtaganden avseende immunitet och privilegier. Svaret på frågan huruvida tillämpningen av 1976 års lag är förenad med problem varierar med vilken av de tre ovan nämnda kategorierna som tillfrågas. Flertalet av de operativa myndigheterna anser inte att de har några problem med tillämpningen. Detta skall ställas mot att Protokollet anser att myndigheterna måste ha stora problem med tillämpningen av lagen, eftersom de dagligen ställer olika frågor till Protokollet. Också RSV:s internationella avdelning uppger att det är vanligt med frågor relaterade till lagen.

10.3.1 Tillgänglighetsproblem

Bedömning: Arbetet med att göra SÖ tillgängligt i det nya rättsdatasystemet bör tidigareläggas när det gäller de avtal som omfattas av 1976 års lag. Som ett alternativ till detta gör jag bedömningen att UD bör "lägga ut" avtalstexterna på UD:s hemsida.
Regeringen skall inte behöva kungöra var bestämmelser om immunitet och privilegier finns i EG-rätten.
Förslag: Om förslaget till ny rättsdatabas inte skulle komma att innehålla alla avtal som omfattas av 1976 års lag, förslår jag att databasen härvidlag kompletteras.

Avtal det refereras till i lagen

Ett problem med tillämpningen av 1976 års lag som jag delvis har relaterat i avsnitten 9, 10.1.3 och 10.1.4 redovisar alla tre kategorierna och det är att de operativa myndigheterna inte har tillgång till de avtal som omfattas av lagen. Konkret innebär detta att de tillämpande myndigheterna inte har tillgång till de bestämmelser som utgör svensk lag och som de är satta att tillämpa. Av de intervjuade operativa myndigheterna var det endast den särskilda skattemyndigheten i Ludvika som hade tillgång till avtalen och detta genom att de vid behov rekvirerar avtalen från UD:s bibliotek.

Av intervjuerna framgår att centralmyndigheterna i vissa fall och i viss utsträckning har "ersatt" avtalen med handböcker om ärendehandläggningen inkluderande särtryck av de avtal som tillämpas ofta. Jag tänker då särskilt på Generaltullstyrelsen som har utarbetat ett

sådant material för att underlätta personalens hantering av ärenden med anknytning till lagen. Beträffande urvalet av bestämmelser har styrelsen sannolikt gjort bedömningen att flertalet av avtalen aldrig kommer att tillämpas av tullpersonalen. Man har då inte velat tynga personalen med alla avtalen. Beaktande tullmyndigheternas ansvarsområde är det i synnerhet avtalen som reglerar immunitet och privilegier för personer som är verksam i Sverige som blir tillämpliga, d.v.s. Wienkonventionerna om diplomatiska respektive konsulära förbindelser samt de högkvartersavtal som reglerar internationella organisationer med säte i Sverige.

På motsvarande sätt förhåller det sig med polismyndigheterna. Huvuddelen av de ärenden i vilka immunitet åberopas torde röra personer som är stationerade i Sverige. Rikspolisstyrelsen har i samarbete med UD:s Protokoll tagit fram ett undervisningsmaterial som också kan vara en "lathund" för polismännen på fältet. Vidare har RPS utarbetat en handledning för ärenden som rör Världssjöfartsuniversitetet i Malmö.

Skattemyndigheterna kommer också i kontakt med ärenden relaterade till personer som arbetar har anknytning till en ambassad eller för en internationell organisation i Sverige men också - och i betydligt större utsträckning - med svenskar som arbetar för internationella organisationer i utlandet. Detta innebär att ett betydligt större antal av de avtal som ingår i bilagan till 1976 års lag kan komma att tillämpas av skattemyndigheterna än av de tidigare nämnda myndigheterna. RSV:s internationella avdelning har uppgivit att de får frågor om innehållet i avtalen från skattemyndigheterna. Trots att verket uppfattar skattemyndigheternas bristande kunskap om lagstiftningen som ett stort problem har verket inte utarbetat någon manual för hanteringen av dess ärenden eller informerat skattemyndigheterna om hur de kan få tillgång till avtalen. Den information som RSV har lämnat om 1976 års lag är ett avsnitt i "Handledning för internationell beskattning".

