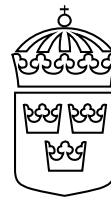


Regeringens proposition

2023/24:161



Tilläggsprotokoll 16 till Europakonventionen
– en möjlighet för de högsta domstolarna att
begära rådgivande yttrande från
Europadomstolen

Prop.
2023/24:161

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 13 juni 2024

Ulf Kristersson

Jessika Roswall
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Protokoll nr 16 till den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (tilläggsprotokoll 16 till Europakonventionen) innebär en möjlighet för konventionsstaterna att låta de högsta domstolarna få begära rådgivande yttranden från den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, vanligen kallad Europadomstolen, i principiella frågor som rör tolkningen eller tillämpningen av de mänskliga fri- och rättigheterna såsom de definieras i Europakonventionen och dess tillhörande protokoll.

I propositionen föreslår regeringen att riksdagen godkänner tilläggsprotokoll 16 till Europakonventionen och antar vissa ändringar i lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Genom ändringarna kommer tilläggsprotokollet att gälla som svensk lag. Det föreslås också att riksdagen antar en ny lag om rådgivande yttrande från Europadomstolen. Den nya lagen innebär att Högsta domstolen, Högsta förvaltningsdomstolen, Arbetsdomstolen, Mark- och miljööverdomstolen och Migrationsöverdomstolen samt Svea hovrätt i hyresmål får rätt att begära rådgivande yttranden från Europadomstolen.

Lagarna föreslås träda i kraft den dag som regeringen bestämmer.

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Lagtext	4
2.1	Förslag till lag om rådgivande yttrande från den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna	4
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna	5
3	Ärendet och dess beredning	14
4	Tilläggsprotokoll 16 till Europakonventionen	14
4.1	Tilläggsprotokoll 16	14
4.2	Sverige bör ratificera tilläggsprotokoll 16	16
4.3	Godkännande och inkorporering av tilläggsprotokoll 16	25
4.4	En ny lag om rådgivande yttrande från Europadomstolen	26
5	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	35
6	Konsekvenser	36
7	Författningskommentar	38
7.1	Förslaget till lag om rådgivande yttrande från den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna	38
7.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna	39
Bilaga 1	Protokoll nr 16 till konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna	40
Bilaga 2	Promemorians lagförslag	43
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	53
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag	54
Bilaga 5	Lagrådets yttrande	64
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 juni 2024	65

Regeringens förslag:

1. Riksdagen godkänner protokoll 16 till den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om rådgivande yttrande från den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.
3. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

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

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Högsta domstolen, Högsta förvaltningsdomstolen, Arbetsdomstolen, Mark- och miljööverdomstolen och Migrationsöverdomstolen samt Svea hovrätt i hyresmål får i ett pågående mål eller ärende begära att den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna ska lämna ett rådgivande yttrande om principiella frågor som rör tolkningen eller tillämpningen av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna med de ändringar och tillägg som framgår av lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Denna lag träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1219) Prop. 2023/24:161
om den europeiska konventionen angående
skydd för de mänskliga rättigheterna och de
grundläggande friheterna

Härigenom föreskrivs att 1 § och bilagan till lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §²

Som lag här i landet ska gälla den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

– med de ändringar som gjorts genom ändringsprotokollen nr 11, 14 och 15 till konventionen, och

– med de tillägg som gjorts genom tilläggsprotokollen nr 1, 4, 6, 7 och 13 till konventionen.

– med de tillägg som gjorts genom tilläggsprotokollen nr 1, 4, 6, 7, 13 och 16 till konventionen.

Konventionens och tilläggsprotokollens engelska och franska originaltexter, efter de ändringar och tillägg som nämns i första stycket, finns tillsammans med en svensk översättning intagna som en bilaga till denna lag.

Denna lag träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.

¹ Lagen omtryckt 1998:712.

² Senaste lydelse 2016:1358 (jfr 2021:395).

Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms

Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

Protocol No. 16 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms

Protocole n° 16 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales

Protokoll nr 16 till konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

Strasbourg, 2.X.2013

Strasbourg, 2.X.2013

Strasbourg, 2.X.2013

Preamble

Préambule

Preambel

The member States of the Council of Europe and other High Contracting Parties to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, signed at Rome on 4 November 1950 (hereinafter referred to as “the Convention”), signatories hereto,

Les Etats membres du Conseil de l'Europe et les autres Hautes Parties contractantes à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après dénommée « la Convention »), signataires du présent Protocole,

Europarådets medlemsstater och övriga höga fördragslutande parter till konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950 (nedan kallad konventionen), som har undertecknat detta protokoll, som beaktar bestämmelserna i konventionen, särskilt artikel 19 om upprättande av den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (nedan kallad domstolen), som anser att utvidg-

Having regard to the provisions of the Convention and, in particular, Article 19 establishing the European Court of Human Rights (hereinafter referred to as “the Court”);

Vu les dispositions de la Convention, notamment l'article 19 établissant la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après dénommée « la Cour »);

³ Senaste lydelse 2016:1358 (jfr 2021:395).

Considering that the extension of the Court's competence to give advisory opinions will further enhance the interaction between the Court and national authorities and thereby reinforce implementation of the Convention, in accordance with the principle of subsidiarity;

Considérant que l'extension de la compétence de la Cour pour donner des avis consultatifs renforcera l'interaction entre la Cour et les autorités nationales, et consolidera ainsi la mise en œuvre de la Convention, conformément au principe de subsidiarité;

ningen av domstolens behörighet till att ge rådgivande yttranden kommer att förstärka samverkan mellan domstolen och de nationella myndigheterna och därmed befästa genomförandet av konventionen i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen, som beaktar utlåtande nr 285 (2013), antaget av Europarådets parlamentariska församling den 28 juni 2013, har kommit överens om följande:

Having regard to Opinion No. 285 (2013) adopted by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe on 28 June 2013,

Vu l'Avis n° 285 (2013), adopté par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe le 28 juin 2013,

Have agreed as follows:

Sont convenus de ce qui suit:

Article 1

Article 1

Artikel 1

1. Highest courts and tribunals of a High Contracting Party, as specified in accordance with Article 10, may request the Court to give advisory opinions on questions of principle relating to the interpretation or application of the rights and freedoms defined in the Convention or the protocols thereto.

1. Les plus hautes juridictions d'une Haute Partie contractante, telles que désignées conformément à l'article 10, peuvent adresser à la Cour des demandes d'avis consultatifs sur des questions de principe relatives à l'interprétation ou à l'application des droits et libertés définis par la Convention ou ses protocoles.

1. De högsta domstolarna i en hög fördragsslutande part, utsedda i enlighet med artikel 10, får begära att domstolen lämnar rådgivande yttranden om principiella frågor som rör tolkningen eller tillämpningen av de rättigheter och friheter som definieras i konventionen eller dess protokoll.

2. The requesting court or tribunal may seek an advisory opinion only in the

2. La juridiction qui procède à la demande ne peut solliciter un avis consultatif que dans le cadre d'une

2. Den begärande domstolen får endast ansöka om ett rådgivande yttrande i samband med ett mål

context of a case pending before it.

affaire pendante devant elle.

som är anhängigt vid domstolen.

3. The requesting court or tribunal shall give reasons for its request and shall provide the relevant legal and factual background of the pending case.

3. La juridiction qui procède à la demande motive sa demande d'avis et produit les éléments pertinents du contexte juridique et factuel de l'affaire pendante.

3. Den begärande domstolen ska motivera sin begäran och uppge de relevanta rättsliga och faktiska omständigheterna i det anhängiga målet.

Article 2

Article 2

Artikel 2

1. A panel of five judges of the Grand Chamber shall decide whether to accept the request for an advisory opinion, having regard to Article 1. The panel shall give reasons for any refusal to accept the request.

1. Un collège de cinq juges de la Grande Chambre se prononce sur l'acceptation de la demande d'avis consultatif au regard de l'article 1. Tout refus du collège d'accepter la demande est motivé.

1. En panel med fem ledamöter av domstolen i stor sammansättning bestämmer om den ska godta en begäran om rådgivande yttrande med beaktande av artikel 1. Panelen ska motivera varje beslut om att inte godta en begäran.

2. If the panel accepts the request, the Grand Chamber shall deliver the advisory opinion.

2. Lorsque le collège accepte la demande, la Grande Chambre rend un avis consultatif.

2. Om panelen godtar begäran, ska domstolen i stor sammansättning lämna det rådgivande yttrandet.

3. The panel and the Grand Chamber, as referred to in the preceding paragraphs, shall include ex officio the judge elected in respect of the High Contracting Party to which the requesting court or tribunal pertains. If there is none or if that judge is unable to sit, a person chosen by the President of the Court from a list submitted in advance by that

3. Le collège et la Grande Chambre, visés aux paragraphes précédents, comprennent de plein droit le juge élu au titre de la Haute Partie contractante dont relève la juridiction qui a procédé à la demande. En cas d'absence de ce juge, ou lorsqu'il n'est pas en mesure de siéger, une personne choisie par le Président de la Cour sur une liste soumise au préalable

3. Panelen och domstolen i stor sammansättning som avses i föregående stycken innefattar automatiskt den domare som valts för den höga fördragsslutande parten till vilken den begärande domstolen hör. Om det inte finns någon sådan domare eller om denne inte kan delta, ska en person utsedd av domstolens ordförande från en lista som på förhand har

Party shall sit in the capacity of judge.

par cette Partie siège en qualité de juge.

ingetts av denna part delta i egenskap av domare.

Prop. 2023/24:161

Article 3

The Council of Europe Commissioner for Human Rights and the High Contracting Party to which the requesting court or tribunal pertains shall have the right to submit written comments and take part in any hearing. The President of the Court may, in the interest of the proper administration of justice, invite any other High Contracting Party or person also to submit written comments or take part in any hearing.

Article 3

Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe et la Haute Partie contractante dont relève la juridiction qui a procédé à la demande ont le droit de présenter des observations écrites et de prendre part aux audiences. Le Président de la Cour peut, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, inviter toute autre Haute Partie contractante ou personne à présenter également des observations écrites ou à prendre part aux audiences.

Artikel 3

Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter och den höga fördragsslutande parten till vilken den begärande domstolen hör har rätt att lämna skriftliga yttranden och delta i muntliga förhandlingar. Domstolens ordförande får, för att tillgodose intresset av en god rättskipning, inbjuda varje annan hög fördragsslutande part eller person att också lämna skriftliga yttranden eller delta i muntliga förhandlingar.

Article 4

1. Reasons shall be given for advisory opinions.

2. If the advisory opinion does not represent, in whole or in part, the unanimous opinion of the judges, any judge shall be entitled to deliver a separate opinion.

3. Advisory opinions shall be communicated to the requesting court or tribunal and to the High Contracting Party to

Article 4

1. Les avis consultatifs sont motivés.

2. Si l'avis consultatif n'exprime pas, en tout ou en partie, l'opinion unanime des juges, tout juge a le droit d'y joindre l'exposé de son opinion séparée.

3. Les avis consultatifs sont transmis à la juridiction qui a procédé à la demande et à la Haute Partie contractante.

Artikel 4

1. Skäl ska anges för rådgivande yttranden.

2. Om det rådgivande yttrandet helt eller delvis inte ger uttryck för ledamöternas enhälliga uppfattning, har varje ledamot rätt att lämna sin särskilda mening.

3. Rådgivande yttranden överlämnas till den begärande domstolen och till den höga fördragsslutande parten.

which that court or tribunal pertains. tractante dont cette juridiction relève. tande parten till vilken domstolen hör.

4. Advisory opinions shall be published. 4. Les avis consultatifs sont publiés. 4. Rådgivande yttranden ska offentliggöras.

Article 5

Article 5

Artikel 5

Advisory opinions shall not be binding. Les avis consultatifs ne sont pas contraignants. Rådgivande yttranden är inte bindande.

Article 6

Article 6

Artikel 6

As between the High Contracting Parties the provisions of Articles 1 to 5 of this Protocol shall be regarded as additional articles to the Convention, and all the provisions of the Convention shall apply accordingly. Les Hautes Parties contractantes considèrent les articles 1 à 5 du présent Protocole comme des articles additionnels à la Convention, et toutes les dispositions de la Convention s'appliquent en conséquence. Mellan de höga fördragsslutande parterna ska artiklarna 1 till 5 anses som tillägg till konventionen och samtliga bestämmelser i konventionen ska tillämpas i enlighet därmed.

Article 7

Article 7

Artikel 7

1. This Protocol shall be open for signature by the High Contracting Parties to the Convention, which may express their consent to be bound by: 1. Le présent Protocole est ouvert à la signature des Hautes Parties contractantes à la Convention, qui peuvent exprimer leur consentement à être liées par: 1. Detta protokoll står öppet för undertecknande av de höga fördragsslutande parterna till konventionen, vilka kan uttrycka sitt samtycke till att vara bundna genom

a) signature without reservation as to ratification, acceptance or approval; or a) la signature sans réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation; ou a) undertecknande utan förbehåll för ratifikation, godtagande eller godkännande, eller

b) signature subject to ratification, acceptance or approval, followed by ratification, acceptance or approval. b) la signature sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation, suivie de ratification, d'ac- b) undertecknande med förbehåll för ratifikation, godtagande eller godkännande följt av ratifikation,

ceptation ou d'approbation.

godtagande eller godkännande.

2. The instruments of ratification, acceptance or approval shall be deposited with the Secretary General of the Council of Europe.

2. Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation seront déposés près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

2. Ratifikations-, godtagande- eller godkännandeinstrumenten ska deponeras hos Europarådets generalsekreterare.

Article 8

Article 8

Artikel 8

1. This Protocol shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date on which ten High Contracting Parties to the Convention have expressed their consent to be bound by the Protocol in accordance with the provisions of Article 7.

1. Le présent Protocole entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date à laquelle dix Hautes Parties contractantes à la Convention auront exprimé leur consentement à être liées par le Protocole conformément aux dispositions de l'article 7.

1. Detta protokoll träder i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period om tre månader från den dag då tio höga fördragsslutande parter till konventionen har uttryckt sitt samtycke till att vara bundna av protokollet i enlighet med bestämmelserna i artikel 7.

2. In respect of any High Contracting Party to the Convention which subsequently expresses its consent to be bound by it, the Protocol shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of the expression of its consent to be bound by the Protocol in accordance with the provisions of Article 7.

2. Pour toute Haute Partie contractante à la Convention qui exprimera ultérieurement son consentement à être liée par le présent Protocole, celui-ci entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de l'expression de son consentement à être liée par le Protocole conformément aux dispositions de l'article 7.

2. I förhållande till varje hög fördragsslutande part som senare uttrycker sitt samtycke till att vara bunden av protokollet träder det i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period av tre månader från den dag då parten uttryckte sitt samtycke till att vara bunden av protokollet i enlighet med bestämmelserna i artikel 7.

Article 9

No reservation may be made under Article 57 of the Convention in respect of the provisions of this Protocol.

Article 10

Each High Contracting Party to the Convention shall, at the time of signature or when depositing its instrument of ratification, acceptance or approval, by means of a declaration addressed to the Secretary General of the Council of Europe, indicate the courts or tribunals that it designates for the purposes of Article 1, paragraph 1, of this Protocol. This declaration may be modified at any later date and in the same manner.

Article 11

The Secretary General of the Council of Europe shall notify the member States of the Council of Europe and the other High Contracting Parties to the Convention of:

a) any signature;

Article 9

Aucune réserve n'est admise aux dispositions du présent Protocole au titre de l'article 57 de la Convention.

Article 10

Chaque Haute Partie contractante à la Convention indique, au moment de la signature ou du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, au moyen d'une déclaration adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, quelles juridictions elle désigne aux fins de l'article 1, paragraphe 1, du présent Protocole. Cette déclaration peut être modifiée à tout moment de la même manière.

