

Peter Nobel

Vad menas med att Sverige enligt RF 1 kap. 10 § är medlem i EU, men ”bara” samarbetar med FN?

1974 års RF firar inte sitt 40-årsjubileum i oförändrat skick. Bland andra ändringar, som gäller från år 2011, fick dess 1 kap. en helt ny 10 §, som lyder:

”Sverige är medlem i Europeiska unionen. Sverige deltar även inom ramen för Förenta nationerna och Europarådet samt i andra sammanhang i internationellt samarbete.”

Detta tillägg till vår grundlag är inte skrivet som en handlingsregel utan ett konstaterande av närmast upplysande karaktär. Det har inte heller väckt någon större uppmärksamhet utom i några kretsar som t.ex. Svenska FN-förbundet där man blivit förvånad och ställt sig frågan vad meningen är eftersom Sverige inte bara ska samarbeta med utan var och är medlem i FN – liksom i Europarådet – och detta sedan långt före inträdet i EU.

Riksdagen antog detta och andra tillägg och ändringar i RF utan debatt och avvikande meningar. Även den politiskt och juridiskt högt kvalificerade Grundlagsutredningen, som hade föreslagit dem var helt enig. Ingen avvikande mening har redovisats i dess betänkande.¹

¹ En reformerad grundlag, del 1 och 2, SOU 2008:125.

1 Hur man tänkt

RF har tidigare inte innehållit några bestämmelser om Sveriges medlemskap i internationella organisationer. 10 kapitlets tidigare rubrik, som var: "Förhållandet till andra stater" lyder nu "Internationella förhållanden". I det kapitlet har – förutom språkliga – ändringar gjorts främst med hänsyn till Romstadgan för den internationella brottmålsdomstolen och Sveriges anslutning till den samt till beslutanderätt inom EU-samarbetet – §§ 4, 6 och 10, men man finner inte där något om medlemskap. Sveriges medlemskap i EU anses nämligen numera vara av sådan betydelse, att det ska anges redan i 1 kap. om statsskickets grunder.

Detta och andra överväganden redovisades av Grundlagsutredningen.² Den konstaterade, att medlemskapet i EU är det internationella samarbete som har störst direkt påverkan på det svenska samhället. Grundläggande bestämmelser meddelas inte längre av regering eller riksdag utan av EU-organ. Den avgörande tolkningen av dessa bestämmelser görs av EU-domstolen och inte av Högsta Domstolen eller Högsta Förvaltningsdomstolen. Med hänvisning till grundtanken, att RF bör spegla de faktiska politiska förhållandena i landet bör därför Sveriges medlemskap i EU enligt utredningen anges redan i RF:s 1 kap. om statsskickets grunder. Så tillkom den första meningen i denna nya grundlagsparagraf. Därmed är medlemskapet i EU och allt vad därmed följer en del av Sveriges konstitution. Utredningen berör möjligheten att Sverige skulle vilja utträda ur EU men menar, att det i så fall skulle komma att ske stegvis och efter grundliga överväganden även innefattande grundlagsändringar med allt vad som krävs för sådana.

Grundlagsutredningen fann det vidare vara en brist i RF, att Sveriges viktiga samarbete med andra nationer direkt och inom ramen för internationella organisationer inte berördes där. Frågan ansågs vara av sådan betydelse, att även detta samarbete bör erkännas i RF:s 1 kap. om statsskickets grunder. Samarbetet inom ramen för FN och Europarådet skulle lyftas fram såsom varande av särskild vikt. Så tillkom den andra meningen i denna nya paragraf.

Syftet har alltså inte varit att förringa utan framhäva betydelsen av Sveriges medverkan i FN och Europarådet och att reflektera verkligheten, att konstatera hur det faktiskt förhåller sig i en bestämmelse med närmast

² Ibid. s. 497–8.

upplysande funktion.³ I andra frågor är ambitionsnivån högre och syftar till förändring. Konstitutionsutskottet och andra riksdagsutskott ska stärkas och aktiveras. Uppenbarhetsrekvisitet för att en grundlagsbestämelse skulle få företräde togs bort. Lagrådets roll stärktes och skyddet mot diskriminering utvidgades, m.m.

Ändå är det märkligt, att Sveriges medlemskap i FN och Europarådet, som är betydligt äldre än inträdet i EU, i grundlagen reducerats till samarbete. I den mån detta ska spegla verkligheten, så rör det sig mer om att reflektera det praktiska svenska rättslivet än principiellt gällande internationell rätt. Sverige är ju folkrättsligt bundet av såväl Europarådets som FN:s stadgar och alla de traktater, som vi ratificerat inom ramen för dem och förpliktigats att respektera. Vad som skiljer ut Europarådsrätten och FN-traktaterna från den EU-rättsliga regelmassan är deras påfallande inriktning på mänskliga rättigheter, MR. Trots att Sverige hör till de länder där kränkningar av MR sällan förekommer har vårt land visat en tveksam och avvaktande hållning gentemot internationella överenskommelser på det området.