Till skillnad från tjänstemän inom tull och polis har de personer jag har talat med på skattemyndigheterna upplevt det som en brist att de inte har tillgång till de avtal som är i kraft i förhållande till Sverige och som innehåller de bestämmelser om skattefrihet som tjänstemännen skall tillämpa. Som jag har redovisat i avsnittet 10.1.3 "Ramlag" prenumererar de tre centralmyndigheterna Riksskatteverket, Generaltullstyrelsen och Rikspolisstyrelsen på SÖ och borde naturligtvis vidarebefordra materialet till de tillämpande myndigheter som har behov av detta. Som också framgår av avsnittet "Ramlag" är inte det förhållandet att information om avtalen inte går vidare från RSV till skattemyndigheterna tillräckligt för att jag skall föreslå att de

aktuella avtalen skall ges ut i SFS, eftersom en utgivning också i SFS enligt min mening har övervägande nackdelar. Även om mitt förslag till tillägg till 4 § genomförs, kommer behovet att ha tillgång till avtalen att finnas kvar bl.a. för beskattningen av i Sverige skattskyldiga personer som har inkomster från internationella organisationer utan att vara tjänstemän där.

Den nuvarande situationen är emellertid inte tillfredsställande och jag har övervägt om regeringskansliet kan vidta ytterligare åtgärder för att öka tillgängligheten för främst skattemyndigheterna. Ett steg tas, om arbetet med göra bl.a. avtalen i SÖ tillgängliga i rättsdatasystemet genomförs. Beträffande de avtal som omfattas av 1976 års lag anser jag att det är lämpligt att tidigarelägga tillgängligheten där. Om den arbetsgrupp som arbetar med frågan om ett nytt rättsdatasystem inte föreslår att publiceringen av SÖ skall gå så långt tillbaka i tiden som till 1945, föreslår jag att regeringen gör en särlösning för de internationella överenskommelser som omfattas av 1976 års lag.

Mot bakgrund av den senaste tidens tekniska utveckling kan som ett alternativt förslag övervägas att "lägga ut" lagen om immunitet och privilegier på UD:s hemsida på internet med sökfunktioner ("hypertextlänkar") till samtliga i lagen och i bilagorna uppräknade internationella överenskommelser, som då också blir tillgängliga på hemsidan. Konsekvensen blir dock att överenskommelser som publiceras efter den 1 mars 1999 kommer att återfinnas både på UD:s hemsida och i det nya rättsdatasystemet. Enligt min uppfattning är det viktigt att de tillämpande myndigheterna kan finna de aktuella avtalen samlade på ett ställe och förordar därför det första förslaget.

Båda lösningarna är kostnadseffektiva och smidiga eftersom det är lätt att lägga till nya överenskommelser. Bl.a. "State Departement" i USA "lägger ut" lagstiftning på internet. Avtalen blir med båda metoderna tillgängliga för en större allmänhet.

Bestämmelser om immunitet och privilegier i EG-rätten

Riksskatteverket har pekat på svårigheterna att finna och få tillgång till privilegie- och immunitetsbestämmelserna i EG-rätten.

I EG-rätten finns bestämmelser om immunitet och privilegier såväl i protokoll till de grundläggande fördragen och sekundärrätten som i supplementärrätten och i internationella överenskommelser. Bestämmelserna uppgår i dagsläget till flera hundra, varav en del innehåller materiella bestämmelser medan andra endast utgör hänvisningar till andra rättsakter. Vissa har obegränsad giltighet i tiden medan andra avser bestämda tidsperioder. Ett grundläggande regelkomplex finns i protokollet till Fördraget den 8 april 1965 om upprättande av ett

gemensamt råd och en gemensam kommission för de Europeiska gemenskaperna, det s.k. fusionsfördraget. Protokollet gäller immunitet och privilegier för de Europeiska gemenskaperna och reglerar bl.a. immunitet för tjänstemän och anställda i Europeiska gemenskaperna mot rättsliga förfaranden för handlingar begångna i tjänsten liksom frågan om befrielse från nationella skatter för löner och arvoden från gemenskaperna. Frågan om immunitet och privilegier har dessutom behandlats i ett hundratal domslut och generaladvokatsyttranden och det har ställts ett sextiotal frågor i parlamentet i ämnet sedan 1979.

I förarbetena till ändringar i lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall (prop. 1994/95:46, s. 9) gjorde regeringen bedömningen att den i syfte att underlätta för enskilda och myndigheter att överblicka regelverket borde ge till känna vilka fördrag, rättsakter och avtal som innehåller bestämmelser om immunitet och privilegier. Detta har inte skett.

De aktuella rättsakterna finns tillgängliga såväl på CD-rom-skivor som via internet genom den s.k. CELEX (Communitatis Europaeae LEX) databasen (http://europa.eu.int/celex/). CELEX är även tillgänglig via databasen Infotorg-Rättsbanken.