Article 11

Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe notifiera aux Etats membres du Conseil de l'Europe et aux autres Hautes Parties contractantes à la Convention:

a) toute signature;

Artikel 9

Förbehåll enligt artikel 57 i konventionen får inte göras beträffande bestämmelserna i detta protokoll.

Artikel 10

Varje hög fördragslutande part till konventionen ska, vid tidpunkten för undertecknandet eller vid deponeringen av sitt ratifikations-, godtagande- eller godkännandeinstrument, tillkännage, genom en förklaring ställd till Europarådets generalsekreterare, vilka domstolar den utser med anledning av artikel 1, första stycket, i detta protokoll. Denna förklaring kan ändras när som helst med samma förfarande.

Artikel 11

Europarådets generalsekreterare ska underrätta Europarådets medlemsstater och de övriga höga fördragsslutande parterna till konventionen om

a) varje undertecknande,

- | | | |
|---|---|--|
| b) the deposit of any instrument of ratification, acceptance or approval; | b) le dépôt de tout instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation; | b) deponeringen av varje ratifikations-, godtagande- eller godkännandeinstrument, |
| c) any date of entry into force of this Protocol in accordance with Article 8, | c) toute date d'entrée en vigueur du présent Protocole, conformément à l'article 8; | c) varje dag för detta protokolls ikraftträdande enligt artikel 8, |
| d) any declaration made in accordance with Article 10; and | d) toute déclaration faite en vertu de l'article 10; et | d) varje förklaring avgiven enligt artikel 10, och |
| e) any other act, notification or communication relating to this Protocol. | e) tout autre acte, notification ou communication ayant trait au présent Protocole. | e) varje annan handling, notifikation eller underrättelse som rör detta protokoll. |
| In witness whereof the undersigned, being duly authorised thereto, have signed this Protocol. | En foi de quoi, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé le présent Protocole. | Till bekräftelse härav har undertecknade, därtill vederbörligen befullmäktigade, undertecknat detta protokoll. |

3 Ärendet och dess beredning

Den 10 juli 2013 antog Europarådets ministerkommitté protokoll nr 16 till den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Protokollet, nedan kallat tilläggsprotokollet eller tilläggsprotokoll 16, öppnades för undertecknande den 2 oktober 2013. Det trädde i kraft den 1 augusti 2018 i förhållande till de tio konventionsstater som vid den tidpunkten hade ratificerat det. Tilläggsprotokollets engelska och franska originaltexter finns tillsammans med en svensk översättning i *bilaga 1*.

I mars 2023 remitterade Regeringskansliet (Justitiedepartementet) en promemoria Tilläggsprotokoll 16 till Europakonventionen – en möjlighet för de högsta domstolarna att begära rådgivande yttrande från Europadomstolen (Ds 2023:7). Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga på regeringens webbplats (www.regeringen.se) och i Justitiedepartementet (Ju2023/00775). I propositionen behandlas promemorians förslag.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 23 maj 2024 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 4*. Lagrådet lämnar lagförslagen utan erinran. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. I förhållande till lagrådsremissen har en redaktionell ändring gjorts.

4 Tilläggsprotokoll 16 till Europakonventionen

4.1 Tilläggsprotokoll 16

Det finns ett antal ändrings- och tilläggsprotokoll till Europakonventionen. Precis som beteckningarna indikerar innebär ändringsprotokoll att konventionen ändras medan tilläggsprotokoll innebär tillägg till den. Vilka ändrings- och tilläggsprotokoll som Sverige har ratificerat och som gäller som svensk lag framgår av lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, nedan kallad inkorporeringslagen. Tilläggsprotokoll 16 till Europakonventionen är det senaste protokollet till konventionen som antagits av Europarådets ministerkommitté.

För närvarande har totalt 22 konventionsstater ratificerat tilläggsprotokollet. Ytterligare tre konventionsstater har undertecknat det. Sverige ingår bland de länder som varken har undertecknat eller ratificerat tilläggsprotokollet.

I regeringens strategi för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter (skr. 2016/17:29 s. 45 och 46) som överlämnades till riksdagen i oktober 2016 angavs att regeringen bedömde att Sverige borde avvakta hur protokollet tillämpas i praktiken och vilken effekt protokollet har på domstolens

arbetsbörda innan beslut fattas om ett eventuellt tillträde till protokollet. I det följande analyseras därför dessa men också andra närliggande frågeställningar som rör frågan om Sverige bör tillträda tilläggsprotokollet och vilka lagändringar som i sådana fall krävs.

En möjlighet för de högsta domstolarna att begära rådgivande yttrande

Tilläggsprotokoll 16 innebär att konventionssystemet kompletteras med en möjlighet för konventionsstaterna att låta de högsta domstolarna begära rådgivande yttranden från den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) i principiella frågor som rör tolkningen eller tillämpningen av de mänskliga fri- och rättigheterna såsom de definieras i Europakonventionen och dess protokoll.

Ett rådgivande yttrande är tänkt att fungera som stöd och vägledning och är därför inte bindande. Som promemorian redogör för syftar tilläggsprotokollets ordning med rådgivande yttrande till att förbättra dialogen och samspelet mellan de nationella högsta domstolarna och Europadomstolen.

Tilläggsprotokollets regler

Flera grundläggande principer för tilläggsprotokollets ordning med rådgivande yttrande slås fast redan i protokollets första artikel. Enligt den får de högsta domstolarna i en konventionsstat, som utsetts på visst sätt av konventionsstaten, begära ett rådgivande yttrande i anledning av ett mål som pågår vid domstolen.

Det är alltså inte samtliga domstolar i en konventionsstat som ska kunna begära rådgivande yttrande. Europadomstens jurisdiktion i detta avseende begränsar sig till de högsta domstolar i en konventionsstat som valts ut för ändamålet. Artikel 1 tillåter att en konventionsstat inkluderar sådana domstolar som är underordnade en författningsdomstol eller en högsta domstol men som ändå är av särskild relevans för att den är sista instans för en viss kategori av mål. Tilläggsprotokollet tillåter på så vis att en konventionsstat tar hänsyn till det nationella domstolsväsendets särskilda drag.

Varje konventionsstat som tillträder tilläggsprotokollet ska vid tidpunkten för undertecknandet eller vid deponeringen av sitt ratifikations-, godtagande- eller godkännandeinstrument, tillkännage vilka domstolar den utser genom en förklaring som ställs till Europarådets generalsekreterare. Konventionsstaten kan sedan när som helst och på samma sätt ändra sin förklaring (artikel 10).

Enligt ordalydelsen i artikel 1 ska en begäran avse principiella frågor som rör tolkningen eller tillämpningen av de rättigheter och friheter som definieras i konventionen eller dess protokoll. Artikeltexten anger inte något om i vilka fall en begäran om rådgivande yttrande kan vara aktuell. I Europadomstens riktlinjer nämns att det kan finnas anledning att begära ett rådgivande yttrande i följande fall.

1. Den nationella domstolen kommer fram till att det anhängiga målet, utifrån dess egna perspektiv, väcker en frågeställning som inte har prövats av Europadomstolen.

- Prop. 2023/24:161
2. De faktiska omständigheterna i målet lämpar sig inte för direkt tillämpning av Europadomstolens praxis.
 3. Europadomstolens praxis förefaller vara inkonsekvent.

En begäran om rådgivande yttrande ska innehålla den eller de principiella frågor som den nationella domstolen önskar få stöd och vägledning i. Den nationella domstolen ska också motivera sin begäran och redogöra för de relevanta rättsliga och faktiska omständigheterna i målet.

Efter att en begäran kommit in till Europadomstolen ska en panel av fem domare av domstolen i stor sammansättning (Grand Chamber, nedan stora kammaren) bestämma om den ska godta begäran. Panelen ska motivera varje beslut om att inte godta en begäran. Om en begäran godtas ska domstolen i stor sammansättning, dvs. med sju domare, lämna ett rådgivande yttrande (artikel 2).

Såväl Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter som den konventionsstat som den nationella domstolen hör till har rätt att lämna skriftliga yttranden och delta i muntliga förhandlingar. Europadomstolens ordförande får också bjuda in intervenienter, dvs. en annan konventionsstat eller person att lämna skriftliga yttranden eller delta i muntliga förhandlingar (artikel 3). Enligt den förklarande rapporten till protokollet bör exempelvis parterna i målet eller ärendet bjudas in att delta i förfarandet. Ett rådgivande yttrande ska innehålla en motivering. Om yttrandet helt eller delvis inte ger uttryck för ledamöternas enhälliga uppfattning, har varje ledamot rätt att lämna sin särskilda mening (artikel 4).

Ett rådgivande yttrande är inte bindande (artikel 5). Förfarandet bygger i stället på att det är den nationella domstolen som utifrån det rådgivande yttrandet ska dra slutsatser om den nationella lagstiftningen m.m. och pröva de frågeställningar som väckts i det anhängiga målet eller ärendet som pågår vid den nationella domstolen.

Den omständigheten att Europadomstolen har lämnat ett rådgivande yttrande i ett visst mål påverkar inte parternas möjligheter att senare klaga till Europadomstolen. Den avsedda innebörden av bestämmelserna i tilläggsprotokollet utvecklas närmare i den förklarande rapporten till protokollet. En redogörelse för tilläggsprotokollets regler, vilka uppgifter en begäran om rådgivande yttrande ska innehålla m.m. finns även i promemorian, se Ds 2023:7 s. 29–35 och de hänvisningar som görs där.

4.2 Sverige bör ratificera tilläggsprotokoll 16

<p>Regeringens bedömning: Sverige bör ratificera tilläggsprotokoll 16 till Europakonventionen.</p>

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser delar bedömningen eller har inte några invändningar mot den.

Arbetsdomstolen, Centrum för rättvisa, Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet, Justitiekanslern, Kammarrätten i Stockholm, Riksdagens ombudsmän, Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Göteborgs universitet och Sveriges advokatsamfund ingår bland de remissinstanser som ställer sig bakom

bedömningen att Sverige bör ratificera tilläggsprotokollet. *Fonden för mänskliga rättigheter* välkomnar tilläggsprotokollet och anser, i likhet med *Institutet för mänskliga rättigheter*, att möjligheten att begära rådgivande yttranden kan förbättra dialogen och samspelet mellan de nationella domstolarna och Europadomstolen.

Institutet för mänskliga rättigheter och Centrum för rättvisa anger att en möjlighet för de högsta domstolarna att begära rådgivande yttrande skulle stärka förutsättningarna för dem att i enlighet med subsidiaritetsprincipen säkerställa ett starkt skydd för individens fri- och rättigheter i Sverige. *Fonden för mänskliga rättigheter* och Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet har liknande synpunkter. Fakultetsstyrelsen framför att det kommer att ytterligare stärka rättighetskyddet i landet och att det är svårt att se några nackdelar med förslaget. Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Göteborgs universitet anser att möjligheten att begära yttranden kan vara ett betydelsefullt verktyg. Liknande synpunkter framförs även av Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet.

Juridiska institutionen vid Umeå universitet ställer sig också positiv till en ratificering av tilläggsprotokollet men anser att den påverkan som rådgivande yttranden skulle kunna ha på Sveriges bedömningsmarginal förtjänar att belysas mer ingående.

Högsta domstolen, som tillsammans med bl.a. *Domstolsverket* och *Högsta förvaltningsdomstolen* tillhör de remissinstanser som inte har något att invända mot promemorians bedömning, framhåller att Europadomstolens rådgivande yttranden redan fått betydelse som rättskälla i *Högsta domstolens* rättstillämpning.

Sveriges advokatsamfund framför att ändringsprotokoll 15 och efterföljande praxis inneburit en ökad bedömningsmarginal för de nationella domstolar som lojalt tillämpar konventionen och en väsentligt minskad marginal för de som inte gör det. Enligt samfundet förstärker detta betydelsen av möjligheten att vid ett oklart rättsläge begära rådgivande yttranden från Europadomstolen.

Varken *Högsta domstolen* eller Justitiekanslern anser att Europadomstolens höga arbetsbörda är ett skäl mot att Sverige tillträder tilläggsprotokollet. *Högsta domstolen* framhåller dock vikten av att fortsätta arbetet med att minska Europadomstolens arbetsbörda och, vid behov, vidta ytterligare reformer.

Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Göteborgs universitet anser att det bör beaktas att om en svensk domstol begär ett rådgivande yttrande från Europadomstolen i ett mål där EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (EU-stadgan) är tillämplig, kan det innebära att Sverige bryter mot den EU-rättsliga förpliktelsen att inte låta andra domstolar än EU-domstolen avgöra tvister på unionsrättens område. Svea hovrätt tar också upp denna aspekt men anför också bl.a. att fråga kan uppkomma om såväl rådgivande yttrande som förhandsavgörande ska begäras och i så fall i vilken ordning detta bör ske.

Europadomstolen har en avgörande betydelse för skyddet av mänskliga rättigheter

Europadomstolen spelar en avgörande roll för upprätthållandet av skyddet för mänskliga rättigheter i Europa. Genom att pröva klagomål från enskilda övervakar Europadomstolen att konventionsstaterna fullgör de skyldigheter som följer av Europakonventionen. Ansvar för att garantera de mänskliga rättigheterna ligger i konventionssystemet först och främst på konventionsstaterna. Det är alltså varje konventionsstats ansvar att konventionen efterlevs inom det egna territoriet. Europadomstolens roll är subsidiär i förhållande till konventionsstaternas. Denna grundläggande ansvarsfördelning kallas subsidiaritetsprincipen och genomsyrar hela konventionssystemet. Konventionsstaterna har i många fall en bedömningsmarginal när de utövar sina skyldigheter att upprätthålla skyddet för de mänskliga rättigheterna. Konventionsstaternas tillämpning av bedömningsmarginalen är dock alltid underställd Europadomstolens prövning.

Dagens konventionssystem med en oberoende domstol som del i en större organisation för övervakning av att Europakonventionens fri- och rättigheter respekteras, är på många sätt unikt. Det är något som poängteras i promemorian och som även *Institutet för mänskliga rättigheter* framhåller i sitt remissvar. Regeringen kan också konstatera att Europadomstolens domar har lett till genomgripande förändringar i ett stort antal konventionsstater av lagstiftning och olika delar av rättssystem för att läka konstaterade brister. Enligt regeringens mening kan konventionssystemets och Europadomstolens betydelse inte nog understrykas. Konventionssystemet och Europadomstolen har haft och har fortfarande en stor betydelse för upprätthållandet, främjandet och stärkandet av mänskliga rättigheter i Europa.

Tilläggsprotokollet kan leda till en förbättrad dialog och samspel mellan de nationella domstolarna och Europadomstolen

Som framgår i föregående avsnitt syftar tilläggsprotokollets ordning med rådgivande yttrande till att förbättra dialogen och samspelet mellan de nationella högsta domstolarna och Europadomstolen. I likhet med bl.a. *Fonden för mänskliga rättigheter* och *Institutet för mänskliga rättigheter* anser regeringen att möjligheten att begära rådgivande yttranden också i praktiken kan leda till förbättrad dialog och samspel.