Formuleringarna i RF 1 kap. 10 § speglar detta. Det är lätt att belysa Sveriges kallsinniga hållning till internationella MR-traktater. Här följer några inte oviktiga exempel.

2 Om Europarådet

Det år 1948 bildade Europarådet lade raskt fram förslag till ett regionalt instrument för förverkligande av FN:s allmängiltiga deklaration om de mänskliga rättigheterna av samma år.⁴ Det blev den Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna, som Sverige ratificerade 1952. Det var dock långt ifrån någon självklarhet. Det är väl känt att det inom såväl det politiska som juridiska etablissemangen i Sverige fanns ett länge bestående motstånd.⁵ Det dröjde också till 1966 innan Sverige underkastade sig Europadomstolens kompetens. Det dröjde ytterligare några år innan man – främst inom advokatkåren – upptäckte möjligheten att genom talan inför denna domstol i

³ Jfr Bull–Sterzel: Regeringsformen – en kommentar, s. 60.

⁴ "Allmängiltig deklaration" synes mig vara en mer adekvat översättning av "universal declaration" än det officiella "allmän deklaration".

⁵ Jag har egna minnen från tjänstgöringen som DO under sent 1980-tal av negativa attityder hos högt uppsatta jurister gentemot traktaträtt inom MR-området.

Strasbourg angripa svenska domar och myndighetsbeslut, men omkring 1980 kom ett genombrott. Fallen Skoogström och McGoff framtvängde en skärpning av reglerna om anhållande i brottmål och andra mål där talan fördes mot svenska myndighetsbeslut ledde till införandet av den s.k. rättsprövningslagen. Antalet för Sverige besvärande domar började bli en belastning för regeringen – och för Sverige. Slutresultatet blev det väl kända, att Europakonventionen 1994 inkorporerades och blev en del av svensk rätt görande det möjligt att med full verkan åberopa konventionens bestämmelser inför svenska domstolar och myndigheter. Härmed övervanns motståndet hos de politiker och jurister som menat, att konventionstexterna var svårtillgängliga och svåröverskådliga, att de skilde sig från svensk lagstiftningsteknik, var svåra att tolka m.m.

Invändningar av detta slag är välkända också från svensk kritik av andra konventionstexter.

Att Europakonventionen efter mycket om och men blivit en del av svensk rätt beror uteslutande på att Sverige varit underkastat Europadomstolens jurisdiktion.

3 Om FN

Något sådant maktmedel som Europadomstolen står inte till FN:s förfogande. FN blir, som det ofta sagts, inte bättre än sina medlemmar och om man bortser från det specifika problemet med säkerhetsrådets sammansättning och mandat, så beror mycket på den enskilda medlemsstatens goda vilja. Sverige har här spelat en viktig och i stort sett positiv roll, men det finns påtagliga brister, när det gäller just förhållandet till FN:s MR-konventioner.

Till skillnad från vad fallet var när det gällde Europakonventionen kan man dock inte skymta någon större svensk tvekan, när det gällt att ratificera de viktigaste av nästan alla dessa traktater nu uppgående till ett tiotal.⁶ Men inte någon av dem har inkorporerats med svensk rätt. När de utan föregående större debatt ratificerats har man fallit tillbaka på den s.k. transformeringsläran innebärande, att man skulle göra de ändringar i svensk lag som ansågs erforderliga för att uppfylla de konventionsförpliktelser, som man genom ratificeringen folkrättsligt förbundit sig till.

⁶ The Core International Human Rights Treaties, UN 2014. Av de där upptagna har Sverige av någon anledning inte ratificerat 1990 års ”International Convention on the Protection of the Rights of all Migrant Workers and Members of their Families”.

Sådana ändringar och tillägg till inhemsk lag har gjorts synnerligen sparsamt och som nu skall exemplifieras långt från vad som krävts.

För FN tog det långt längre tid än för Europarådet att sätta kött på benen när det gällde förverkligandet av den allmängiltiga deklarationen från 1948. Det kalla kriget förlamade internationellt samarbete. Men det praktiskt taget universella avståndstagandet från den dåvarande sydafrikanska regimens apartheidpolitik beredde vägen för en nystart av arbetet för MR.