CELEX är ett databaserat dokumentationssystem för EG-rätt som produceras av EU:s institutioner. CELEX är uppdelad i åtta sektorer med olika innehåll. Sektorerna 1-4 innehåller lagstiftningen i dess vida mening, d.v.s. hela primär- och sekundärrätten samt supplementärrätten och internationella överenskommelser. Dessa sektorer uppdateras veckovis. Sektor 5 innehåller förberedande dokument som kommissionens förslag och parlamentets resolutioner. Sektor 6 innehåller alla domar sedan tillkomsten av domstolen och första instans domstolen. Den innehåller även samtliga generaladvokatsyttranden sedan 1965. Denna sektor uppdateras månatligen. Sektor 7 innehåller referenser till nationella bestämmelser som implementerar EG-rätten. Sektor 9 innehåller samtliga frågor som har ställts av parlamentarikerna till kommissionen eller ministerrådet sedan parlamentets första session. Också denna sektor uppdateras varje månad.

Då bestämmelserna får anses vara förhållandevis lättillgängliga för de tillämpande myndigheterna finner jag det inte nödvändigt att regeringen skall ge till känna de rättsakter som innehåller bestämmelser om immunitet och privilegier.

10.3.2 Tillämpnings- och tolkningsproblem

Bedömning: Det stöd med tolkningen av avtalsbestämmelser som UD lämnar till olika beslutande myndigheter är förenligt med regeringsformen och viktigt för att undvika att Sverige bryter mot folkrättsligt bindande åtaganden.

Företrädare för UD:s Protokoll uppger att de operativa myndigheterna har stora problem i sin tillämpning av 1976 års lag, vilket manifesteras i dagliga telefonsamtal med frågor från poliser och tullmyndigheter. Om vi bortser från frågor om innehållet i avtalen, förefaller det som om dessa frågor kan delas in i två olika kategorier, nämligen frågor om vilken status en person har respektive frågor om hur artiklar i avtalen skall tolkas. Protokollets centrala roll när det gäller tillämpningen av 1976 års lag beror bl.a. på att lagen baseras på ett antal internationella överenskommelser. Att Sverige har bundit sig av en internationell överenskommelse medför att regeringen är folkrättsligt förpliktad att se till att avtalets överenskommelser efterlevs här. När det gäller bestämmelser om immunitet och privilegier måste det närmast ankomma på UD att se till att Sverige uppfyller dessa åtaganden. Protokollet har huvudansvaret när det gäller immunitet och privilegier för personer som är verksamma i Sverige och har också många arbetsuppgifter som anknyter till lagen och dess tillämpning. En av de främsta uppgifterna är att underlätta för ambassader, konsulat och internationella organisationer att vara verksamma här. De personer som arbetar på ambassader, konsulat och internationella organisationer med säte i Sverige anmäls till Protokollet. På Protokollet finns förteckningar över de personer som är anmälda med angivande av status. Numera är denna förteckning datoriserad. Av detta följer att det också naturligen ingår i Protokollets arbetsuppgifter att på förfrågan från polis-, tull eller skattetjänstemän lämna upplysningar om huruvida en namngiven person är ackrediterad här och med vilken status.

Emellertid inskränker sig frågorna från tillämpande myndigheter ofta inte till att gälla om någon har diplomatisk status utan utvidgas till att gälla om personen har diplomatisk immunitet i det enskilda fallet och detta är sannolikt en av förklaringarna till att Protokollet anser att myndigheterna har problem med tillämpningen av lagen. Bakgrunden till att frågan formuleras på detta sätt har jag inte forskat i, men det är inte orimligt att tänka sig att kunskapen om fördelningen av arbetsuppgifterna mellan de olika myndigheterna inte är så känd i den vardagliga tillämpningen. Enligt regeringsformen (11 kap. 7 §) är alla myndigheter självständiga i sin ämbetsutövning gentemot enskild och

vid tillämpningen av lag. Ingen annan myndighet, inte heller regeringen, kan påverka avgörandet av ett ärende. Varje myndighet åtnjuter denna självständighet inom sitt verksamhetsområde. Motsidan är att myndighetsutövningen inte kan överlåtas till en annan myndighet. När någon inför en polis- eller tullmyndighet åberopar immunitet med stöd av en internationell överenskommelse som omfattas av 1976 års lag skall frågan prövas av den myndigheten, inte av Protokollet. För att kunna fatta ett korrekt beslut måste dock tjänstemannen många gånger kontakta Protokollet för att utröna om och i så fall vilken status den aktuella personen har. Frågan om denna status enligt 1976 års lag leder till immunitet måste avgöras av tjänstemannen /myndigheten.