Enligt regeringens mening kan flera av grunddragen i tilläggsprotokollet förklara varför ordningen kan leva upp till sitt syfte. Det handlar bl.a. om att ett rådgivande yttrande har en utformning och ett innehåll som syftar till att ge stöd och vägledning till de nationella högsta domstolarna. Det är en betydande skillnad i förhållande till den prövning som vid ett sedvanligt klagomål görs av Europadomstolen, och som innebär att domstolen i efterhand tar ställning till om en kränkning av de mänskliga fri- och rättigheterna har skett eller inte. Ordningen med rådgivande yttrande möjliggör på ett helt annat sätt för Europadomstolen att ge sin syn på rättsliga frågeställningar utanför en pågående tvist vid Europadomstolen. Till skillnad från Europadomstolens övriga mål kan Europadomstolen yttra sig i en principiell fråga utan att samtidigt behöva fördöma eller kritisera en specifik konventionsstat. Detta är något som Europadomstolen

själv har betonat som positivt med ordningen och som regeringen menar verkar för en förbättrad dialog och ett förbättrat samspel (Opinion of the Court on the Wise Persons' Report, den 2 april 2007, s. 3). Men det är enligt regeringen också givetvis centralt att det är de nationella högsta domstolarna – som annars saknar möjlighet att få upp frågor till prövning i Europadomstolen – som har initiativet. Genom att rikta en begäran om rådgivande yttrande till Europadomstolen kan de lägga fram de rättsliga frågeställningar som de står inför och som de bedömer är principiella i den mening att de skulle behöva klargöranden från domstolen. En nationell högsta domstol kan genom en begäran om rådgivande yttrande på så sätt exempelvis peka på en brist på rättspraxis eller framhålla om rättspraxis i något avseende förefaller vara inkonsekvent. Under förutsättning att begäran godtas, besvarar Europadomstolen frågeställningarna. Eftersom ett rådgivande yttrande inte är bindande är det upp till den begärande domstolen att avgöra om och i så fall vilken betydelse som ett yttrande ska få för utgången i målet respektive ärendet.

I likhet med bl.a. *Fonden för mänskliga rättigheter* och *Institutet för mänskliga rättigheter* ställer sig regeringen alltså bakom bedömningen som görs i promemorian att möjligheten att begära in rådgivande yttranden kan förbättra dialogen och samspelet mellan de nationella domstolarna och Europadomstolen. Detta talar för att Sverige bör ratificera tilläggsprotokollet.

Ett rådgivande yttrande kan ha betydelse för utgången i ett enskilt mål men är också en viktig rättskälla

Eftersom Europadomstolen bara kommer att avge rådgivande yttranden i mål som är av principiell betydelse för tolkningen eller tillämpningen av konventionen, kommer ställningstaganden som görs i sådana yttranden att vara av intresse även utanför det pågående mål eller ärende i vilket frågeställningarna har uppkommit. Som Europadomstolen själv har klargjort kommer samtliga yttranden, vid sidan av domstolens domar och beslut, vara en del av domstolens rättspraxis. Yttrandena kommer därför att påverka tolkningen och tillämpningen av Europakonventionen och dess protokoll även om de inte är bindande.

Mot den bakgrunden är det naturligt att, som bl.a. *Högsta domstolen* påpekar, yttrandena redan har fått betydelse som rättskälla i Sverige trots att Sverige ännu inte har tillträtt protokollet (se NJA 2019 s. 504).

Sammanfattningsvis instämmer regeringen i den bedömning som görs i promemorian att ett rådgivande yttrande kan vara till stöd och vägledning i enskilda mål och ärenden men att det också är en viktig rättskälla vid tolkningen och tillämpningen av Europakonventionen. Detta är ytterligare ett förhållande som enligt regeringens mening talar för att Sverige bör ratificera tilläggsprotokollet.

Europadomstolens arbetsbörda

Sverige och många andra Europarådsstater har avvaktat med att under-teckna och ratificera tilläggsprotokollet. Denna avvaktande hållning från svensk sida har, som nämns i det föregående, framför allt berott på att det funnits en oro för att denna nya måltyp ska komma att försämra Europadomstolens arbetssituation och ta resurser från andra angelägna mål. Mål

Prop. 2023/24:161 om rådgivande yttrande kommer att vara förtursmål, dvs. mål som kommer att prioriteras före en del andra mål. Om begäran godtas kommer Europadomstolen att fatta beslut om rådgivande yttrande i stor sammansättning. Europadomstolen har själv angett att detta innebär en risk för att arbetsbördan på kort sikt kommer att öka. På lite längre sikt skulle emellertid effekten kunna vara den motsatta eftersom ett rådgivande yttrande kan leda till att svåra frågor om mänskliga rättigheter kan avgöras på ett godtagbart sätt redan på nationell nivå.

Som konstateras i promemorian står Europadomstolen, trots ett långt reform- och effektivitetsarbete som började med högnivåkonferensen i Interlaken 2010, alltså inför en stor arbetsbörda. För att målen i balans ska kunna avgöras inom en rimlig tid krävs ytterst, enligt de slutsatser som dras i den rapport som tagits fram inom ramen för utvärderingen av Interlakenprocessen, mer resurser men också mer effektiva arbetsmetoder (The Interlaken process – Measures taken from 2010 to 2019 to secure the effective implementation of the European Convention on Human Rights, november 2020, s. 24, 103, 123 och 129).

Som framhålls i promemorian är Europadomstolens arbetsbörda ett skäl till verklig oro eftersom den innebär ett hot mot domstolens och i förlängningen hela konventionssystemets framtid. Det kan samtidigt noteras att den nya måltypen med rådgivande yttrande inte lett till mer än nio mål sedan tilläggsprotokollet trädde i kraft den 1 augusti 2018. Oron för att den nya befogenheten skulle ha en beaktansvärd negativ påverkan på Europadomstolens arbete får därför hittills anses ha varit obefogad. I promemorian betonas också att det inte finns något som talar för att ett svenskt tillträde till protokollet skulle förändra detta.

Enligt regeringens uppfattning är det svårt att bedöma vilken påverkan som ett svenskt tillträde till tilläggsprotokoll 16 skulle kunna få på Europadomstolens arbetsbelastning. I promemorian görs en jämförelse med systemet med begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, EUF-fördraget. Som framgår av promemorian, och som *Justitiekanslern* lyfter fram, finns det flera viktiga skillnader mellan systemet med förhandsavgöranden och den ordning som föreslås i tilläggsprotokollet. Även om det i enskilda fall t.ex. kan uppkomma frågor i nationella domstolar om tillämpningen av unionsrättens allmänna rättsprinciper och EU:s stadga, har förfarandet med förhandsavgörande ett väsentligt vidare tillämpningsområde. Det är dessutom tvingande för nationella domstolar i sista instans. Skillnaderna är av ett sådant slag att en jämförelse enligt regeringen inte ensamt kan läggas till grund för några egentliga slutsatser om hur ofta rådgivande yttranden kan tänkas komma att begäras från svenska domstolar enligt protokollet. Regeringen förutser vid en samlad bedömning ändå att begäran om rådgivande yttrande kommer att aktualiseras i förhållandevis få fall och att ett svenskt tillträde, precis som *Högsta domstolen* anser, inte kan förväntas ha nämnvärd påverkan på Europadomstolens arbetsbörda.

Högsta domstolen pekar i sitt svar på vikten av att fortsätta arbetet med att minska Europadomstolens arbetsbörda och, vid behov, vidta ytterligare reformer i syfte att komma till rätta med de alltfjämt långa handläggningstiderna. Regeringen kan med anledning av dessa synpunkter notera att konventionssystemet i och med Interlakenprocessen genomgått flera större reformer på kort tid. Så sent som i augusti 2021 trädde ändringsproto-

koll 15 i kraft, vilket bl.a. innebar att tidsfristen för att ge in klagomål till Europadomstolen minskades från sex till fyra månader och att Europadomstolen fick ökade möjligheter att avvisa klagomål när klaganden inte lidit avsevärt men av en konventionskränkning. Några ytterligare reformer av större slag likt dem som redan är beslutade har därför inte ansetts vara aktuella. Med hänsyn till konventionssystemets vikt för skyddet för de mänskliga rättigheterna följer regeringen dock även fortsättningsvis utvecklingen noga.

Regeringen instämmer alltså i den bedömning som görs i promemorian, och som bl.a. Högsta domstolen och Justitiekanslern delar, att ett svenskt tillträde till tilläggsprotokollet inte förväntas ha någon beaktansvärd påverkan på Europadomstolens arbetsbelastning. Frågan bör därför inte ha någon betydelse för om Sverige ska tillträda tilläggsprotokollet.

Hur förhåller sig ordningen med rådgivande yttrande till systemet med förhandsavgörande från EU-domstolen?

I sammanhanget finns det anledning att överväga om förhållandet mellan tilläggsprotokollet och systemet med förhandsavgöranden är något som talar mot ett svenskt tillträde.

I promemorian redogörs för den reglering av förutsättningarna för en nationell domstols inhämtande av förhandsavgörande från EU-domstolen som finns i artikel 267 EUF-fördraget. Som framgår av den är systemet med förhandsavgöranden ett viktigt instrument för att undvika att olika unionsrättslig praxis uppkommer i medlemsstaterna och syftar till att en enhetlig tolkning och tillämpning av de unionsrättsliga reglerna kan säkerställas. Det yttersta syftet med förhandsavgöranden är dock att unionsrätten ska få genomslag.

Frågan är då om ordningen med rådgivande yttrande från Europadomstolen kan inverka negativt på systemet med förhandsavgöranden från EU-domstolen. EU-domstolen har framfört synpunkter av ett sådant slag i en process som pågår sedan en längre tid tillbaka och som syftar till att förverkliga den skyldighet som EU har enligt artikel 6.2 i fördraget om Europeiska unionen, EU-fördraget, om att EU ska ansluta sig till Europakonventionen med de förbehåll om bl.a. nödvändigheten att bevara unionens och unionsrättens särdrag som framgår av protokoll nr 8 om artikel 6.2 i fördraget om Europeiska unionen angående unionens anslutning till europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (protokoll nr 8).

Synpunkterna från EU-domstolen gällde det utkast till anslutningsavtal som EU och Europarådet hade träffat en överenskommelse om våren 2013. EU-domstolen slog i sitt yttrande den 18 december 2014 (yttrande A-2/13) fast att utkastet på en rad olika punkter inte är förenligt med artikel 6.2 EU-fördraget eller med protokoll nr 8. Bland de kritiska punkterna finns den om förhållandet mellan tilläggsprotokoll 16 och systemet med förhandsavgöranden. EU-domstolen anförde att den möjlighet till rådgivande yttrande som inrättats för de nationella högsta domstolarna genom tilläggsprotokollet kan resultera i ett kringgående av förfarandet med förhandsavgörande. EU-domstolen framhöll att den mekanism som inrättats med tilläggsprotokollet skulle kunna påverka autonomi hos och effektiviteten i förfarandet för förhandsavgörande och detta särskilt när det rör sig om

Prop. 2023/24:161 fri- och rättigheter enligt EU-stadgan som motsvarar fri- och rättigheter som skyddas av Europakonventionen. Enligt EU-domstolen var det en brist att avtalsutkastet inte innehöll några föreskrifter om förhållandet mellan den mekanism som inrättats genom tilläggsprotokollet och förfarandet med förhandsavgöranden. Mot bl.a. den bakgrunden ansåg EU-domstolen att EU:s anslutning till Europakonventionen, såsom den reglerats i det aktuella utkastet till avtal, skulle kunna ha en negativ påverkan på unionsrättens särdrag och autonomi.

EU-domstolens invändningar mot avtalsutkastet har diskuterats inom ramen för de senaste förhandlingarna mellan EU och Europarådet om ett justerat avtalsutkast. Den specifika invändningen om tilläggsprotokollets förhållande till systemet med förhandsavgörande kan samtidigt anses ha betydelse för förhållanden som inte berörs av anslutningsprocessen, däribland för frågan om Sverige bör ratificera tilläggsprotokollet. Skälet till det är att riskerna för ett sådant kringgående som EU-domstolen tar upp i sitt yttrande skulle kunna anses göra sig gällande oberoende av om EU ansluter sig till Europakonventionen eller inte.

Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Göteborgs universitet anser att det bör beaktas att om en svensk domstol begär ett rådgivande yttrande från Europadomstolen i ett mål där EU-stadgan är tillämplig, kan det innebära att Sverige bryter mot den EU-rättsliga förpliktelsen att inte låta andra domstolar än EU-domstolen avgöra tvister på unionsrättens område. Det framstår enligt institutionen visserligen som osannolikt att en ansökan om ett rådgivande yttrande skulle föranleda att Europeiska kommissionen inleder ett överträdelseförfarande på denna grund, men i princip finns en sådan möjlighet så länge EU-stadgan är tillämplig på omständigheterna i målet. *Svea hovrätt* för fram delvis liknande synpunkter och anför att en domstol som har en skyldighet att begära förhandsavgörande från EU-domstolen bör överväga hur den skyldigheten ska upprätthållas i en situation där EU-stadgan aktualiseras eftersom EU-stadgans fri- och rättigheter inte får tolkas så att de inskränker eller inkräktar på fri- och rättigheterna i Europakonventionen. Hovrätten framhåller också att skyddsnivån enligt EU-stadgan inte kan vara lägre än skyddet enligt konventionen, men att den kan vara högre. Europadomstolens uppgift är att fastställa den lägsta skyddsnivå som Europakonventionen i enlighet med subsidiaritetsprincipen ska garantera, medan EU-domstolens uppgift är att fastställa den skyddsnivå som medlemsstaterna ska upprätthålla enligt EU-stadgan.

Sedan promemorian färdigställdes har EU och Europarådet förhandlat fram ett nytt utkast till anslutningsavtal. Detta nya avtal bedöms av förhandlingsgruppen lösa invändningen från EU-domstolen om tilläggsprotokoll 16. Den lösning som numera föreslås innebär att EU-domstolen uttryckligen ska anses vara den högsta domstolen i en fråga som ingår i unionsrättens tillämpningsområde (konsoliderad version av utkastet till anslutningsavtal och förklarande rapport, den 2 februari 2023).

Enligt regeringens mening finns det goda skäl att fästa vikt vid det som *Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Göteborgs universitet* framför om att undvika överträdelse av unionsrätten. Det innebär att de nationella högsta domstolarna som behöver stöd och vägledning i en principiell fråga om konventionens fri- och rättigheter som faller inom unionsrättens tillämpningsområde behöver beakta att det kan finnas en skyldighet att inhämta

ett förhandsavgörande från EU-domstolen. Den lösning som diskuteras mellan EU och Europarådet i förening med artikel 1 i tilläggsprotokollet innebär dessutom att en nationell högsta domstol inte kommer att anses behörig att begära rådgivande yttrande i en fråga som faller inom unionsrättens tillämpningsområde. Detta innebär att om EU ansluter sig till Europakonventionen och om EU så småningom även tillträder tilläggsprotokoll 16 så kommer EU-domstolen att få ta ställning till i vilka fall ett rådgivande yttrande ska begäras av Europadomstolen i en principiell fråga om konventionens fri- och rättigheter som faller inom unionsrättens tillämpningsområde. Det kommer därmed inte, som *Svea hovrätt* är inne på, finnas anledning för en nationell högsta domstol att ta ställning till om såväl rådgivande yttrande som förhandsavgörande ska begäras och i så fall i vilken ordning detta bör ske eftersom behörighet i det ena fallet kommer att saknas.

Det finns likväl många mål och ärenden i svenska domstolar som inte rör unionsrätten. Under förutsättning att mekanismen med rådgivande yttrande inte tillämpas i strid med förfarandet med förhandsavgöranden finns, precis som *Institutet för mänskliga rättigheter* understryker, ingen anledning att befara att systemen inte kommer att kunna fungera parallellt. Regeringen menar också, liksom institutet, att den slutsatsen är berättigad inte minst i ljuset av de mål om rådgivande yttranden som redan hanterats av Europadomstolen och som haft sitt ursprung i någon av de konventionsstater som också är medlemsstater i EU.

Avslutningsvis finns det enligt regeringen anledning för de domstolar som ges behörighet att begära rådgivande yttrande att vid bedömningen av om de ska utnyttja den möjligheten noga överväga om frågeställningen hamnar inom unionsrättens tillämpningsområde och om ett förhandsavgörande från EU-domstolen bör inhämtas, snarare än ett rådgivande yttrande från Europadomstolen. Vad EU-domstolen anfört i processen kring EU:s anslutning till Europakonventionen bör samtidigt inte anses vara ett skäl som talar mot att Sverige ratificerar tilläggsprotokollet. Regeringen instämmer alltså, i likhet med de remissinstanser som yttrar sig i frågan, i den bedömning som görs i promemorian.

