

Vad betyder den svensk-turkisk-finska avsiktsförklaringen ”rent juridiskt”?

10 juli, 2022

Ingemar Folke

Regeringsformen (RF) 10 kap. har rubriken Internationella förhållanden. Enligt 1 § ingås internationella överenskommelser av regeringen. Men om en sådan överenskommelse förutsätter att en lag ändras, upphävs eller stiftas, krävs riksdagens godkännande dessförinnan. Detsamma gäller, om ”överenskommelsen är av större vikt”. Regeringen kan dock avstå från att vända sig till riksdagen, ”om rikets intresse kräver det”. I så fall ska regeringen i stället överlägga med Utrikesnämnden, innan överenskommelsen ingås. Detta följer av 10 kap. 3 § RF.

Enligt RF 7:3 avgörs regeringsärenden vid regeringssammanträde.

Att avsiktsförklaringen har varit föremål för diskussion vid ett regeringssammanträde, har veterligen inte rapporterats. Det verkar i stället som att regeringschefen Magdalena Andersson och utrikesministern Ann Linde ensamma har företrätt Sverige vid förhandlingarna inför Natos toppmöte i Madrid och att dessa har förts under stor tidspress. Att det fanns tid att samla hela regeringen för ställningstagande till förhandlingsresultatet synes osannolikt att döma av medierapporteringen.

Helt klart är däremot att riksdagen inte har godkänt avsiktsförklaringen. Det kan bero på att överenskommelsen inte anses kräva någon lagändring. Men även om någon lagändring inte krävs, ska ju riksdagens godkännande inhämtas ”om överenskommelsen är av större vikt”. Har regeringen verkligen bedömt avsiktsförklaringen sakna större vikt? Att döma av reaktionerna efteråt, är det svårt att tro det.

Men brådskan kan ju ha medfört att Magdalena Andersson och Ann Linde ansåg att ”rikets intresse” krävde att man hoppade över riksdagen. I så fall var regeringen i allt fall skyldig att konsultera Utrikesnämnden. Att så skulle ha skett, har dock inte rapporterats.

Det förefaller onekligen som att RF:s regler om hur internationella överenskommelser ska ingås, i vart fall delvis, har blivit åsidosatta vid Sveriges anslutning till avsiktsförklaringen. Magdalena Andersson och Ann Linde borde ha en del att förklara inför konstitutionsutskottet, om saken skulle tas upp där.

Men innebär åsidosättandet av dessa regler i RF att någon för riket bindande överenskommelse inte blivit träffad vid mötet i Madrid den 28 juni 2022? Detta är en fråga som måste besvaras folkrättsligt.

Nej, enligt min bedömning har Turkiet rätt att behandla avsiktsförklaringen som bindande för Sverige, oavsett om Sveriges interna konstitutionella regelverk har blivit åsidosatt. Inom folkrätten är Wienkonventionen om traktaträtten från 1969 (SÖ 1975:1) den viktigaste rättskällan för bedömning av frågor som rör betingelserna för bindande internationella överenskommelsers uppkomst. Sverige har ratificerat konventionen 1975. Denna har trätt i kraft. Turkiet däremot tycks inte ha vare sig skrivit under eller ratificerat Wienkonventionen. Det har dock inte avgörande betydelse. Konventionen anses nämligen sedvanerättsligt bindande för även de stater som inte undertecknat och ratificerat den.

Wienkonventionen artikel 27 tar uttryckligen upp situationen att en stat vill slippa vara bunden av en överenskommelse och att staten som skäl för detta hänvisar till bestämmelser i sin interna rätt. Emellertid kan, enligt konventionen, en stats interna rätt inte rättfärdiga att staten underlåter att fullgöra en traktat. Enligt art. 46 är det bara ”uppenbara” överträdelser av bestämmelser i en stats interna rätt som kan medföra att traktaten är ogiltig. ”En överträdelse är uppenbar, om den skulle vara objektivt tydlig för varje stat som uppträder i saken i överensstämmelse med normal praxis och i ärligt uppsåt,” fortsätter art. 46.

Konventionen art. 7 stadgar att en regeringschef och en utrikesminister, var för sig, anses behöriga att företräda sin stat ”i kraft av sin ställning”. En sådan person behöver således inte visa fullmakt.

I Madrid har Sverige företrätt av både regeringschefen och utrikesministern. Det är mot den bakgrunden svårt att hävda att deras åsidosättande av RF:s bestämmelser om hur internationella överenskommelser ska träffas har varit ”objektivt tydlig” för Turkiet.

Avsiktsförklaringen måste således anses vara en för Sverige som stat bindande överenskommelse. Frågan är då: *till vilka åtgärder binder den Sverige?*

När det gäller utlämning av terrormisstänkta personer till Turkiet innehåller avsiktsförklaringen inget som kräver att Sverige ändrar sin lagstiftning. Att Sverige genom vederbörande myndigheter handlägger Turkiets framställningar om utlämning i enlighet med nu gällande regler kan därför inte klassas som en ny förpliktelse tillkommen genom avsiktsförklaringen. Detsamma gäller skyldigheten att undersöka och undertrycka PKK:s finansierings- och rekryteringsaktiviteter.

Avtalstexten är bemängd med hänvisningar till saker som är självklara för parterna och som inte ålägger dessa några nya förpliktelser. Dock tror jag att man kan urskilja att avtalet innebär vissa nya skyldigheter för Sverige:

– att inte stödja YPG/PYD och den organisation som man i Turkiet förkortar FETÖ;

- i förhållande till PKK gäller att Sverige som medlem av EU har godkänt att PKK klassats som terroristorganisation. Avsiktsförklaringen innehåller att Sverige åtar sig att förebygga ("prevent") PKK:s aktiviteter. Detta kan möjligen innebära något nytt;
- konstaterandet i punkt 7 att det inte finns något embargo avseende vapenexport till "NATO Allies";
- Sveriges åtagande enligt avsiktsförklaringen att "bekämpa desinformation och förebygga att dess inhemska lagstiftning missbrukas till gagn för eller till främjande av terroristorganisationer" kan bli en källa till oenighet med Turkiet. Yttrandefriheten i Sverige är ju grundlagsfäst på ett mycket detaljerat sätt. Den medger inte att myndigheterna ingriper mot exempelvis reportage från kurdiskt dominerade områden i Turkiet, hur stor förargelse sådan information än kan väcka i Ankara.
- skyldigheten att tillsammans med Turkiet och Finland upprätta en "permanent gemensam mekanism" med deltagande av experter från skilda delar av statsapparaten, vilkas uppgift ska vara att genomföra de steg som räknas upp i avsiktsförklaringen. Detta är troligen den för Sverige mest tyngande av de åtgärder som avsiktsförklaringen förutsätter. Och för Turkiet det viktigaste sättet att sätta press på Sverige. Hur det i verkligheten än kommer att bli med Sveriges efterlevnad av avsiktsförklaringen, så kan Turkiet fortsätta att vrida om armen på Sverige genom att vägra att ratificera Sveriges anslutning till NATO. Som skäl för sin vägran kan då Turkiet hänvisa till motgångar man rönt i den permanenta gemensamma mekanismens arbete.