Om de inblandade inte helt har klart för sig myndigheternas olika roller, är det inte så märkligt att frågan ställs på det relaterade sättet. Att den enskilde tjänstemannen kontaktar Protokollet och frågar om en namngiven person åtnjuter immunitet kan lika gärna bero på okunskap om de förvaltningsrättsliga bestämmelserna som på osäkerhet om hur lagen skall tillämpas.

Att Protokollet skall informera de tillämpande myndigheterna om statusen hos namngivna till Protokollet anmälda personer är enligt min uppfattning klart. Att de tillämpande myndigheterna inte kan överlåta beslutsfattandet till Protokollet är lika klart. Det återstår då att ta ställning till hur man skall bedöma de fall då myndigheter kontaktar UD för att få "hjälp och stöd" med tolkningen av enskilda avtalsbestämmelser, tolkningsproblem som bl.a. manifesteras i frågor om huruvida en namngiven person åtnjuter immunitet.

I denna frågeställning tror jag också att förklaringen står att finna till varför de operativa myndigheterna anser att de tillämpar 1976 års lag utan problem, samtidigt som Protokollet anser att myndigheterna har problem vid tillämpningen. Ett exempel kan belysa min tanke; En polisman stoppar en sen kväll en person som har överträtt gällande hastighetsbestämmelse. Personen visar sitt av UD utfärdade identitetskort, åberopar diplomatisk immunitet och vägrar skriva på bötesföreläggandet. Han uppger att han tillhör den administrativa och tekniska personalen vid den fria staten Blefuskus ambassad i Sverige. Polismannen följer sina instruktioner och ringer jourhavande på UD, kommer i kontakt med Protokollet och frågar om ambassadtjänstemannen "har immunitet". Protokollets företrädare svarar då att tjänstemannen är anmäld till Protokollet i den uppgivna funktionen samt redogör för Wienkonventionens bestämmelser om straffrättslig immunitet och okränkbarhet. Polismannen frågar då om han skall låta ambassadtjänstemannen åka vidare, vilket Protokollet sannolikt bejakar mot bakgrund av bestämmelserna om immunitet i Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser.

Om denne polisman blev tillfrågad om han haft problem med tillämpningen av 1976 års lag, skulle han - helt korrekt - svara nej. Han fick upplysning om personens status av Protokollet och han fick också hjälp med tolkningen av om tjänstemannens status skulle leda till immunitet. Företrädaren för Protokollet handlade också folkrättsligt på bästa sätt, nämligen på ett sätt som förhindrade att Sverige bröt mot Wienkonventionens bestämmelser.

Som jag har redovisat ovan varken skall eller kan den beslutande myndigheten överlåta sitt ansvar på någon annan myndighet, men detta är en intern fråga för de tillämpande myndigheterna. Exemplet visar dock mera än att ärendet löstes på bästa praktiska sätt och det är att det löstes i enlighet med förvaltningslagens bestämmelser. Enligt förvaltningslagen, som är tillämplig för såväl polis- och tullmyndigheter som för regeringskansliet, Utrikesdepartementet och Protokollet, skall den myndighet som har att avgöra ett ärende beakta möjligheten att rådfråga de myndigheter som kan lämna relevant information och de myndigheter som kan lämna sådant bistånd skall också göra det inom ramen för sin verksamhet (6 och 7 §§ förvaltningslagen). Det ovan lämnade exemplet visar att förvaltningslagens bestämmelser tillämpas i praktiken. När personalen som tjänstgör på Protokollet får frågor om tolkningen av andra myndigheter brukar man betona att det är myndigheten som skall fatta beslutet, men bidra med sin egen uppfattning om tolkningen. Jag tycker att det är korrekt att Protokollet tar på sig denna uppgift som ju helt är i överenstämmelse med förvaltningslagen. Denna uppgift framgår också av UD:s arbetsordning.

Ytterligare en förklaring till att de tillämpande myndigheterna upplever vissa svårigheter med tolkningen av de materiella immunitets- och privilegiebestämmelserna i de internationella överenskommelserna kan vara att avtalen saknar förarbeten i traditionell mening. I viss utsträckning kompenseras detta av de propositioner som föregår den lagstiftning som införlivar avtalen. I dessa propositioner är dock förslaget till ändring av 1976 års lag vanligen inte huvudfrågan, istället är det fråga om att riksdagen skall godkänna den internationella överenskommelse i vilken bestämmelserna om immunitet och privilegier är en del. Inte heller propositionerna innehåller därför särskilt mycket underlag för tolkningen av immunitets- och privilegiebestämmelserna. Också mot denna bakgrund är det viktigt att de tillämpande myndigheterna söker och ges stöd av UD vid tillämpningen av de avtal som inkorporeras genom 1976 års lag.