Ett tillträde till tilläggsprotokollet kan förbättra Sveriges förutsättningar att garantera skyddet för mänskliga fri- och rättigheter

Genom att fungera som stöd och vägledning i målet eller ärendet där frågeställningarna har uppkommit förväntas ordningen med rådgivande yttranden förbättra de utpekade nationella domstolarnas förutsättningar att komma till väl avvägda slutsatser i mål och ärenden som rör principiella frågor om Europakonventionen och dess tillhörande protokoll. Yttrandena är på så vis, och precis som promemorian anger, ägnade att stärka den nationella implementeringen av konventionen i enlighet med subsidiaritetsprincipen och förbättra konventionsstatens möjligheter att upprätthålla skyddet för mänskliga rättigheter på nationell nivå.

Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet pekar på betydelsen av subsidiaritetsprincipen och anför att det följer av den att det i första hand ankommer på de nationella domstolarna att göra en bedömning av Europakonventionens tillämpning nationellt. Universitetet, som konstaterar att konventionen är svensk lag sedan 1995, menar att en utveckling som

Prop. 2023/24:161 innebär att de högsta domstolarna i Sverige får en rätt att begära rådgivande yttrande ligger väl i linje med att konventionen även fortsättningsvis ska kunna vara grund för effektiva rättsmedel.

Juridiska institutionen vid Umeå universitet anser att det är tänkbart att bruket av rådgivande yttranden kommer kunna påverka Sveriges bedömningsmarginal i bl.a. de fall då Europadomstolen gör en processuellt betonad bedömning. Enligt universitetet hade frågan tjänat på en mer genomgående belysning även om den inte talar med någon styrka för att undvika en ratificering.

Sedan ikraftträdandet av ändringsprotokoll 15 finns principen om konventionsstaternas bedömningsmarginal och subsidiaritetsprincipen inskrivna i konventionens preambel. Dessa principer är centrala för konventionssystemet. Principen om konventionsstaternas bedömningsmarginal har sin bakgrund i Europadomstolens praxis. Den har genom praxis också utvecklats över tid. Regeringen förutser inte att den utvecklingen kommer ta någon särskild riktning i och med tilläggsprotokollet. Som klargörs i det föregående har ett rådgivande yttrande av naturliga skäl en utformning och ett innehåll som syftar till att ge stöd och vägledning till den nationella domstolen. Det skiljer sig därför åt i förhållande till Europadomstolens övriga avgöranden som syftar till att pröva om konventionsstaten i ett enskilt fall har upprätthållit skyddet för mänskliga fri- och rättigheter. Frågan behöver enligt regeringens mening inte belysas mer ingående för att Sverige ska kunna ta ställning till en ratificering av tilläggsprotokollet. Det finns för det ändamålet inte heller anledning att gå in på *Sveriges advokatsamfunds* synpunkter om att ändringsprotokoll 15 och Europadomstolens efterföljande praxis inneburit en materiell förändring av rättsläget.

Det finns precis som framhålls i promemorian många exempel på mål och ärenden som avgjorts i någon av de svenska domstolar som är sista instans och som har rört tillämpningen eller tolkningen av de fri- och rättigheter som följer av Europakonventionen. I promemorian anges också att en del av de frågor som uppkommit skulle kunna anses principiella och där domstolen i fråga, om det varit möjligt, hade kunnat överväga att inhämta ett rådgivande yttrande, t.ex. för att få klargöranden om Europadomstolens rättspraxis uppfattas som motsägelsefull eller oklar. Om en nationell domstol som är utsedd för ändamålet själv bedömer att den är i behov av stöd och vägledning i ett pågående mål eller ärende skulle en ratificering av tilläggsprotokollet ge domstolen en möjlighet att begära ett rådgivande yttrande. *Centrum för rättvisa* och *Institutet för mänskliga rättigheter* anser att en sådan möjlighet skulle stärka förutsättningarna för domstolarna att i enlighet med subsidiaritetsprincipen säkerställa ett starkt skydd för individens fri- och rättigheter i Sverige. Liknande synpunkter lämnas av bl.a. *Juridiska institutionen vid Umeå universitet*. Regeringen instämmer i den bedömningen och anser, i linje med promemorian, att det är möjligt att en ratificering av tilläggsprotokollet skulle kunna stärka subsidiaritetsprincipen även i Sverige, dvs. i bemärkelsen att den kan förbättra Sveriges förutsättningar att garantera skyddet för mänskliga fri- och rättigheter på nationell nivå.

Nationell implementering av Europakonventionen är en grundläggande och central del av konventionsåtagandet. En stärkt nationell implementering ligger också i linje med det mål för politiken för mänskliga rättigheter som riksdagen antagit, och som regeringen verkar för, nämligen att säkerställa full respekt för Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter (se bl.a. prop. 2015/16:1 utgiftsområde 1, bet. 2015/16:KU1, rskr. 2015/16:62 och skr. 2016/17:29). Regeringen gör bedömningen att det målet skulle kunna uppnås mer effektivt om Sverige tillträder tilläggsprotokoll 16.

Regeringen ställer sig därför, som en stor majoritet av remissinstanserna, bakom den bedömning som görs i promemorian om att Sverige bör ratificera tilläggsprotokollet. Frågan om riksdagens medverkan krävs för en ratifikation berörs närmare i avsnitt 4.3.

4.3 Godkännande och inkorporering av tilläggsprotokoll 16

Regeringens förslag: Riksdagen godkänner tilläggsprotokoll 16 till Europakonventionen.

De tillägg som protokollet innebär i förhållande till Europakonventionen införlivas i svensk rätt genom ändringar i lagen om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inga invändningar det.

Högsta domstolen tillhör de remissinstanser som inte har något att invända mot förslaget. Domstolen nämner dock att konventionens ställning som svensk lag har ansetts innebära att den kan tolkas och preciseras så att den ger en enskild längre gående rättigheter än vad som följer av konventionen och Europadomstolens praxis.

Skälen för regeringens förslag: Tilläggsprotokoll 16 är en internationell överenskommelse i den mening som avses i 10 kap. regeringsformen. Det innebär att det är ett avtal av offentligrättslig natur som är förpliktande för Sverige som stat. Kompetensen att ingå sådana överenskommelser är i enlighet med regeringsformens regler som utgångspunkt förbehållen regeringen. I vissa fall krävs dock att avtalsingäendet föregås av riksdagens godkännande. Riksdagens godkännande krävs bl.a. om en internationell överenskommelse kräver att en lag ändras eller upphävs eller att en ny lag stiftas (10 kap. 1 § och 3 § första stycket 1 regeringsformen).

I promemorian föreslås att de tillägg som protokoll 16 innebär i förhållande till Europakonventionen, i likhet med såväl Europakonventionen som de ändringar och tillägg som tidigare gjorts genom andra protokoll till konventionen, införlivas i svensk rätt genom inkorporeringslagen. Eftersom ett sådant införlivande av protokollet i svensk rätt förutsätter lagändring krävs riksdagens godkännande innan protokollet kan ratificeras. I promemorian föreslås därför att riksdagen ska godkänna tilläggsprotokoll

Prop. 2023/24:161 16 till Europakonventionen och anta ändringar i inkorporeringslagen och dess bilaga.

Regeringen delar *Högsta domstolens* uppfattning att konventionens ställning som svensk lag har ansetts innebära att det är en sak för svensk domstol att göra en egen bedömning av den innebörd som Europakonventionen har och att konventionen – som en del av svensk rätt – kan tolkas och preciseras så att den ger den enskilde längre gående rättigheter än vad som följer av konventionen och Europadomstolens praxis (jfr t.ex. NJA 2013 s. 502). Regeringen kan i det här avseendet tillägga att denna utveckling varit möjlig eftersom konventionssystemet lägger en lägsta nivå för vad som är ett godtagbart fri- och rättighetskydd. Det är alltid tillåtet för en konventionsstat att ha ett mer långtgående fri- och rättighetskydd.

Tilläggsprotokoll 16 innehåller inte några fri- eller rättigheter som kan åberopas av enskilda i förhållande till staten och som staten är skyldig att upprätthålla. Det reglerar enbart förhållanden som hänger samman med det administrativa förfarande som ordningen med rådgivande yttrande innebär. Till stor del är protokollet en reglering av vad som gäller för Europadomstolen. Det är fråga om en uttömmande folkrättslig reglering som inte kan ändras genom svensk lag eller svensk rättspraxis.

Sammanfattningsvis ställer sig regeringen bakom förslaget i promemorian om att riksdagen bör godkänna tilläggsprotokoll 16 till Europakonventionen och anta ändringar i inkorporeringslagen och dess bilaga.

4.4 En ny lag om rådgivande yttrande från Europadomstolen

Regeringens förslag: En ny lag införs som ger Högsta domstolen, Högsta förvaltningsdomstolen, Arbetsdomstolen, Mark- och miljööverdomstolen, Migrationsöverdomstolen, liksom Svea hovrätt i hyresmål, rätt att i ett pågående mål eller ärende begära att Europadomstolen lämnar ett rådgivande yttrande om principiella frågor som rör tolkningen eller tillämpningen av Europakonventionen med de ändringar och tillägg som framgår av lagen om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Regeringens bedömning: Inga andra domstolar eller myndigheter bör få begära rådgivande yttrande från Europadomstolen.

Det bör inte införas någon regel om att en domstol måste ange skäl för beslut om att inte begära rådgivande yttrande.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens. I promemorians förslag begränsades dock Mark- och miljööverdomstolens möjlighet att begära yttrande till de fall den är sista instans.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslaget och bedömningen eller har inte något att invända mot dem.

Arbetsdomstolen delar bedömningen att den bör ges rätt att begära rådgivande yttrande. *Försvarsunderrättsdomstolen* har inte någon invänd-

ning mot bedömningen att den inte bör ingå bland de domstolar som får rätt att begära rådgivande yttrande och hänvisar till den starka sekretess som gäller för uppgifterna i domstolens mål.

Kammarrätten i Stockholm anser att det är relevant att den som sista instans i mål enligt lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation ges rätt att begära rådgivande yttranden. *Svea hovrätt* instämmer i förslaget att den i hyresmål bör kunna begära rådgivande yttrande. Enligt hovrättens uppfattning bör såväl Mark- och miljööverdomstolen som Patent- och marknadsöverdomstolen ges samma möjlighet utan någon inskränkning. I den fortsatta beredningen bör det enligt hovrättens mening också övervägas om hovrätten ska ges samma rätt i mål enligt lagen (1999:116) om skiljeförfarande. *Justitiekanslern* framför liknande synpunkter som *Svea hovrätt*. Enligt *Justitiekanslern* finns det 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 rådgivande yttrande.

Sveriges advokatsamfund framhåller att *Justitiekanslern* är ett effektivt rättsmedel enligt Europadomstolens praxis och att *Justitiekanslern* borde få rätt att begära rådgivande yttrande.

Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Göteborgs universitet stöder förslaget till lag men anför att det i lagen bör förtydligas att frågan som ingår i begäran om rådgivande yttrande måste ha bäring på målet i fråga. Fakulteten önskar därutöver få det belyst varför domstolarna inte ska kunna begära rådgivande yttrande om tilläggsprotokoll 12 och menar att det är en begränsning jämfört med den internationellrättsliga förpliktelsen.

Juridiska institutionen vid Umeå universitet anser att det bör övervägas om inte det av lagtexten bör framgå att domstolarna bör begära rådgivande yttrande från Europadomstolen i principiella frågor om tolkningen och tillämpningen av konventionens fri- och rättigheter. *Sveriges advokatsamfund* tycker att det bör övervägas om det under vissa förhållanden ska finnas en skyldighet att begära ett rådgivande yttrande från Europadomstolen.

Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet anser att det vore rimligt att domstolen, när en part har yrkat att ett rådgivande yttrande ska inhämtas, motiverar sitt beslut om den anser att det inte är behövligt eller lämpligt att göra detta. *Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Göteborgs universitet* lämnar synpunkter av samma slag och anser att ett krav på motivering bl.a. skulle vara till gagn för den enskildes upplevelse av att dennes rättigheter åtminstone beaktats.

Svea hovrätt har också vissa synpunkter på lagtextens utformning.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Endast domstolar kan ges rätt att begära rådgivande yttranden

Vid ett ställningstagande för att Sverige ska ratificera tilläggsprotokoll 16 behöver en förklaring lämnas till Europarådets generalsekreterare som klargör vilka svenska domstolar som får begära rådgivande yttranden. Det är i det sammanhanget möjligt för Sverige att ta hänsyn till de särdrag som finns inom det svenska domstolsväsendet (se avsnitt 4.1).

I promemorian görs bedömningen att ordalydelsen i tilläggsprotokollets första artikel innebär att nämnder och andra myndigheter som ingår i

Prop. 2023/24:161 Sveriges Domstolar inte kan utses för ändamålet att begära rådgivande yttranden. I promemorian föreslås således att enbart sådana organ som är domstolar enligt inhemska rätt bör tas upp i den förklaring som regeringen lämnar till Europarådet. Den stora majoriteten av remissinstanserna har inte några invändningar mot bedömningen. *Sveriges advokatsamfund* anser dock att även Justitiekanslern bör ges rätt att begära rådgivande yttrande. Regeringen delar inte den uppfattningen utan ställer sig bakom den bedömning som görs i promemorian. Det kan konstateras att det i artikel 1 i tilläggsprotokollet anges att ”De högsta domstolarna i en hög fördragsslutande part [...] får begära att domstolen lämnar rådgivande yttranden [...]”. Med utgångspunkt i det arbete som lade grunden för tilläggsprotokollet står det klart att avsikten med reformen har varit att införa en ordning för förbättrad dialog och samspel mellan specifikt domstolar. Enligt regeringen kommer detta också till tydligt uttryck i bestämmelsens ordalydelse. Det kan i sammanhanget vidare noteras att inte någon av de konventionsstater som hittills har tillträtt tilläggsprotokollet har utsett en förvaltningsmyndighet som behörig domstol. Varken den förklarande rapporten till tilläggsprotokollet eller Europadomstolens riktlinjer ger heller stöd för Sveriges advokatsamfunds tolkning av bestämmelsen. Det står därför enligt regeringen klart att endast domstolar kan ges rätt att begära rådgivande yttranden.

Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen bör ges rätt att begära rådgivande yttranden

I promemorian understryks att det är en naturlig och självklar utgångspunkt att såväl Högsta domstolen som Högsta förvaltningsdomstolen bör ges rätt att begära rådgivande yttranden eftersom deras främsta uppgift som landets högsta domstolar är att pröva mål och ärenden som kan ha betydelse för rättsutvecklingen, dvs. att skapa prejudikat. De båda högsta domstolarna för inte fram några invändningar mot förslaget. Regeringen ställer sig bakom bedömningen att dessa självklart bör ges rätt att begära rådgivande yttrande.

Frågan om Sverige bör utse någon eller några fler domstolar för ändamålet kräver däremot mer ingående överväganden.

Rätt att begära rådgivande yttranden bör inte ges till samtliga domstolar som är sista instans

Sverige har ett flertal domstolar som vid sidan av Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen kan sägas tillhöra landets högsta domstolar. Det handlar här såväl om ett par specialdomstolar (Arbetsdomstolen och Försvarsunderrättelsesdomstolen) som ett antal överinstanser bland de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna som fått i uppgift att vara sista instans för en eller flera mål- och ärendetyper. Det finns därför utrymme att i enlighet med artikel 1 i tilläggsprotokollet ge dem rätt att begära rådgivande yttrande när de handlägger sådana mål eller ärenden.

