



REMISSYTTRANDE

Datum
2023-06-14

Dnr
2023/4281

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se

**Promemorian Tilläggsprotokoll 16 till Europakonventionen
– en möjlighet för de högsta domstolarna att begära rådgivande
yttrande från Europadomstolen (Ds 2023:7)
(Departementets diarienummer Ju2023/00775)**

Justitiekanslern har följande synpunkter på promemorian.

Förslag till lag om ändring i lagen om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

Justitiekanslern tillstyrker förslaget till lag om ändring i lagen om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna som innebär att Sverige ratificerar tilläggsprotokoll 16 till Europakonventionen.

Förslag till lag om rådgivande yttrande från den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna

När det gäller avgränsningen om vilka högre domstolar som bör få möjlighet att begära rådgivande yttranden från Europadomstolen har Justitiekanslern följande synpunkter på de bedömningar och förslag som görs i promemorian.

Ett bärande syfte med förslaget att införliva tilläggsprotokoll 16 i svensk rätt är att öka våra nationella domstolars möjligheter att komma till väl avvägda slutsatser i mål och ärenden som rör principiella frågor om Europakonventionen och dess tillhörande protokoll. Att på det sättet säkerställa att nationell domstolspraxis står i överensstämmelse med konventionen är angeläget såväl för enskildas rättsskydd som för intresset att minska Europadomstolens belastning.

Mot denna bakgrund finns det enligt Justitiekanslern skäl att i den fortsatta beredningen av förslaget överväga om inte fler, eller möjligen samtliga, domstolar som dömer i sista instans bör beredas möjlighet att begära ett rådgivande yttrande av Europadomstolen.

Ett argument mot en sådan mer generell ordning skulle kunna vara att den riskerar att belasta Europadomstolens redan ansträngda arbetssituation. Enligt Justitiekanslern saknas det dock skäl att anta att domstolarna skulle överutnyttja möjligheten att begära rådgivande yttranden. Som en jämförelse kan nämnas att EU-domstolen under perioden 2010–2015 meddelade

förhandsavgörande i 35 fall på begäran av svensk domstol. En viktig skillnad mellan systemet med förhandsavgörande och systemet med rådgivande yttrande är att de domstolar som är sista instans ibland är skyldiga att begära förhandsavgörande, samtidigt som möjligheten finns för alla domstolar oavsett instans. Eftersom det saknas skäl att tro att de domstolar som dömer i sista instans skulle begära rådgivande yttranden från Europadomstolen i någon högre utsträckning än vad samtliga svenska domstolar idag begär förhandsavgöranden, framstår den föreslagna och mycket snäva avgränsningen till vissa domstolar och vissa måltyper som mindre befogad. Till saken hör också att om fler domstolar får möjlighet att vända sig till Europadomstolen för stöd och vägledning i principiella frågor kommer sannolikt antalet mål som anhängiggörs i Europadomstolen minska på sikt. Att principiella frågor som rör rättigheter i Europakonventionen hittills sällan eller aldrig har aktualiserats i en viss domstols avgöranden utesluter inte att de kan uppkomma, och utgör därmed i sig inte något övertygande skäl för en avgränsning.

Justitiekanslern vill avslutningsvis framföra vissa betänkligheter kopplade till lagtexten. Det handlar om begreppet ”i egenskap av sista instans”. Myndigheten har identifierat bl.a. Mark- och miljööverdomstolen som en domstol där författningsförslaget ger upphov till vissa frågor som enligt Justitiekanslern är i behov av vidare överväganden.

Mark- och miljööverdomstolen är en del av Svea hovrätt och fungerar både som andra instans och sista instans. I mål där det första beslutet har fattats av en myndighet är Mark- och miljööverdomstolen sista instans. Domstolen får dock enligt 5 kap. 5 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar tillåta att en dom eller ett beslut i ett sådant mål överklagas till Högsta domstolen, om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av Högsta domstolen. Denna möjlighet till en s.k. ventil gäller dock inte för mål enligt miljöbalken som har överklagats till Mark- och miljödomstol från en myndighet.

Det sagda får till följd att i mål som har överklagats till Mark- och miljödomstol från en myndighet enligt miljöbalken, så är Mark- och miljööverdomstolen en domstol som i egenskap av sista instans får begära rådgivande yttrande av Europadomstolen. I promemorian görs sedan bedömningen att i de mål där det finns en möjlighet till ventil för mål av prejudikatsintresse, så har Mark- och miljööverdomstolen *inte* ställning som sista instans i den mening som avses i artikel 1.1 i tilläggsprotokollet. Detta oavsett om domstolen tillåter att avgörandet överklagas eller ej. Enligt Justitiekanslern framstår detta ställningstagande varken som särskilt övertygande eller önskvärt med beaktande av syftet med en svensk ratificering.

Mark- och miljödomstolens beslut enligt 5 kap. 5 § lagen om mark- och miljödomstolar om att tillåta att en dom eller ett beslut i ett mål överklagas till Högsta domstolen, fattas i samband med domstolens avgörande i målet. Fram till domstolens dom eller beslut i ett mål är det således oklart om Mark- och miljööverdomstolen är sista instans i målet eller inte. Enligt Justitiekanslern råder det därmed en osäkerhet om Mark- och miljööverdomstolen under handläggningen av ett mål där ventilen är formellt tillämplig, är

att anse som en domstol som dömer i sista instans eller inte enligt artikel 1.1 i tilläggsprotokollet. Frånsett de tillämpningssvårigheter som detta innebär framstår lösningen även som mindre systematiskt lämplig i ljuset av att ventilmöjligheten saknar betydelse för domstolens ställning som sista instans vad gäller skyldigheten att inhämta förhandsavgöranden från EU-domstolen. Justitiekanslern ser sammanfattningsvis ett behov att ytterligare överväga även denna fråga i den fortsatta beredningen.

Ärendet har föredragits av Frida Persson. I ärendets beredning har även byråchefen Martin Mörk deltagit.

Mari Heidenborg