10.3.3 Arbetsfördelningen inom regeringskansliet

Förslag: Inom UD utarbetas en "mall" för bestämmelser om immunitet och privilegier i internationella överenskommelser att användas av svenska förhandlingsdelegationer.
Inom UD utarbetas en broschyr om 1976 års lag som kan distribueras till allmänhet och myndigheter.
Bedömning: Rutinerna inom regeringskansliet för samråd med berörda departement och enheter under internationella förhandlingar bör ses över.
Det bör övervägas om antalet enheter inom UD som i olika avseenden tar befattning med lagen kan begränsas.

1976 års lag om immunitet och privilegier blir föremål för åtgärder på många håll inom regeringskansliet. Som jag har redovisat bl.a. i avsnittet om "Internationella överenskommelser ur ett svenskt perspektiv" består förhandlingsdelegationerna vanligen av personer hämtade från det departement där de materiella sakfrågorna handläggs. Detta innebär att om ett antal stater vill utarbeta en konvention på telekommunikationsområdet, kommer förhandlingsdelegationen företrädesvis att bestå av personer från Kommunikationsdepartementet. Om man i stället vill utarbeta en brottmålskonvention, kommer förhandlingsdelegationen från Justitiedepartementet. Det är både självklart och nödvändigt att förhandlingsdelegationerna är sammansatta av personer som är kompetenta inom de materiella sakområden som är huvudföremålet för förhandlingen.

Om den konvention som förhandlas skall innehålla bestämmelser om immunitet och privilegier blir ytterligare tre departement berörda, nämligen Finansdepartementet, eftersom avtalet kan innehålla bestämmelser om befrielse från skatt, Justitiedepartementet, eftersom avtalet kan innehålla bestämmelser om bl.a. befrielse från brottspåföljd, och Utrikesdepartementet som är ansvarigt inom regeringskansliet för 1976 års lag. Den roll som UD har är en följd av att regeringen har ett ansvar för att eventuella åtaganden i internationella överenskommelser efterlevs.

Samråd med behörigt departement

I ett fall där en förhandlingsdelegation från ett fackdepartement i förhandlingar kommer in på frågor som egentligen hör till ett annat departements ansvarsområde, skall samråd ske med det berörda departementet och detta samråd bör ske på ett så tidigt stadium att det

tillfrågade departementet i realiteten har en möjlighet att utöva inflytande. På denna punkt har jag uppfattningen att samarbetet brister i dag. Samråd kommer visserligen till stånd, men på ett så sent stadium att de berörda departementen i realiteten inte har möjlighet att påverka bestämmelsernas utformning eller utsträckning.

"Standardmall" för bestämmelser om immunitet och privilegier i internationella överenskommelser

Det skulle underlätta om det fanns en "mall" för artiklar om immunitet och privilegier. "Mallen" skulle kunna utgöra en slags generell instruktion för förhandlingsdelegationer. Som det är i dag har de femtio avtal som ingår i bilagan till 1976 års lag i huvudsak likartad uppläggning och likartade bestämmelser. Som framgår av avsnittet "Standardlag" finns det dock avvikelser både i definitioner och materiella bestämmelser som gör tillämpningen komplicerad för den som har anledning att tillämpa flera avtal. Jag har något berört detta i föregående avsnitt. En del av förklaringen till att avtalen är olika utformade är naturligtvis att bestämmelserna är en följd av olika viljor, men om svenska förhandlingsdelegationer till sitt förfogande hade en "mall", skulle den kunna föra förhandlingen på ett annat sätt.

Det finns i dag stor erfarenhet inom UD när det gäller hur bestämmelser om immunitet och privilegier bör vara utformade och vilka problem som följer av olika formuleringar. Om UD genom en "mall" för svenska förhandlingsdelegationer verkar för en mera samordnad utformning av bestämmelser om immunitet och privilegier, skulle myndigheternas tillämpning underlättas. Även med en "mall" måste förhandlingsdelegationerna naturligtvis samråda med berörda departement eftersom det finns andra aspekter än artiklarnas utformning som berörda departement måste få tillfälle att ha synpunkter på. Enligt min uppfattning bör UD ta på sig ansvaret för att utarbeta en sådan "standardmall".