4 Konvention mot rasdiskriminering

Först ut var nämligen FNs konvention mot rasdiskriminering 1965.⁷ Den blev i mångt och mycket stilbildande för kommande konventioner framförallt genom tillsättandet av en kommitté av oberoende experter som, i dialog med fördragsslutande stater, skall övervaka hur konventionen efterlevs och genom påpekanden och kritik försöka åstadkomma förbättringar. Kommitténs omständiga namn är "Committee for the Eradication of all forms of Racial Discrimination" för enkelhetens skull förkortat till CERD. Sverige ratificerade konventionen 1971. Därefter följde, förkunnade en av världens ledande experter på arbete mot diskriminering, Michael Banton, på en konferens i Stockholm år 2000 "twenty-nine years of prevarications". Nu när jag skriver detta vill jag precisera det till "fyrtysex år av svenska undanflykter". Det är nämligen i stort sett på samma punkter, som CERD under hela denna tid kritiserat Sverige. En har gällt bristen på effektiva åtgärder mot diskriminering på arbetsmarknaden, en annan Sveriges vägran att i enlighet med konventionens krav förbjuda och kriminalisera rasistiska organisationer.⁸ Det sistnämnda är särskilt anmärkningsvärt eftersom kriminaliseringskravet i konventionstexten är otvetydigt och vår RF sedan 1974 öppnar för en sådan i 2 kap. 24 § st. 2:

"Föreningsfriheten får begränsas endast när det gäller sammanslutningar vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande."

⁷ GA res. 2106 A (XX).

⁸ Kjell Öberg: FNs rasdiskrimineringskonvention, Wallenberginstitutets rapport No. 8, 1990 och CERD:s rapport till Generalförsamlingen 2014 (GA/69/18) s. 85–93.

Argument som brukar anföras mot en sådan kriminalisering såsom att den skulle bli ineffektiv, att den skulle driva rasisterna under jorden, att det är bättre att bemöta dem i offentlig debatt m.m. sådant förefaller lättviktiga gentemot konventionens klara krav. Man kan också fråga sig vad rasisternas offentliga demonstrationer med åtföljande oroligheter, skador och kostnader för polisbevakning m.m. kostar det svenska samhället. Även i övrigt har CERD genom åren levererat en omfattande och konstruktiv kritik, som det inte finns utrymme för här. Nämnas skall dock det återkommande och allt skarpare påtalet av svenska försummelser när det gäller att i fungerande lagstiftning omsätta det samiska urfolkets i RF tydligt grundlagsfästa rättigheter. Just i samband med frågan om samernas rättigheter har CERD också genom åren yrkat på att Sverige ska ansluta sig till ILO:s konvention 169 år 1989 om urfolkens rätt⁹, varpå de svenska delegationerna lika trögt under drygt tjugo år svarat, att detta strax skall ske, men att först måste vissa frågor om markrättigheter utredas. Utredningarna har också varit många men någon ratificering av ILO konventionen har inte blivit av. Nu kan den frågan möjligen bli överspelad av arbetet på en nordisk samekonvention, men det är inte säkert och den svenska förhållningen av detta ärende är likväl typiskt och dessutom ironisk eftersom en svensk delegation var mycket aktiv och konstruktiv vid utarbetandet av förslaget till denna ILO-konvention.

En belysande incident må återges. Vid något av de många replikskiftena mellan en svensk delegation och CERD sade en delegat något om att en viss konventionsförpliktelse var främmande för det svenska rättssystemet och skulle förändra detta, varpå en temperamentsfull ledamot av CERD ropade, att det var just detta som var meningen, konventionen ska påverka och förändra de inhemska rättssystemen och hur skulle det vara om t.ex. någon i ett land där tortyr praktiserades mot en viss etnisk grupp invände att detta hörde till deras rättssystem?

5 Andra MR-konventioner

År 1966 antogs konventionerna om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter samt den om medborgerliga och politiska rättigheter.¹⁰ I den förstnämnda finns en art. 12 d, där konventionsstaterna förbinder sig att ”skapa villkor, som tillförsäkrar envar läkar- och sjukhusvård i händelse

⁹ ILO (C169).

¹⁰ GA res. 2200 A (XXI).

av sjukdom”. Denna folkrättsliga förpliktelse kan inte sägas ha spelat något större roll i den mångåriga svenska debatten om hälso- och sjukvård för ”papperslösa”, ”apatiska barn”, ”illegala” och vad de nu kan ha kallats, men som samtliga borde ha setts och behandlats som ”envar” under svensk jurisdiktion vad gäller rätten till vård.