I promemorian görs bedömningen att samtliga domstolar som är sista instans i en viss mål- eller ärendetyp inte utan vidare bör läggas till i den förklaring som lämnas till Europarådet. I promemorian framhålls samtidigt att det inte bör krävas något tungt vägande skäl för att en domstol ska utses

för tilläggsprotokollets ändamål. Att exempelvis ställa upp ett krav på att det ska finnas ett behov av att begära ett rådgivande yttrande bör inte rimligen vara aktuellt eftersom det, som framhålls i promemorian, bl.a. är svårt att bedöma. I promemorian anges som en utgångspunkt att det bör vara tillräckligt att den svenska förklaringen begränsar sig till de svenska domstolar som framstår som relevanta för ändamålet. Mot den bakgrunden föreslås i promemorian att – vid sidan av Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen – Mark- och miljööverdomstolen i egenskap av sista instans, Svea hovrätt i egenskap av sista instans i hyresmål, Migrationsöverdomstolen och Arbetsdomstolen bör få rätt att begära rådgivande yttranden.

Det stora flertalet remissinstanser tillstyrker eller har inte några invändningar mot förslaget. Bland dem finns t.ex. *Arbetsdomstolen*, *Centrum för rättvisa*, *Förvarsunderrättsdomstolen*, *Högsta domstolen*, *Högsta förvaltningsdomstolen*, *Institutet för mänskliga rättigheter*, *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet*, *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* och *Riksdagens ombudsmän*. Några remissinstanser för dock fram synpunkter på den närmare avgränsningen av vilka domstolar eller organisatoriska delar av de föreslagna domstolarna som bör omfattas av rätten att begära ett rådgivande yttrande. *Justitiekanslern* framhåller t.ex. att ett bärande syfte med förslaget att införliva tilläggsprotokoll 16 i svensk rätt är att öka nationella domstolars möjligheter att komma till väl avvägda slutsatser i mål och ärenden som rör principiella frågor om Europakonventionen och dess tillhörande protokoll. Enligt *Justitiekanslern* finns det skäl att överväga om inte fler, eller möjligen samtliga, domstolar som dömer i sista instans bör ges möjlighet att begära ett rådgivande yttrande av Europadomstolen.

Till skillnad från *Justitiekanslern* menar regeringen att det är både befogat och rimligt att ge en något snävare krets av domstolar rätt att begära rådgivande yttrande. Det kan konstateras att det i det svenska domstolsväsendet finns ett relativt stort antal domstolar som är sista instans i en eller flera mål- och ärendetyper. Om samtliga domstolar som har den ställningen skulle få rätt att begära rådgivande yttrande skulle det exempelvis innebära att inte bara samtliga specialdomstolar utan också alla hovrätter skulle behöva läggas till i den svenska förklaringen. Detta förklaras av att hovrätten är sista instans i t.ex. ärenden som först har handlagts av överförmyndaren (20 kap. 12 § sista stycket föräldrabalken) och mål som handläggs enligt 23 § lagen (1989:14) om erkännande och verkställighet av utländska vårdnadsavgöranden m.m. och om överflyttning av barn. Vid en jämförelse med andra konventionsstaters förklaringar enligt artikel 10 i tilläggsprotokollet, anser regeringen att det för närvarande inte finns skäl att göra en annan bedömning än den som görs i promemorian. Samtliga domstolar som är sista instans i någon mål- eller ärendetyp bör alltså inte ges rätt att begära rådgivande yttrande.

Andra domstolar som bör ges rätt att begära rådgivande yttranden

I promemorian föreslås alltså att Mark- och miljööverdomstolen i egenskap av sista instans, Svea hovrätt i egenskap av sista instans i hyresmål, Migrationsöverdomstolen och Arbetsdomstolen bör få rätt att begära rådgivande yttranden.

I fråga om Arbetsdomstolen och Migrationsöverdomstolen möts förslaget inte av några invändningar från remissinstansernas sida. Inte heller regeringen anser att det finns skäl att göra någon annan bedömning när det gäller dessa båda domstolar. Regeringen instämmer också i den bedömning som görs i promemorian, som även *Försvarsunderrättelsesdomstolen* ställer sig bakom, att *Försvarsunderrättelsesdomstolen* inte bör ingå bland de domstolar som får begära rådgivande yttranden. Regeringen delar i det här avseendet *Försvarsunderrättelsesdomstolens* uppfattning att den starka sekretess som gäller för uppgifter i domstolens mål i praktiken skulle medföra att det inte är möjligt för den att begära rådgivande yttranden från Europadomstolen.

I promemorian redovisas överväganden om den roll som Kammarrätten i Stockholm har som sista instans i mål enligt lagen om elektronisk kommunikation. Det framhålls bl.a. att lagen till stor del innebär ett genomförande av unionsrättsliga regler, att grundläggande fri- och rättigheter skyddas av EU-stadgan och då kan bli föremål för förhandsavgörande av EU-domstolen och att endast något enstaka av de refererade målen hittills har innehållit frågeställningar som rör grundläggande fri- och rättigheter. I promemorian görs därför bedömningen att det inte framstår som relevant att kammarrätten ges rätt att begära rådgivande yttranden i sådana mål. Den bedömningen vänder sig *Kammarrätten i Stockholm* mot och menar att det i vissa fall ändå skulle kunna vara aktuellt med ett yttrande från Europadomstolen.

Frågan om förhållandet mellan tilläggsprotokollets ordning med rådgivande yttrande och förfarandet med förhandsavgörande har diskuterats ingående i förhandlingarna mellan Europarådet och EU om EU:s anslutning till Europakonventionen. En analys av hur dessa system förhåller sig till varandra finns i avsnitt 4.2. Som framgår där kan skyldigheten att inhämta ett förhandsavgörande från EU-domstolen behöva beaktas. Den lösning som ingår i det senaste avtalsutkastet som ska reglera EU:s anslutning till Europakonventionen innebär dessutom att endast EU-domstolen ska betraktas som högsta domstol i en fråga som faller inom unionsrättens tillämpningsområde. Sammantaget anser regeringen därför att det inte finns skäl att frångå den bedömning som görs i promemorian att Kammarrätten i Stockholm inte bör kunna begära rådgivande yttranden från Europadomstolen.

I promemorian redovisas också överväganden om Patent- och marknadsöverdomstolen bör kunna begära rådgivande yttranden. Patent- och marknadsöverdomstolens avgöranden är, bortsett från avgörandena i brottmål, inte möjliga att överklaga. Patent- och marknadsöverdomstolen får dock, utom i de fall som avses i 4 kap. 13 § konkurrenslagen (2008:579), dvs. beslut om åtgärder mot företagskoncentrationer, tillåta att ett avgörande överklagas till Högsta domstolen om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av Högsta domstolen (1 kap. 3 § lagen [2016:188] om patent- och marknadsdomstolar). För sådana mål där det finns en s.k. ventil för mål av prejudikatsintresse görs i promemorian bedömningen att Patent- och marknadsöverdomstolen inte är sista instans på det sätt som krävs enligt artikel 1 i tilläggsprotokollet. Målen om företagskoncentration har varit få till antalet och de avgöranden som refererats har inte handlat om enskildas skydd för sina grundläggande fri- och rättigheter. I promemorian görs mot den bak-

grunden bedömningen att det inte framstår som relevant att Patent- och marknadsöverdomstolen ges rätt att begära rådgivande yttranden från Europadomstolen.

När det gäller Mark- och miljööverdomstolen gäller på liknande sätt att den för vissa mål- och ärendetyper fungerar som sista instans i instanskedjan. I vissa fall har domstolen vidare en möjlighet att tillåta överklagande till Högsta domstolen (se 5 kap. 5 § lagen [2010:921] om mark- och miljödomstolar). I promemorian görs bedömningen att Mark- och miljööverdomstolen fungerar som högsta instans bara i de fall då den är sista instans och inte har möjlighet att tillåta överklagande. Endast i dessa fall bör domstolen enligt förslaget i promemorian ges rätt att begära rådgivande yttranden.

Svea hovrätt invänder mot den här bedömningen och anför att Mark- och miljööverdomstolen och Patent- och marknadsöverdomstolen bör ges samma rätt att begära rådgivande yttrande utan någon inskränkning. *Justitiekanslern*, som för fram liknande synpunkter, menar att ställningstagandet i promemorian inte framstår som vare sig särskilt övertygande eller önskvärt med beaktande av syftet med en svensk ratificering. Justitiekanslern framhåller att ett beslut om att tillåta att en dom eller ett beslut i ett mål överklagas till Högsta domstolen fattas i samband med domstolens avgörande i målet. Enligt Justitiekanslern råder det därmed en osäkerhet om huruvida domstolen under handläggningen av ett mål där ventilen är formellt tillämplig är att anse som en domstol som dömer i sista instans enligt tilläggsprotokollet.

Regeringen instämmer i Justitiekanslerns kritik och delar alltså uppfattningen att det ställningstagande som görs i promemorian framstår som mindre lämpligt ur systematisk synvinkel eftersom ventilmöjligheten, som Justitiekanslern påpekar, saknar betydelse för domstolens ställning som sista instans när det gäller skyldigheten att inhämta förhandsavgöranden från EU-domstolen. Till skillnad från promemorian gör regeringen därför bedömningen att även i de mål och ärenden där det finns en ventil, dvs. en möjlighet för Mark- och miljööverdomstolen och Patent- och marknadsöverdomstolen att tillåta överklagande till Högsta domstolen, bör domstolarna i och för sig anses ha ställning som högsta domstol i den bemärkelse som avses i tilläggsprotokollet. Det saknas därför skäl att, som föreslås i promemorian, inskränka Mark- och miljööverdomstolens rätt att begära rådgivande yttrande till de fall då domstolen fungerar i egenskap av sista instans.

Frågan är om denna bedömning av ventils betydelse för frågan om en domstol är att betrakta som högsta instans enligt tilläggsprotokollet också leder till slutsatsen att även Patent- och marknadsöverdomstolen bör få rätt att begära rådgivande yttrande. Regeringen konstaterar att Patent- och marknadsöverdomstolen handlägger immaterialrättsliga, marknadsföringsrättsliga och konkurrensrättsliga mål och ärenden, dvs. mål och ärenden som i stor utsträckning träffas av unionsrättslig reglering. De skäl som redovisas i det föregående för bedömningen att Kammarrätten i Stockholm i mål enligt lagen om elektronisk kommunikation inte bör få rätt att begära rådgivande yttranden gör sig därför även gällande för merparten av Patent- och marknadsöverdomstolens rättskipning. Vad gäller de övriga mål och ärenden som Patent- och marknadsöverdomstolen handlägger och som alltså faller utanför unionsrättens tillämpningsområde,

Prop. 2023/24:161 däribland flera patenträttsliga mål och ärenden, framstår det för närvarande inte som tillräckligt relevant att låta domstolen få begära rådgivande yttrande. Regeringen gör därför bedömningen att den domstolen, i motsats till vad Svea hovrätt anser, inte bör få rätt att begära rådgivande yttranden från Europadomstolen.

Svea hovrätt lyfter fram den särskilda roll som domstolen har i mål enligt lagen om skiljeförfarande, bl.a. som exklusivt forum i internationella skiljeförfaranden, och framhåller att bl.a. processuella rättighetsfrågor enligt artikel 6 i Europakonventionen i viss utsträckning aktualiseras i dessa mål. Enligt hovrätten finns det därför skäl att låta domstolen även i denna målkategori begära rådgivande yttranden från Europadomstolen. Enligt regeringen framstår det dock inte som tillräckligt relevant att Svea hovrätt även i den målkategorin ges rätt att inhämta rådgivande yttrande. Skälet till det är bl.a. att det handlar om ett fåtal mål och att en sådan utvidgning skulle tala för att ge även alla andra hovrätter en sådan rätt eftersom de, i enlighet med vad som redogörs för ovan, är sista instans i t.ex. mål som handläggs enligt 23 § lagen om erkännande och verkställighet av utländska vårdnadsavgöranden m.m. och om överflyttning av barn.

Sammanfattningsvis innebär de redovisade ställningstagandena att regeringen anser att Högsta domstolen, Högsta förvaltningsdomstolen, Arbetsdomstolen, Mark- och miljööverdomstolen, Migrationsöverdomstolen, liksom Svea hovrätt i hyresmål, bör kunna få rätt att begära rådgivande yttranden.

Bör lagen utformas som en skyldighet att begära rådgivande yttrande?

Sveriges advokatsamfund anser att det bör övervägas om det i vissa fall bör gälla en skyldighet för domstolarna att begära ett yttrande från Europadomstolen. *Juridiska institutionen vid Umeå universitet* går inte lika långt som Sveriges advokatsamfund men framför att det bör övervägas om lagen i stället bör ange att domstolen i ett pågående mål eller ärende bör begära att Europadomstolen avger ett rådgivande yttrande om principiella frågor som rör tolkningen eller tillämpningen av Europakonventionen. Regeringen anser å sin sida att det följer av artikel 1 i tilläggsprotokollet och syftet med tilläggsprotokollet att det bör ankomma på den nationella högsta domstolen att överväga om ett rådgivande yttrande bör inhämtas. Redan av det skälet, och precis som föreslås i promemorian, bör lagen därför få en fakultativ utformning som innebär att de angivna domstolarna får en rätt att begära ett sådant yttrande. Regeringen vill i sammanhanget också understryka att omständigheterna i ett enskilt fall kan medföra att det är mindre ändamålsenligt eller mindre lämpligt att begära ett rådgivande yttrande. Som *Högsta förvaltningsdomstolen* och *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* framhåller är den genomsnittliga handläggningstiden vid Europadomstolen relativt lång trots att rådgivande yttrande är en målkategori som behandlas med förtur. Högsta förvaltningsdomstolen lyfter fram att det hittills har tagit Europadomstolen mellan sex och sju månader att avge ett rådgivande yttrande. Den fördröjning av det slutliga avgörandet som en begäran om yttrande innebär kan, som *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* framför, därför vara en omständighet som domstolarna

behöver beakta vid bedömningen av om ett rådgivande yttrande bör Prop. 2023/24:161 inhämtas, särskilt i de fall där en part i målet är frihetsberövad.

Wilka domstolar som får begära rådgivande yttranden bör regleras i lag

När en domstol beslutar att inhämta förhandsavgörande från EU-domstolen utgör detta, med svensk processrättslig terminologi, ett beslut under rättegången (prop. 1994/95:19 s. 528). Ett beslut om att begära rådgivande yttrande från Europadomstolen bör på samma sätt anses vara ett beslut under rättegången. Enligt 11 kap. 2 § regeringsformen gäller att bestämmelser om domstolarnas rättskipningsuppgifter, om huvuddragen i deras organisation och om rättegången, i andra hänseenden än som berörs i regeringsformen, ska meddelas i lag. Bestämmelsen innebär att de angivna ämnena faller utanför regeringens s.k. restkompetens och att det inte heller är möjligt för riksdagen att i lag bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter i dessa ämnen eftersom sådana föreskrifter hör till det s.k. obligatoriska lagområdet. Regeringen kan dock meddela föreskrifter om verkställighet av lag (8 kap. 7 § första stycket 1 regeringsformen).

Som framgår av avsnitt 4.3 föreslår regeringen att tilläggsprotokoll 16 införlivas i svensk rätt genom ändringar i inkorporeringslagen. Genom de lagändringar som föreslås i inkorporeringslagen kommer protokollet och dess bestämmelser att gälla som svensk lag. Det gäller alltså även artikel 1 som anger att de högsta domstolarna i en hög fördragsslutande part, utsedda i enlighet med artikel 10, får begära att domstolen lämnar rådgivande yttranden om principiella frågor som rör tolkningen eller tillämpningen av de rättigheter och friheter som definieras i konventionen eller dess protokoll. Regeringen instämmer därför i den bedömning som görs i promemorian att förslaget till ändringar i inkorporeringslagen innebär att regeringsformens krav på lagform för bestämmelser om rättegången tillgodoses.