Utrikesdepartementets interna organisation

Den interna organisationen inom UD kan vålla huvudbry för personer utanför regeringskansliet men sannolikt också för handläggare på andra departement. På åtminstone tre enheter inom UD tar man i olika avseenden befattning med lagen. Protokollet har huvudansvaret för tolkningen av bestämmelserna i lagen, särskilt när det gäller beskickningar och internationella organisationer som finns i Sverige. Departementets rättssekretariat har lagstiftningsansvaret för 1976 års lag och ändringar i denna. Detta ansvar innebär att sekretariatet, när

annat departement eller annan enhet inom UD i en internationell överläggning har förhandlat bestämmelser om immunitet och privilegier och riksdagen har antagit en proposition om överenskommelsen, ombesörjer att lagändringen promulgeras. Enheten för folkrätt, mänskliga rättigheter och traktaträtt (FMR) har inom regeringskansliet ansvaret för traktatfrågor. Nya internationella avtal och ändringar i gällande avtal skall därför som huvudregel beredas gemensamt med enheten, oavsett om de innehåller bestämmelser om immunitet och privilegier eller inte.

Det finns stor kompetens inom UD när det gäller tillkomsten, tolkningen och tillämpningen av de avtal som omfattas av lagen, men kompetensen är inte samlad. Det skulle underlätta för allmänheten men också för de övriga departementen om man på UD kunde införa en ordning som innebär att 1976 års lag inte hanteras på fler än två ställen.

Focal point

Företrädare för WMU efterlyser en gemensam "samtalspartner" för de internationella organisationerna, någon som samordnar deras frågor och problem. Den nuvarande ordningen där frågor ställs till UD men svar erhålls från andra myndigheter eller departement uppfattas inte som tillfredsställande av WMU. Enligt företrädaren tar inte heller UD ansvar för de förpliktelser Sverige påtagit sig gentemot internationella organisationer, utan tar skydd bakom det faktum att det enligt regeringsformen och förvaltningslagen ankommer på aktuella myndigheter att självständigt tolka svensk lag.

När det gäller tillämpningen av 1976 års lag finns en komplikation som hittills inte har varit vanlig i svensk myndighetsutövning. Som jag har redovisat ett flertal gånger baseras lagen helt på bestämmelser om immunitet och privilegier i ett sextiotal internationella överenskommelser som i huvudsak har införts i svensk rätt genom inkorporering. Följden av detta är ett regelverk som har två dimensioner. Det är den internationella dimensionen som säger att Sverige är folkrättsligt ansvarigt för att landet fullgör de internationella åtaganden som följer av avtalen. Detta ansvar bär regeringen och när det är fråga om immunitet och privilegier är det UD som bär ansvaret. Den andra dimensionen är den nationella rättstillämpningen som de olika myndigheterna bär ansvaret för. Samtidigt har jag redovisat de bestämmelser i regeringsformen som gör att det är uteslutet att regeringen/UD intervenerar och tar över beslutet eller säger vilket beslut myndigheten skall fatta. De två dimensionerna är inte helt förenliga vid bedömningen av ett enskilt ärende.

Det sagda innebär att UD inte kan vara den enda "samtalsparten" för internationella organisationer i Sverige. Med den utformning vi har av regeringsformen är det inte möjligt för en internationell organisation i Sverige att få alla sina ärenden avgjorda och problem lösta av. När det gäller ärenden om t.ex. mervärdesskatt måste organisationernas, liksom beskickningarnas, "samtalspart" vara den myndighet som har att avgöra ärendet. Detta är inte att ta skydd bakom ett regelverk utan en konsekvens av den svenska regeringsformen. Det föreskrivs inte heller i de internationella överenskommelserna att internationella organisationer skall ha en särskild kontaktpunkt i de länder där de bedriver verksamhet.

En broschyr om 1976 års lag

Mot bakgrund av den okunnighet om lagen och dess innebörd och konstruktion som råder hos såväl myndigheter som personer som omfattas eller tror sig omfattas av lagen anser jag att det är i högsta grad önskvärt att det inom UD utarbetas en kortfattad informationsbroschyr om lagen som kan distribueras till dessa grupper. Även om centralmyndigheterna nationellt bär ansvaret för att myndigheterna tillämpar 1976 års lag korrekt, anser jag att de folkrättsliga konsekvenserna av en felaktig tillämpning gör att det i hög grad ligger i regeringens intresse att öka den allmänna kunskapen om lagen. Av broschyren bör också framgå var överenskommelserna finns tillgängliga.