FN-konventionen mot tortyr antogs 1984.¹¹ En översikt över avgöranden i enskilda ärenden av FNs kommitté mot tortyr mellan åren 1993–2007 visar, att Sverige under perioden kritiserats fyra gånger och liksom Schweiz och Tunisien haft flest fällningar.¹² Ett fall gällde den på många sätt lagstridiga utvisningen den 18 december 2001 av två egyptier med ett av USA:s underrättelsetjänst använt plan till Egypten. Även i de övriga fallen var det fråga om utvisning till länder där vederbörande riskerat att bli torterad. Fler sådana fall har även därefter påtalats. Kommittén har också flera gånger uppmanat Sverige att uttryckligen kriminalisera tortyr, vilket inte skett varför man alltjämt i media då och då får höra och läsa den klumpiga formuleringen ”misshandel i tortyrliknande former”.

1989 års barnkonvention är en av de mest omfattande och detaljerade av FN-konventionerna.¹³ Utan tvekan fattas mycket innan Sverige kan sägas uppfylla de flesta av konventionens krav. Det räcker med att som exempel hänvisa till art. 12:

”1. Konventionsstaterna skall tillförsäkra det barn, som är i stånd att bilda egna åsikter rätten att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet, varvid barnets åsikter skall tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.

2. För detta ändamål skall barnet särskilt beredas möjlighet att höras, antingen direkt eller genom företrädare eller genom lämpligt organ och på ett sätt som är förenligt med den nationella lagstiftningens procedurregler, i alla domstols- och administrativa förfaranden som rör barnet.”

Det går inte ofta till så i t.ex. vårdnadstvister eller i på kommunal nivå handlagda barnavårdsärenden. Sedan 2011 innehåller RF 1 kap. 2 § 5 st. ett nytt memento om att barns rätt ska tas till vara och grundlagsutredningen hänvisar till att Sverige anslutit sig till barnkonventionen och hur ratificeringen föregicks av bedömningen, att svensk rätt var väl förenlig med konventionens krav och att några ändringar av svensk lag därför inte

¹¹ GA res. 44/25 20.11.1989.

¹² Selected Decisions of the Committee against Torture, HR/CAT/PUB/1.

¹³ GA res. 39/46 10.12.1984.

behövdes.¹⁴ Men många – och det torde vara flertalet av dem som är mer direkt engagerade i frågor om barns rätt – delar inte den uppfattningen. Därför är kravet på verklig inkorporering av barnkonventionen i svensk rätt föremål för återkommande riksdagsmotioner. Konstitutionsutskottet har hittills avstyrkt dessa med motiveringar såsom, att barnkonventionen innehåller vagt formulerade artiklar, som är svåra att tolka för domstolar och myndigheter och främmande för det svenska rättssystemet. Barnkonventionen bör därför enligt KU inte inkorporeras, utan genom transformering omarbetas till svensk lag. Det går som bekant trögt med den saken. Intressant är argumentationen emot en inkorporering. Här inställer sig en undran. Är det verkligen riksdagsledamöterna från olika partier i KU, som funnit barnkonventionen svårtolkad för domstolarna och främmande för svensk rätt? Ligger det inte närmare till hands, att det är juristerna i KU:s kansli, i partikanslierna och i förekommande fall hos olika remissinstanser, som står för motståndet, ett motstånd, som – har man sett – sedan länge varit rotat i den svenska juristkåren?

6 Till sist

För några år sedan gjorde arbetsmarknadsdepartementet en intressant ”Sammanställning av synpunkter m.m. som internationella övervakningsorgan framfört avseende situationen för de mänskliga rättigheterna i Sverige” i en lunta på 123 A4-sidor.¹⁵ Vid läsningen framkommer, att det huvudsakligen varit formalistiska och juridiskt tekniska synpunkter och inte politiska som från svensk sida framförts för att bemöta den internationella kritiken av brister, när det gäller uppfyllandet av våra förpliktelser till följd av internationella överenskommelser inom MR.

Det är ju inte så, att RF bara reflekterar status quo. Ovannämnda grundlagsbestämmelser om samers och barns rätt är exempel på uppmaningar att eftersträva deras rätt just därför att det faktiskt behövs. När det gäller den andra meningen i den nya RF 1 kap. 10 § har man nöjt sig med ett passivt konstaterande av samarbete med FN och Europarådet, men förbigått vårt viktiga medlemskap i dem. Med tanke på vikten av att stärka arbetet för mänskliga rättigheter i Sverige och i världen där det gäller att föregå med gott exempel, kan jag inte se, att det var så lyckat.

¹⁴ SOU 2008:125, s. 452–453.

¹⁵ PM 2011-05-20, dnr A 2011/2469//Disk.