Som framhålls i promemorian finns det därutöver ett behov av att meddela föreskrifter som reglerar vilka domstolar som är sådana högsta domstolar som får begära rådgivande yttranden. Sådana föreskrifter möjliggör för regeringen att, i enlighet med artikel 10, avge en förklaring med information om vilka dessa domstolar är. Regeringen delar promemorians bedömning att föreskrifterna bör meddelas i lag.

Det finns inget behov av ytterligare föreskrifter

I promemorian görs bedömningen att det inte finns något behov av ytterligare reglering, t.ex. med förebild i lagen (2006:502) med vissa bestämmelser om förhandsavgörande från Europeiska unionens domstol, utan att det räcker med de regler som redan finns i främst rättegångsbalken och förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet och Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Göteborgs universitet invänder mot den bedömningen och anser det bör finnas en motiveringsskyldighet för domstolarna i de fall en begäran om rådgivande yttrande inte lämnas trots att en part har begärt att domstolen ska göra det. I promemorian görs inte några särskilda överväganden i den frågan.

Regeringen noterar att det i lagen med vissa bestämmelser om förhandsavgörande från Europeiska unionens domstol finns en bestämmelse som

Prop. 2023/24:161 innebär en motiveringsskyldighet. Av bestämmelsen följer att om en part i ett mål eller ärende vid en domstol eller myndighet, som omfattas av skyldigheten att inhämta förhandsavgörande från EU-domstolen, har yrkat att ett förhandsavgörande ska inhämtas eller på annat sätt väckt frågan om en sådan åtgärd, ska domstolen eller myndigheten i de fall den beslutar att inte inhämta ett förhandsavgörande i sitt beslut ange skälen till det (1 § första stycket). Motiveringsskyldigheten gäller enligt paragrafens andra stycke dock inte vid extraordinära rättsmedel (resning, klagan över domvilla och återställande av försutten tid).

Som redogörs för ovan är beslut om att inhämta ett rådgivande yttrande att betrakta som ett beslut under rättegången. För allmänna domstolars beslut som inte är slutliga krävs, enligt 17 kap. 13 § första stycket och 30 kap. 11 § första stycket rättegångsbalken, att beslutet i den utsträckning det behövs ska ange de skäl som beslutet grundas på. I förarbetena till rättegångsbalken framhålls bl.a. att beslut som endast angår ordningen för målets handläggning bara i undantagsfall behöver motiveras (SOU 1938:44 s. 226). En liknade bestämmelse finns i 28 § lagen (1996:242) om domstolsärenden. I förvaltningsprocesslagen (1971:291) finns däremot inga uttryckliga krav på motivering av beslut som inte är slutliga. Av 30 § följer dock att de skäl som bestämt utgången ska framgå av ett beslut varigenom rätten avgör målet. I vilken mån ett annat beslut än ett sådant som innebär att målet avgörs ska utformas efter samma normer som ett beslut varigenom målet avgörs är beroende av beslutets karaktär (Wennergren, Förvaltningsprocesslagen m.m., 5 uppl. 2005, s. 314).

Regeringen föreslår att det, till skillnad från vad som gäller i fråga om förhandsavgörande från Europeiska unionens domstol, inte i något fall ska finnas en skyldighet för en domstol att begära ett rådgivande yttrande från Europadomstolen. Att en sådan skyldighet saknas innebär enligt regeringens mening en avgörande skillnad från förfarandet med förhandsavgörande, där skyldigheten för en nationell domstol att i vissa fall inhämta ett förhandsavgörande följer direkt av EUF-fördraget. Någon anledning att införa en reglerad motiveringsskyldighet likt den som förekommer i lagen med vissa bestämmelser om förhandsavgörande från Europeiska unionens domstol, och som föreslås av Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet och Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Göteborgs universitet, finns därför inte. Det bör i stället ankomma på domstolarna att utifrån omständigheterna i det enskilda fallet bedöma behovet av att motivera ett beslut som inte är slutligt.

Lagtextens utformning

Svea hovrätt föreslår bl.a. att det i lagen om rådgivande yttrande från den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna i fråga om hovrätten endast anges Svea hovrätt i hyresmål och inte Svea hovrätt i egenskap av sista instans i hyresmål. Regeringen håller med om att det är tillräckligt att i den nya lagen ange Svea hovrätt i hyresmål. Däremot anser regeringen inte att det i lagtexten behöver förtydligas att Mark- och miljööverdomstolen är en organisatorisk del av Svea hovrätt.

Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Göteborgs universitet föreslår att det ska förtydligas att frågan som ingår i begäran om rådgivande yttrande måste ha bäring på målet i fråga. Regeringen anser dock att det inte behövs

eftersom det följer av ordalydelsen i tilläggsprotokollet och att tilläggsprotokollet i sin helhet föreslås gälla som svensk lag.

Som Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Göteborgs universitet påpekar innebär lagförslaget att domstolarna inte kommer kunna begära rådgivande yttrande i en principiell fråga som rör tilläggsprotokoll 12. Detta är enligt regeringen en logisk konsekvens av det faktum att Sverige inte har tillträtt tilläggsprotokoll 12 och att det förbud mot diskriminering som ingår i protokollet därför inte heller gäller i Sverige. Vad Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Göteborgs universitet för fram ger därför inte anledning att ändra lagförslaget.

Sammanfattning av lagförslaget

Sammanfattningsvis föreslås alltså att Högsta domstolen, Högsta förvaltningsdomstolen, Arbetsdomstolen, Mark- och miljööverdomstolen och Migrationsöverdomstolen samt Svea hovrätt i hyresmål ges rätt att i ett pågående mål eller ärende begära att Europadomstolen ska lämna ett rådgivande yttrande. Ett sådant yttrande ska kunna begäras om det för bedömningen av målet eller ärendet uppkommer en principiell fråga som rör tolkningen och tillämpningen av Europakonventionen med de ändringar och tillägg som framgår av inkorporeringslagen.

5 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna och den nya lagen ska träda i kraft den dag som regeringen bestämmer.

Regeringens bedömning: Det behövs inte några övergångsbestämmelser.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna yttrar sig inte särskilt i denna del.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Tilläggsprotokoll 16 innebär att för en konventionsstat som samtycker till att bli bunden träder protokollet i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period om tre månader från den dag då konventionsstaten uttryckte sitt samtycke till att bli bunden (artikel 8). Av denna anledning föreslår regeringen, i enlighet med det förslag som lämnas i promemorian, att lagändringarna och den nya lagen ska träda i kraft den dag som regeringen bestämmer.

Regeringen delar också bedömningen som görs i promemorian att det inte behövs några övergångsbestämmelser.

Regeringens bedömning: En ratificering av tilläggsprotokoll 16 kan förbättra Sveriges förutsättningar att upprätthålla skyddet för mänskliga fri- och rättigheter.

Om en domstol begär ett rådgivande yttrande i ett mål eller ärende kan det leda till att handläggningen av ett enskilt mål och ärende tar längre tid, vilket i sin tur kan ge upphov till kostnader för domstolen och parterna. Antalet fall då rådgivande yttrandet begärs bedöms bli lågt. Påverkan i ekonomiskt hänseende bedöms sammantaget bli marginell. För domstolarna bedöms kostnaderna rymmas inom befintliga anslagsramar.

Det stöd och den vägledning som ett rådgivande yttrande kan ge kan leda till minskade kostnader för staten som helhet eftersom yttrandet kan bidra till att svåra tvister om mänskliga fri- och rättigheter avgörs på ett godtagbart sätt redan på nationell nivå. En starkt nationell implementering av Europakonventionen, dvs. att Sverige upprätthåller skyddet för mänskliga rättigheter och i större utsträckning undviker att överträda sådana rättigheter, kan leda till att färre enskilda anser sig ha utsatts för överträdelse av Europakonventionen. Det kan i sin tur leda till att fler kan avstå från att klaga till Europadomstolen för att få ekonomisk eller annan gottgörelse för överträdelse av Europakonventionen.

Några andra konsekvenser av en ratificering förutses inte.

Promemorians bedömning överensstämmer i allt väsentligt med regeringens.

Remissinstanserna: Endast ett fåtal remissinstanser yttrar sig särskilt i fråga om konsekvenserna. Några av dem, däribland *Institutet för mänskliga rättigheter* och *Centrum för rättvisa*, anser att en möjlighet för de högsta domstolarna att begära rådgivande yttrande skulle stärka förutsättningarna för dem att i enlighet med subsidiaritetsprincipen säkerställa ett starkt skydd för individens fri- och rättigheter i Sverige. Systemet med rådgivande yttrandet som rör principiella frågor om tolkning eller tillämpning av Europakonventionen stärker enligt *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* mening de svenska domstolarnas möjlighet att göra välvägdade bedömningar i mål där Europakonventionen aktualiseras. *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* framhåller att förslaget kan minimera risken att svenska domstolar meddelar domar som visar sig stå i strid med Europakonventionen men att det kan förlänga det inhemska förfarandet. *Högsta förvaltningsdomstolen* för fram liknande synpunkter och menar att det är sannolikt att det blir fråga om en avsevärt förlängd handläggningstid i det enskilda målet eller ärendet i den nationella domstolen.

Skälen för regeringens bedömning

En ratificering kan förbättra Sveriges förutsättningar att garantera skyddet för mänskliga fri- och rättigheter

Det finns i dag ingen möjlighet för någon av de svenska domstolarna att begära rådgivande yttranden från Europadomstolen som rör principiella frågor om tillämpningen eller tolkningen av de fri- och rättigheter som följer av Europakonventionen och dess protokoll. Om Sverige ratificerar tilläggsprotokoll 16 innebär det en möjlighet för de domstolar som utses att begära sådana yttranden.

Frågor om Europakonventionens skydd för fri- och rättigheter är, som framgår av promemorian, vanligt förekommande i våra domstolar. En del mål och ärenden rör frågeställningar som skulle kunna anses principiella och där den berörda domstolen hade kunnat överväga att begära ett rådgivande yttrande om detta hade varit möjligt, t.ex. för att få klargöranden av Europadomstolens rättspraxis när den uppfattas som motsägelsefull eller oklar. Det skulle i sin tur kunna bidra till att mål och ärenden som rör en konventionsrättighet blir än mer noggrant prövade och väl avvägda. Som påpekas i promemorian och som även understryks av flera remissinstanser kan en ratificering av tilläggsprotokollet på så vis få till konsekvens att Sveriges förutsättningar att garantera skyddet för mänskliga fri- och rättigheter på nationell nivå förbättras. Nationell implementering av konventionen är en central del av Sveriges grundläggande konventionsåtagande. Enligt regeringens mening ligger det också i linje med det mål för politiken för mänskliga rättigheter som riksdagen antagit, och som regeringen verkar för, nämligen att säkerställa full respekt för Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter (se bl.a. prop. 2015/16:1 utgiftsområde 1, bet. 2015/16:KU1, rskr. 2015/16:62 och skr. 2016/17:29).

Andra konsekvenser

Som redogörs för i avsnitt 4.2 kan en begäran om rådgivande yttrande av flera anledningar antas aktualiseras i förhållandevis få fall. Ett svenskt tillträde bedöms därför inte ha någon beaktansvärd påverkan på de svenska domstolarnas arbetsbelastning. Det kan dock för en enskild domstol som begär ett sådant yttrande, liksom för parterna i ett sådant mål eller ärende, ge upphov till vissa kostnader, närmast som en följd av den tidsutdräkt som Europadomstolens handläggning innebär. I promemorian görs bedömningen att det inte bör vara fråga om någon mer betydande tidsutdräkt eftersom denna typ av mål hanteras med förtur i Europadomstolen. Som *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* och *Högsta förvaltningsdomstolen* anmärker visar emellertid tillämpningen av tilläggsprotokollet så här långt att tidsutdräkten i ett enskilt mål trots handläggning med förtur kan bli relativt lång. Även om tidsutdräkten endast marginellt bedöms påverka domstolarnas arbetsbelastning och kostnaderna för det allmänna och enskilda parter är det enligt regeringens mening sannolikt att handläggningstiden i det enskilda målet eller ärendet i den nationella domstolen kan förlängas avsevärt. De ökade kostnaderna för domstolarna bedöms dock vara mycket begränsade och bedöms rymmas inom befintliga anslagsramar.

Det stöd och den vägledning som ett rådgivande yttrande kan ge kan också leda till att kostnaderna för staten minskar som helhet eftersom det kan bidra till att svåra tvister om mänskliga rättigheter avgörs på ett godtagbart sätt redan på nationell nivå. Regeringen instämmer i den bedömning som görs i promemorian att en sådan ordning generellt skulle vara bättre för enskilda som gör gällande konventionskränkningar. Regeringen delar också uppfattningen att några särskilda konsekvenser för varken kvinnor eller män som grupp inte kan förutses.

En stärkt nationell implementering av Europakonventionen kan leda till att färre enskilda anser sig ha utsatts för överträdelser av Europakonventionen. En stärkt nationell implementering kan därför leda till att fler väljer att avstå från att klaga till Europadomstolen för att få ekonomisk eller annan gottgörelse för överträdelser av Europakonventionen.

7 Författningskommentar

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

1 § Högsta domstolen, Högsta förvaltningsdomstolen, Arbetsdomstolen, Mark- och miljööverdomstolen och Migrationsöverdomstolen samt Svea hovrätt i hyresmål får i ett pågående mål eller ärende begära att den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna ska lämna ett rådgivande yttrande om principiella frågor som rör tolkningen eller tillämpningen av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna med de ändringar och tillägg som framgår av lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

I paragrafen regleras vilka domstolar som får begära rådgivande yttranden från den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) i enlighet med protokoll 16 till den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (tilläggsprotokoll 16 till Europakonventionen). Övervägandena finns i avsnitt 4.4.

Paragrafen innebär att Högsta domstolen, Högsta förvaltningsdomstolen, Arbetsdomstolen, Mark- och miljööverdomstolen, Migrationsöverdomstolen och Svea hovrätt i hyresmål ges rätt att begära rådgivande yttranden. Bestämmelsen innehåller därutöver en upplysning om att ett rådgivande yttrande enligt tilläggsprotokoll 16 får begäras i ett pågående mål eller ärende om principiella frågor som rör tolkningen eller tillämpningen av Europakonventionen. Genom ändringar i lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna gäller de tillägg till Europakonventionen som tilläggsprotokoll 16 innebär som svensk lag. I förhållande till tilläggsprotokoll 16 innehåller bestämmelsen dock en begränsning, eftersom den stadgar att de angivna domstolarna får begära ett rådgivande

yttrande om principiella frågor som rör tolkningen eller tillämpningen av Europakonventionen med de ändringar och tillägg som följer av 1994 års lag. En begäran om rådgivande yttrande kan därför inte avse frågor som rör tolkningen eller tillämpningen av fri- och rättigheter som ingår i ett protokoll till Europakonventionen som inte gäller som svensk lag enligt den lagen. Det innebär att ett rådgivande yttrande inte kan begäras i fråga om tolkningen eller tillämpningen av ett tilläggsprotokoll som Sverige inte har tillträtt och som därför inte heller har inkorporerats i svensk rätt. Sverige har för närvarande inte tillträtt tilläggsprotokoll 12.

7.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

1 § Som lag här i landet ska gälla den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

– med de ändringar som gjorts genom ändringsprotokollen nr 11, 14 och 15 till konventionen, och

– med de tillägg som gjorts genom tilläggsprotokollen nr 1, 4, 6, 7, 13 och 16 till konventionen.

Konventionens och tilläggsprotokollens engelska och franska originaltexter, efter de ändringar och tillägg som nämns i första stycket, finns tillsammans med en svensk översättning intagna som en bilaga till denna lag.