11 Författningskommentar

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

3 §

Till paragrafens sista stycke har fogats en hänvisning till den kungörelse som omfattar särskilda överenskommelser som regeringen träffat med främmande stat beträffande immunitet och privilegier för deras konsulat. Hänvisningen finns idag efter 6 §.

4 §

Paragrafens *första mening* har ändrats på så sätt att den utöver att behandla immunitet och privilegier i internationella överenskommelser knutna till internationella organ även omfattar immunitet och privilegier i internationella överenskommelser som inte är knutna till internationella organ. På detta sätt kan nuvarande 6 och 7 §§ arbetas in i bilaga 1 till lagen. Bilaga 1 har anpassats på så sätt att den andra spalten numera även omfattar egendom och den tredje spalten innehåller en hänvisning till SÖ-nummer eller propositions nummer. Vidare har bilagans inledning ändrats redaktionellt.

Paragrafens andra och tredje stycke motsvaras av *andra respektive tredje meningen* i den nuvarande lydelsen. Skälet för att dela in de två meningarna i paragrafen i stycken är uteslutande av redaktionell natur.

Fjärde stycket är nytt. Bestämmelsen avser att tydliggöra vilka personer som åtnjuter skattefrihet på sina inkomster från de internationella organen och i vilken omfattning de gör detta. *Första meningen* i fjärde stycket innebär att svenska medborgare anställda i internationella organ i utlandet åtnjuter skattefrihet på sin inkomst från det internationella organet oavsett om Sverige reserverat sig härför eller ej. Skattefriheten gäller från den första intjänandedagen under förutsättning att överenskommelsen då är i kraft i förhållande till Sverige. *Andra meningen* skall förstås på det sättet att svenska medborgare eller sådana som är bosatta här i landet omedelbart före anställningen i ett

anställningen i ett internationellt organ i Sverige inte åtnjuter skattefrihet på sin inkomst från det internationella organet för såvitt inte annat anges i den internationella överenskommelsen.

Den i den nuvarande lagen fogade bilagan benämns hädanefter *bilaga 1*.

5 §

Paragrafens innehåll är nytt.

Paragrafen behandlar immunitet och privilegier i överenskommelser som inte är folkrättsligt bindande och ersätter 2 a och b §§. Paragrafen hänvisar till *bilaga 2* till lagen vilken innehåller motsvarande spalter som i bilaga 1, d.v.s. en för andra internationella sammanslutningar än internationella organisationer, en för vilka personkategorier som omfattas och en för de relevanta avtalen.

Med denna konstruktion kan nya icke juridiskt bindande överenskommelser föras till bilaga 2 på samma sätt som beträffande bindande överenskommelser sker till bilaga 1.

6 §

Paragrafens innehåll är nytt

Paragrafen motsvarar i sak vad som stadgas i 5 § i dess nuvarande lydelse. Skrivningen i 6 § klargör att bemyndigandets räckvidd endast omfattar de områden som omnämns i 8 kap. 7 § regeringsformen, d.v.s. att föreskriftsrätten håller sig inom det delegerbara området. Regeringens föreskriftsrätt förutsätter att det är fråga om ett mellanstatligt internationellt organ som finns upptaget i bilaga 1 till lagen.

Punkterna 40 och 41 i bilagan till lagen

Avtalet den 2 maj 1992 mellan EFTA-staterna om upprättande av en övervakningsmyndighet och en domstol är sedan den 1 januari 1995 inte längre i kraft i förhållande till Sverige. Punkterna 40 och 41 i bilagan till lagen skall därför upphävas.

KUNGL. BIBLIOTEKET STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1998

Kronologisk förteckning

1. Omstruktureringar och beskattning. Fi.
2. Tänder hela livet
   – nytt ersättningssystem för vuxentandvård. S.
3. Välfärdens genusansikte. A.
4. Män passar alltid? Nivå- och organisationsspecifika processer med exempel från handeln. A.
5. Vårt liv som kön. Kärlek, ekonomiska resurser och maktdiskurser. A.
6. Ty makten är din ... Myten om det rationella arbetslivet och det jämställda Sverige. A.
7. Översyn av rörelse- och tillsynsregler för kollektiva försäkringar. Fi
8. Alkoholreklam. Marknadsföring av alkoholdrycker och Systembolagets produkturval. S.
9. Integritet – Effektivitet – Skattebrott. Fi.
10. Campus för konst. U.
11. Fristående utbildningar med statlig tillsyn inom olika områden. U.
12. Självdeklaration och kontrolluppgifter – förenklade förfaranden. Fi.
13. Säkrare kemikaliehantering. Fö
14. E-pengar – näringsrättsliga frågor. Fi.
15. Gröna nyckeltal – Indikatorer för ett ekologiskt hållbart samhälle. M.
16. När åsikter blir handling. En kunskapsöversikt om bemötande av personer med funktionshinder. S.
17. Samordning av digital marksänd TV. Ku.
18. En gräns – en myndighet? Fi.
19. IT och regional utveckling.
    120 exempel från Sveriges län. K.
20. IT-kommisionens hearing om infrastrukturen för digitala medier. Andrakammarsalen, Riksdagen 1997-10-24. K.
21. Problem med inbäddade system inför 2000-skiftet. Hearing anordnad av IT kommissionen i samverkan med Industriförbundet och Statskontoret 1997-11-14. K.
22. Försäkringsgaranti.
    Ett garantisystem för försäkringsersättningar. Fi.
23. Staten och exportfinansieringen. N.
24. Fiskeriadministrationen i ett EU-perspektiv. Översyn av fiskeriadministrationen m.m. Jo.
25. Tre städer. En storstadspolitik för hela landet.
    + 4 st bilagor. S.
26. Från hembränt till Mariakliniken.
    – fakta om ungdomar och svartsprit. S.
27. Nya ledningsregler för bankaktiebolag och försäkringsbolag. Fi.
28. Läkemedel i vård och handel. Om en säker, flexibel och samordnad läkemedelsförsörjning. S.
29. 1976 års lag om immunitet och privilegier i vissa fall – en översyn. UD.

Statens offentliga utredningar 1998

Systematisk förteckning

Utrikesdepartementet
1976 års lag om immunitet och privilegier i vissa fall – en översyn. [29]

Försvarsdepartementet
Säkrare kemikaliehantering. [13]

Socialdepartementet
Tänder hela livet
– nytt ersättningssystem för vuxentandvård. [2]
Alkoholreklam. Marknadsföring av alkoholdrycker och Systembolagets produkturval. [8]
När åsikter blir handling. En kunskapsöversikt om bemötande av personer med funktionshinder. [16]
Tre städer. En storstadspolitik för hela landet.
+ 4 st bilagor. [25]
Från hembränt till Mariakliniken.
– fakta om ungdomar och svartsprit. [26]
Läkemedel i vård och handel. Om en säker, flexibel och samordnad läkemedelsförsörjning. [28]

Kommunikationsdepartementet
IT och regional utveckling.
120 exempel från Sveriges län. [19]
IT-kommisionens hearing om infrastrukturen för digitala medier. Andrakammarsalen, Riksdagen 1997-10-24. [20]
Problem med inbäddade system inför 2000-skiftet. Hearing anordnad av IT kommissionen i samverkan med Industriförbundet och Statskontoret 1997-11-14. [21]

Finansdepartementet
Omstruktureringar och beskattning. [1]
Översyn av rörelse- och tillsynsregler för kollektiva försäkringar. [7]
Integritet – Effektivitet – Skattebrott. [9]
Självdeklaration och kontrolluppgifter
– förenklade förfaranden. [12]
E-pengar – näringsrättsliga frågor. [14]
En gräns – en myndighet? [18]
Försäkringsgaranti.
Ett garantisystem för försäkringsersättningar. [22]
Nya ledningsregler för bankaktiebolag och försäkringsbolag. [27]

Utbildningsdepartementet
Campus för konst [10]
Fristående utbildningar med statlig tillsyn inom olika områden. [11]

Jordbruksdepartementet
Fiskeriadministrationen i ett EU-perspektiv.
Översyn av fiskeriadministrationen m.m. [24]

Arbetsmarknadsdepartementet
Välfärdens genusansikte. [3]
Män passar alltid? Nivå- och organisationsspecifika processer med exempel från handeln. [4]
Vårt liv som kön. Kärlek, ekonomiska resurser och maktdiskurser. [5]
Ty makten är din ... Myten om det rationella arbetslivet och det jämställda Sverige. [6]

Kulturdepartementet
Samordning av digital marksänd TV. [17]

Närings- och handelsdepartementet
Staten och exportfinansieringen. [23]

Miljödepartementet
Gröna nyckeltal – Indikatorer för ett ekologiskt hållbart samhälle. [15]

FRITZES
OFFENTLIGA
PUBLIKATIONER

POSTADRESS: 106 47 STOCKHOLM
FAX 08-690 91 91. TELEFON:08-690 91 90
E-POST: fritzes.order@liber.se
FRITZES INTERNETBOKHANDEL: www.fritzes.se

ISBN 91-38-20852-0
ISSN 0375-250X