I paragrafen regleras i vilka avseenden Europakonventionen och dess tilläggs- och ändringsprotokoll ska gälla som svensk lag. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.

Genom ändringarna i *första stycket* inkorporeras de tillägg som protokoll 16 innebär i förhållande till den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna i svensk rätt. Ändringen i övrigt är endast språklig.

Tilläggsprotokoll 16 gäller efter ändringarna som svensk lag.

Protokoll nr 16 till konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

Strasbourg, 2.X.2013

Preamble

Europarådets medlemsstater och övriga höga fördragsslutande parter till konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950 (nedan kallad konventionen), som har undertecknat detta protokoll, som beaktar bestämmelserna i konventionen, särskilt artikel 19 om upprättande av den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (nedan kallad domstolen), som anser att utvidgningen av domstolens behörighet till att ge rådgivande yttranden kommer att förstärka samverkan mellan domstolen och de nationella myndigheterna och därmed befästa genomförandet av konventionen i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen, som beaktar utlåtande nr 285 (2013), antaget av Europarådets parlamentariska församling den 28 juni 2013, har kommit överens om följande:

Artikel 1

1. De högsta domstolarna i en hög fördragsslutande part, utsedda i enlighet med artikel 10, får begära att domstolen lämnar rådgivande yttranden om principiella frågor som rör tolkningen eller tillämpningen av de rättigheter och friheter som definieras i konventionen eller dess protokoll.

2. Den begärande domstolen får endast ansöka om ett rådgivande yttrande i samband med ett mål som är anhängigt vid domstolen.

3. Den begärande domstolen ska motivera sin begäran och uppge de relevanta rättsliga och faktiska omständigheterna i det anhängiga målet.

Artikel 2

1. En panel med fem ledamöter av domstolen i stor sammansättning bestämmer om den ska godta en begäran om rådgivande yttrande med beaktande av artikel 1. Panelen ska motivera varje beslut om att inte godta en begäran.

2. Om panelen godtar begäran, ska domstolen i stor sammansättning lämna det rådgivande yttrandet.

3. Panelen och domstolen i stor sammansättning som avses i föregående stycken innefattar automatiskt den domare som valts för den höga fördragsslutande parten till vilken den begärande domstolen hör. Om det inte finns någon sådan domare eller om denne inte kan delta, ska en person utsedd av domstolens ordförande från en lista som på förhand har ingetts av denna part delta i egenskap av domare.

Artikel 3

Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter och den höga fördragsslutande parten till vilken den begärande domstolen hör har rätt att lämna skriftliga yttranden och delta i muntliga förhandlingar. Domstolens ordförande får, för att tillgodose intresset av en god rättskipning, inbjuda varje annan hög fördragsslutande part eller person att också lämna skriftliga yttranden eller delta i muntliga förhandlingar.

Artikel 4

1. Skäl ska anges för rådgivande yttranden.
2. Om det rådgivande yttrandet helt eller delvis inte ger uttryck för ledamöternas enhälliga uppfattning, har varje ledamot rätt att lämna sin särskilda mening.
3. Rådgivande yttranden överlämnas till den begärande domstolen och till den höga fördragsslutande parten till vilken domstolen hör.
4. Rådgivande yttranden ska offentliggöras.

Artikel 5

Rådgivande yttranden är inte bindande.

Artikel 6

Mellan de höga fördragsslutande parterna ska artiklarna 1 till 5 anses som tillägg till konventionen och samtliga bestämmelser i konventionen ska tillämpas i enlighet därmed.

Artikel 7

Detta protokoll står öppet för undertecknande av de höga fördragsslutande parterna till konventionen, vilka kan uttrycka sitt samtycke till att vara bundna genom

- a) undertecknande utan förbehåll för ratifikation, godtagande eller godkännande, eller
 - b) undertecknande med förbehåll för ratifikation, godtagande eller godkännande följt av ratifikation, godtagande eller godkännande.
2. Ratifikations-, godtagande- eller godkännandeinstrumenten ska deponeras hos Europarådets generalsekreterare.

Artikel 8

1. Detta protokoll träder i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period om tre månader från den dag då tio höga fördragsslutande parter till konventionen har uttryckt sitt samtycke till att vara bundna av protokollet i enlighet med bestämmelserna i artikel 7.

2. I förhållande till varje hög fördragsslutande part som senare uttrycker sitt samtycke till att vara bunden av protokollet träder det i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period av tre månader

från den dag då parten uttryckte sitt samtycke till att vara bunden av protokollet i enlighet med bestämmelserna i artikel 7.

Artikel 9

Förbehåll enligt artikel 57 i konventionen får inte göras beträffande bestämmelserna i detta protokoll.

Artikel 10

Varje hög fördragsslutande part till konventionen ska, vid tidpunkten för undertecknandet eller vid deponeringen av sitt ratifikations-, godtagande- eller godkännandeinstrument, tillkännage, genom en förklaring ställd till Europarådets generalsekreterare, vilka domstolar den utser med anledning av artikel 1, första stycket, i detta protokoll. Denna förklaring kan ändras när som helst med samma förfarande.

Artikel 11

Europarådets generalsekreterare ska underrätta Europarådets medlemsstater och de övriga höga fördragsslutande parterna till konventionen om

- a) varje undertecknande,
- b) deponeringen av varje ratifikations-, godtagande- eller godkännande instrument,
- c) varje dag för detta protokolls ikraftträdande enligt artikel 8,
- d) varje förklaring avgiven enligt artikel 10, och
- e) varje annan handling, notifikation eller underrättelse som rör detta protokoll.

Till bekräftelse härav har undertecknade, därtill vederbörligen befullmäktigade, undertecknat detta protokoll.

Utfärdat i Strasbourg den 2 oktober 2013 på engelska och franska, vilka båda texter är lika giltiga, i ett enda exemplar som ska deponeras i Europarådets arkiv. Europarådets generalsekreterare ska överlämna bestyrkta kopior till varje medlemsstat i Europarådet och till de övriga höga fördragsslutande parterna till konventionen.

Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

Härigenom föreskrivs att 1 § och bilagan till lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Som lag här i landet ska gälla den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

– med de ändringar som gjorts genom ändringsprotokollen nr 11, 14 och 15 till konventionen, och

– med de tillägg som gjorts genom tilläggsprotokollen nr 1, 4, 6, 7 och 13 till konventionen.

– med de tillägg som gjorts genom tilläggsprotokollen nr 1, 4, 6, 7, 13 och 16 till konventionen.

Konventionens och tilläggsprotokollens engelska och franska originaltexter, efter de ändringar och tillägg som nämns i första stycket, finns tillsammans med en svensk översättning intagna som en bilaga till denna lag.

Denna lag träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.

¹ Lagen omtryckt 1998:712.
Senaste lydelse 2016:1358 (jfr 2021:395).

Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms	Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
Protocol No. 16 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms	Protocole n° 16 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales	Protokoll nr 16 till konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
Strasbourg, 2.X.2013	Strasbourg, 2.X.2013	Strasbourg, 2.X.2013
Preamble	Préambule	Preambel
<p>The member States of the Council of Europe and other High Contracting Parties to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, signed at Rome on 4 November 1950 (hereinafter referred to as “the Convention”), signatories hereto,</p>	<p>Les Etats membres du Conseil de l'Europe et les autres Hautes Parties contractantes à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après dénommée « la Convention »), signataires du présent Protocole,</p>	<p>Europarådets medlemsstater och övriga höga fördragsslutande parter till konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950 (nedan kallad konventionen), som har undertecknat detta protokoll, som beaktar bestämmelserna i konventionen, särskilt artikel 19 om upprättande av den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (nedan kallad domstolen), som anser att utvidgningen av domstolens</p>
<p>Having regard to the provisions of the Convention and, in particular, Article 19 establishing the European Court of Human Rights (hereinafter referred to as “the Court”);</p>	<p>Vu les dispositions de la Convention, notamment l'article 19 établissant la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après dénommée « la Cour »);</p>	

² Senaste lydelse 2016:1358 (jfr 2021:395).

Considering that the extension of the Court's competence to give advisory opinions will further enhance the interaction between the Court and national authorities and thereby reinforce implementation of the Convention, in accordance with the principle of subsidiarity;

Having regard to Opinion No. 285 (2013) adopted by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe on 28 June 2013,

Have agreed as follows:

Article 1

1. Highest courts and tribunals of a High Contracting Party, as specified in accordance with Article 10, may request the Court to give advisory opinions on questions of principle relating to the interpretation or application of the rights and freedoms defined in the Convention or the protocols thereto.

2. The requesting court or tribunal may seek an advisory opinion only in the context of a case pending before it.

Considérant que l'extension de la compétence de la Cour pour donner des avis consultatifs renforcera l'interaction entre la Cour et les autorités nationales, et consolidera ainsi la mise en œuvre de la Convention, conformément au principe de subsidiarité;

Vu l'Avis n° 285 (2013), adopté par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe le 28 juin 2013,

Sont convenus de ce qui suit:

Article 1

1. Les plus hautes juridictions d'une Haute Partie contractante, telles que désignées conformément à l'article 10, peuvent adresser à la Cour des demandes d'avis consultatifs sur des questions de principe relatives à l'interprétation ou à l'application des droits et libertés définies par la Convention ou ses protocoles.

2. La juridiction qui procède à la demande ne peut solliciter un avis consultatif que dans le cadre d'une affaire pendante devant elle.

behörighet till att ge rådgivande yttranden kommer att förstärka samverkan mellan domstolen och de nationella myndigheterna och därmed befästa genomförandet av konventionen i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen, som beaktar utlåtande nr 285 (2013), antaget av Europarådets parlamentariska församling den 28 juni 2013, har kommit överens om följande:

Artikel 1

1. De högsta domstolarna i en hög fördragsslutande part, utsedda i enlighet med artikel 10, får begära att domstolen avger rådgivande yttranden om principiella frågor som rör tolkningen eller tillämpningen av de rättigheter och friheter som definieras i konventionen eller dess protokoll.

2. Den begärande domstolen får endast ansöka om ett rådgivande yttrande i samband med ett mål som är anhängigt vid domstolen.

3. The requesting court or tribunal shall give reasons for its request and shall provide the relevant legal and factual background of the pending case.

Article 2

1. A panel of five judges of the Grand Chamber shall decide whether to accept the request for an advisory opinion, having regard to Article 1. The panel shall give reasons for any refusal to accept the request.

2. If the panel accepts the request, the Grand Chamber shall deliver the advisory opinion

3. The panel and the Grand Chamber, as referred to in the preceding paragraphs, shall include ex officio the judge elected in respect of the High Contracting Party to which the requesting court or tribunal pertains. If there is none or if that judge is unable to sit, a person chosen by the President of the Court from a list submitted in advance by that Party shall sit in the capacity of judge.

3. La juridiction qui procède à la demande motive sa demande d'avis et produit les éléments pertinents du contexte juridique et factuel de l'affaire pendante.

Article 2

1. Un collège de cinq juges de la Grande Chambre se prononce sur l'acceptation de la demande d'avis consultatif au regard de l'article 1. Tout refus du collège d'accepter la demande est motivé.

2. Lorsque le collège accepte la demande, la Grande Chambre rend un avis consultatif.

3. Le collège et la Grande Chambre, visés aux paragraphes précédents, comprennent de plein droit le juge élu au titre de la Haute Partie contractante dont relève la juridiction qui a procédé à la demande. En cas d'absence de ce juge, ou lorsqu'il n'est pas en mesure de siéger, une personne choisie par le Président de la Cour sur une liste soumise au préalable par cette Partie siège en qualité de juge.

3. Den begärande domstolen ska motivera sin begäran och uppge de relevanta rättsliga och faktiska omständigheterna i det anhängiga målet.

Artikel 2

1. En panel med fem ledamöter av domstolen i stor sammansättning bestämmer om den ska godta en begäran om rådgivande yttrande med beaktande av artikel 1. Panelen ska ge skäl till varje beslut om att inte godta en begäran.

2. Om panelen godtar begäran, ska domstolen i stor sammansättning avge det rådgivande yttrandet.

3. Panelen och domstolen i stor sammansättning som avses i föregående stycket innefattar automatiskt den domare som valts för den höga fördragsslutande parten till vilken den begärande domstolen hör. Om det inte finns någon sådan domare eller om denne inte kan delta, ska en person utsedd av domstolens ordförande från en lista som på förhand har ingetts av denna part delta i egenskap av domare.

Article 3

The Council of Europe Commissioner for Human Rights and the High Contracting Party to which the requesting court or tribunal pertains shall have the right to submit written comments and take part in any hearing. The President of the Court may, in the interest of the proper administration of justice, invite any other High Contracting Party or person also to submit written comments or take part in any hearing.

Article 3

Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe et la Haute Partie contractante dont relève la juridiction qui a procédé à la demande ont le droit de présenter des observations écrites et de prendre part aux audiences. Le Président de la Cour peut, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, inviter toute autre Haute Partie contractante ou personne à présenter également des observations écrites ou à prendre part aux audiences.

Artikel 3

Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter och den höga fördragsslutande parten till vilken den begärande domstolen hör har rätt att lämna skriftliga yttranden och delta i muntliga förhandlingar. Domstolens ordförande får, för att tillgodose intresset av en god rättskipning, inbjuda varje annan hög fördragsslutande part eller person att också lämna skriftliga yttranden eller delta i muntliga förhandlingar.

Article 4

1. Reasons shall be given for advisory opinions.

2. If the advisory opinion does not represent, in whole or in part, the unanimous opinion of the judges, any judge shall be entitled to deliver a separate opinion.

3. Advisory opinions shall be communicated to the requesting court or tribunal and to the High Contracting Party to which that court or tribunal pertains.

Article 4

1. Les avis consultatifs sont motivés.

2. Si l'avis consultatif n'exprime pas, en tout ou en partie, l'opinion unanime des juges, tout juge a le droit d'y joindre l'exposé de son opinion séparée.

3. Les avis consultatifs sont transmis à la juridiction qui a procédé à la demande et à la Haute Partie contractante dont cette juridiction relève.

Artikel 4

1. Skäl ska anges för rådgivande yttranden.

2. Om det rådgivande yttrandet helt eller delvis inte ger uttryck för ledamöternas enhälliga uppfattning, har varje ledamot rätt att avge sin särskilda mening.

3. Rådgivande yttranden överlämnas till den begärande domstolen och till den höga fördragsslutande parten till vilken domstolen hör.

4. Advisory opinions shall be published.

4. Les avis consultatifs sont publiés.

4. Rådgivande yttranden ska offentliggöras.

Article 5

Advisory opinions shall not be binding.

Article 5

Les avis consultatifs ne sont pas contraignants.

Artikel 5

Rådgivande yttranden är inte bindande.

Article 6

As between the High Contracting Parties the provisions of Articles 1 to 5 of this Protocol shall be regarded as additional articles to the Convention, and all the provisions of the Convention shall apply accordingly.

Article 6

Les Hautes Parties contractantes considèrent les articles 1 à 5 du présent Protocole comme des articles additionnels à la Convention, et toutes les dispositions de la Convention s'appliquent en conséquence.

Artikel 6

Mellan de höga fördragsslutande parterna ska artiklarna 1 till 5 anses som tillägg till konventionen och samtliga bestämmelser i konventionen ska tillämpas i enlighet därmed.

Article 7

1. This Protocol shall be open for signature by the High Contracting Parties to the Convention, which may express their consent to be bound by:

Article 7

1. Le présent Protocole est ouvert à la signature des Hautes Parties contractantes à la Convention, qui peuvent exprimer leur consentement à être liées par:

Artikel 7

1. Detta protokoll står öppet för undertecknande av de höga fördragsslutande parterna till konventionen, vilka kan uttrycka sitt samtycke till att vara bundna genom

a) signature without reservation as to ratification, acceptance or approval; or

la signature sans réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation; ou

undertecknande utan förbehåll för ratifikation, godtagande eller godkännande, eller

b) signature subject to ratification, acceptance or approval, followed by ratification, acceptance or approval.

la signature sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation, suivie de ratification, d'acceptation ou d'approbation.

undertecknande med förbehåll för ratifikation, godtagande eller godkännande följt av ratifikation, godtagande eller godkännande.

2. The instruments of ratification, acceptance or approval shall be deposited with the Secretary General of the Council of Europe.

2. Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation seront déposés près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

2. Ratifikations-, godtagande- eller godkännandeinstrumenten ska deponeras hos Europarådets generalsekreterare.

Article 8

1. This Protocol shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date on which ten High Contracting Parties to the Convention have expressed their consent to be bound by the Protocol in accordance with the provisions of Article 7.

2. In respect of any High Contracting Party to the Convention which subsequently expresses its consent to be bound by it, the Protocol shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of the expression of its consent to be bound by the Protocol in accordance

Article 8

1. Le présent Protocole entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date à laquelle dix Hautes Parties contractantes à la Convention auront exprimé leur consentement à être liées par le Protocole conformément aux dispositions de l'article 7

2. Pour toute Haute Partie contractante à la Convention qui exprimera ultérieurement son consentement à être liée par le présent Protocole, celui-ci entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de l'expression de son consentement à être liée par le Protocole conformément aux

Artikel 8

1. Detta protokoll träder i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period om tre månader från den dag då tio höga fördragsslutande parter till konventionen har uttryckt sitt samtycke till att vara bundna av protokollet i enlighet med bestämmelserna i artikel 7.

2. I förhållande till varje hög fördragsslutande part som senare uttrycker sitt samtycke till att vara bunden av protokollet träder det i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period av tre månader från den dag då parten uttryckte sitt samtycke till att vara bunden av protokollet i enlighet med bestämmelserna i artikel 7.

with the provisions of
Article 7. dispositions de l'ar-
ticle 7.

Article 9

No reservation may
be made under Article
57 of the Convention
in respect of the pro-
visions of this Proto-
col.

Article 9

Aucune réserve n'est
admise aux disposi-
tions du présent Pro-
tocol au titre de l'ar-
ticle 57 de la Conven-
tion.

Artikel 9

Förbehåll enligt
artikel 57 i konven-
tionen får inte göras
beträffande bestäm-
melserna i detta pro-
tokoll.

Article 10

Each High Contract-
ing Party to the
Convention shall, at
the time of signature
or when depositing its
instrument of ratifica-
tion, acceptance or
approval, by means of
a declaration ad-
dressed to the Secre-
tary General of the
Council of Europe,
indicate the courts or
tribunals that it desig-
nates for the purposes
of Article 1, para-
graph 1, of this Proto-
col. This declaration
may be modified at
any later date and in
the same manner.

Article 10

Chaque Haute Partie
contractante à la Con-
vention indique, au
moment de la signa-
ture ou du dépôt de
son instrument de
ratification, d'accep-
tation ou d'approba-
tion, au moyen d'une
déclaration adressée
au Secrétaire Général
du Conseil de l'Eu-
rope, quelles juridis-
dictions elle désigne aux
fins de l'article 1,
paragraphe 1, du pré-
sent Protocole. Cette
déclaration peut être
modifiée à tout mo-
ment de la même
manière.

Artikel 10

Varje hög fördrags-
slutande part till kon-
ventionen ska, vid
tidpunkten för under-
tecknandet eller vid
deponeringen av sitt
ratifikations-, godta-
gande- eller godkän-
nandeinstrument, till-
kännage, genom en
förklaring ställd till
Europarådets gene-
ralsekreterare, vilka
domstolar den utser
med anledning av
artikel 1, första
stycket, i detta proto-
koll. Denna förkla-
ring kan ändras när
som helst med samma
förfarande.

Article 11

The Secretary Gen-
eral of the Council of
Europe shall notify
the member States of
the Council of Europe
and the other High
Contracting Parties to
the Convention of:

Article 11

Le Secrétaire Général
du Conseil de l'Eu-
rope notifiera aux
Etats membres du
Conseil de l'Europe
et aux autres Hautes
Parties contractantes
à la Convention:

Artikel 11

Europarådets gene-
ralsekreterare ska un-
derrätta Europarådets
medlemsstater och de
övriga höga fördrags-
slutande parterna till
konventionen om

any signature;

toute signature;

varje underteck-
nande,

the deposit of any instrument of ratification, acceptance or approval;	le dépôt de tout instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation;	deponeringen av varje ratifikations-, godtagande- eller godkännande-instrument,
any date of entry into force of this Protocol in accordance with Article 8,	toute date d'entrée en vigueur du présent Protocole, conformément à l'article 8;	varje dag för detta protokolls ikraftträdande enligt artikel 8,
any declaration made in accordance with Article 10; and	toute déclaration faite en vertu de l'article 10; et	varje förklaring avgiven enligt artikel 10, och
any other act, notification or communication relating to this Protocol. In witness whereof the undersigned, being duly authorised thereto, have signed this Protocol.	tout autre acte, notification ou communication ayant trait au présent Protocole En foi de quoi, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé le présent Protocole	varje annan handling, notifikation eller underrättelse som rör detta protokoll. Till bekräftelse härav har undertecknade, därtill vederbörligen befullmäktigade, undertecknat detta protokoll.

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

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Högsta domstolen, Högsta förvaltningsdomstolen, Mark- och miljööverdomstolen i egenskap av sista instans, Svea hovrätt i egenskap av sista instans i hyresmål, Migrationsöverdomstolen och Arbetsdomstolen får i ett pågående mål eller ärende begära att den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna ska avge ett rådgivande yttrande om principiella frågor som rör tolkningen eller tillämpningen av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna med de ändringar och tillägg som följer av lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Denna lag träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.

Förteckning över remissinstanserna

Prop. 2023/24:161
Bilaga 3

Efter remiss har yttrande över promemorian lämnats av Arbetsdomstolen, Centrum för rättvisa, Domstolsverket, Fonden för mänskliga rättigheter, Försvarsunderrättsdomstolen, Högsta domstolen, Högsta förvaltningsdomstolen, Institutet för mänskliga rättigheter, Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet, Juridiska institutionen vid Umeå universitet, Justitiekanslern, Kammarrätten i Stockholm, Riksdagens ombudsmän, Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Göteborgs universitet, Svea hovrätt och Sveriges advokatsamfund.

Amnesty International Sverige, Civil Rights Defenders, Svenska Avdelningen av Internationella Juristkommissionen och Svenska FN-förbundet har inte inkommit med något yttrande.

Lagrådsremissens lagförslag

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

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Arbetsdomstolen, Högsta domstolen, Högsta förvaltningsdomstolen, Mark- och miljööverdomstolen och Migrationsöverdomstolen samt Svea hovrätt i hyresmål får i ett pågående mål eller ärende begära att den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna ska lämna ett rådgivande yttrande om principiella frågor som rör tolkningen eller tillämpningen av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna med de ändringar och tillägg som framgår av lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Denna lag träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.

Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

Prop. 2023/24:161
Bilaga 4

Härigenom föreskrivs att 1 § och bilagan till lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §²

Som lag här i landet ska gälla den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

– med de ändringar som gjorts genom ändringsprotokollen nr 11, 14 och 15 till konventionen, och

– med de tillägg som gjorts genom tilläggsprotokollen nr 1, 4, 6, 7 och 13 till konventionen.

– med de tillägg som gjorts genom tilläggsprotokollen nr 1, 4, 6, 7, 13 och 16 till konventionen.

Konventionens och tilläggsprotokollens engelska och franska originaltexter, efter de ändringar och tillägg som nämns i första stycket, finns tillsammans med en svensk översättning intagna som en bilaga till denna lag.

Denna lag träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.

¹ Lagen omtryckt 1998:712.

² Senaste lydelse 2016:1358 (jfr 2021:395).

Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms	Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
Protocol No. 16 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms	Protocole n° 16 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales	Protokoll nr 16 till konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
Strasbourg, 2.X.2013	Strasbourg, 2.X.2013	Strasbourg, 2.X.2013
Preamble	Préambule	Preambel
<p>The member States of the Council of Europe and other High Contracting Parties to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, signed at Rome on 4 November 1950 (hereinafter referred to as “the Convention”), signatories hereto,</p> <p>Having regard to the provisions of the Convention and, in particular, Article 19 establishing the European Court of Human Rights (hereinafter referred to as “the Court”);</p>	<p>Les Etats membres du Conseil de l'Europe et les autres Hautes Parties contractantes à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après dénommée « la Convention »), signataires du présent Protocole,</p> <p>Vu les dispositions de la Convention, notamment l'article 19 établissant la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après dénommée « la Cour »);</p>	<p>Europarådets medlemsstater och övriga höga fördragslutande parter till konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950 (nedan kallad konventionen), som har undertecknat detta protokoll, som beaktar bestämmelserna i konventionen, särskilt artikel 19 om upprättande av den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (nedan kallad domstolen), som anser att utvidg-</p>

³ Senaste lydelse 2016:1358 (jfr 2021:395).

Considering that the extension of the Court's competence to give advisory opinions will further enhance the interaction between the Court and national authorities and thereby reinforce implementation of the Convention, in accordance with the principle of subsidiarity;

Considérant que l'extension de la compétence de la Cour pour donner des avis consultatifs renforcera l'interaction entre la Cour et les autorités nationales, et consolidera ainsi la mise en œuvre de la Convention, conformément au principe de subsidiarité;

ningen av domstolens behörighet till att ge rådgivande yttranden kommer att förstärka samverkan mellan domstolen och de nationella myndigheterna och därmed befästa genomförandet av konventionen i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen, som beaktar utlåtande nr 285 (2013), antaget av Europarådets parlamentariska församling den 28 juni 2013, har kommit överens om följande:

Having regard to Opinion No. 285 (2013) adopted by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe on 28 June 2013,

Vu l'Avis n° 285 (2013), adopté par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe le 28 juin 2013,

Have agreed as follows:

Sont convenus de ce qui suit:

Article 1

1. Highest courts and tribunals of a High Contracting Party, as specified in accordance with Article 10, may request the Court to give advisory opinions on questions of principle relating to the interpretation or application of the rights and freedoms defined in the Convention or the protocols thereto.

Article 1

1. Les plus hautes juridictions d'une Haute Partie contractante, telles que désignées conformément à l'article 10, peuvent adresser à la Cour des demandes d'avis consultatifs sur des questions de principe relatives à l'interprétation ou à l'application des droits et libertés définis par la Convention ou ses protocoles.

Artikel 1

1. De högsta domstolarna i en hög fördragsslutande part, utsedda i enlighet med artikel 10, får begära att domstolen lämnar rådgivande yttranden om principiella frågor som rör tolkningen eller tillämpningen av de rättigheter och friheter som definieras i konventionen eller dess protokoll.

2. The requesting court or tribunal may seek an advisory opinion only in the context of a case pending before it.

2. La juridiction qui procède à la demande ne peut solliciter un avis consultatif que dans le cadre d'une affaire pendante devant elle.

2. Den begärande domstolen får endast ansöka om ett rådgivande yttrande i samband med ett mål som är anhängigt vid domstolen.

3. The requesting court or tribunal shall give reasons for its request and shall provide the relevant legal and factual background of the pending case.

3. La juridiction qui procède à la demande motive sa demande d'avis et produit les éléments pertinents du contexte juridique et factuel de l'affaire pendante.

3. Den begärande domstolen ska motivera sin begäran och uppge de relevanta rättsliga och faktiska omständigheterna i det anhängiga målet.

Article 2

Article 2

Artikel 2

1. A panel of five judges of the Grand Chamber shall decide whether to accept the request for an advisory opinion, having regard to Article 1. The panel shall give reasons for any refusal to accept the request.

1. Un collègue de cinq juges de la Grande Chambre se prononce sur l'acceptation de la demande d'avis consultatif au regard de l'article 1. Tout refus du collègue d'accepter la demande est motivé.

1. En panel med fem ledamöter av domstolen i stor sammansättning bestämmer om den ska godta en begäran om rådgivande yttrande med beaktande av artikel 1. Panelen ska motivera varje beslut om att inte godta en begäran.

2. If the panel accepts the request, the Grand Chamber shall deliver the advisory opinion.

2. Lorsque le collègue accepte la demande, la Grande Chambre rend un avis consultatif.

2. Om panelen godtar begäran, ska domstolen i stor sammansättning lämna det rådgivande yttrandet.

3. The panel and the Grand Chamber, as referred to in the preceding paragraphs, shall include ex officio the judge elected in respect of the High Contracting Party to which the requesting court or tribunal pertains. If there is none or if that judge is unable to sit, a person

3. Le collègue et la Grande Chambre, visés aux paragraphes précédents, comprennent de plein droit le juge élu au titre de la Haute Partie contractante dont relève la juridiction qui a procédé à la demande. En cas d'absence de ce juge, ou lorsqu'il n'est pas en

3. Panelen och domstolen i stor sammansättning som avses i föregående stycken innefattar automatiskt den domare som valts för den höga fördragsslutande parten till vilken den begärande domstolen hör. Om det inte finns någon sådan domare eller om denne inte

chosen by the President of the Court from a list submitted in advance by that Party shall sit in the capacity of judge.

mesure de siéger, une personne choisie par le Président de la Cour sur une liste soumise au préalable par cette Partie siège en qualité de juge.

kan delta, ska en person utsedd av domstolens ordförande från en lista som på förhand har ingetts av denna part delta i egenskap av domare.

Article 3

The Council of Europe Commissioner for Human Rights and the High Contracting Party to which the requesting court or tribunal pertains shall have the right to submit written comments and take part in any hearing. The President of the Court may, in the interest of the proper administration of justice, invite any other High Contracting Party or person also to submit written comments or take part in any hearing.

Article 3

Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe et la Haute Partie contractante dont relève la juridiction qui a procédé à la demande ont le droit de présenter des observations écrites et de prendre part aux audiences. Le Président de la Cour peut, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, inviter toute autre Haute Partie contractante ou personne à présenter également des observations écrites ou à prendre part aux audiences.

Artikel 3

Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter och den höga fördragsslutande parten till vilken den begärande domstolen hör har rätt att lämna skriftliga yttranden och delta i muntliga förhandlingar. Domstolens ordförande får, för att tillgodose intresset av en god rättskipning, inbjuda varje annan hög fördragsslutande part eller person att också lämna skriftliga yttranden eller delta i muntliga förhandlingar.

Article 4

1. Reasons shall be given for advisory opinions.

2. If the advisory opinion does not represent, in whole or in part, the unanimous opinion of the judges, any judge shall be entitled to deliver a separate opinion.

Article 4

1. Les avis consultatifs sont motivés.

2. Si l'avis consultatif n'exprime pas, en tout ou en partie, l'opinion unanime des juges, tout juge a le droit d'y joindre l'exposé de son opinion séparée.

Artikel 4

1. Skäl ska anges för rådgivande yttranden.

2. Om det rådgivande yttrandet helt eller delvis inte ger uttryck för ledamöternas enhälliga uppfattning, har varje ledamot rätt att lämna sin särskilda mening.

3. Advisory opinions shall be communicated to the requesting court or tribunal and to the High Contracting Party to which that court or tribunal pertains.

3. Les avis consultatifs sont transmis à la juridiction qui a procédé à la demande et à la Haute Partie contractante dont cette juridiction relève.

3. Rådgivande yttranden överlämnas till den begärande domstolen och till den höga fördragsslutande parten till vilken domstolen hör.

4. Advisory opinions shall be published.

4. Les avis consultatifs sont publiés.

4. Rådgivande yttranden ska offentliggöras.

Article 5

Advisory opinions shall not be binding.

Article 5

Les avis consultatifs ne sont pas contraignants.

Artikel 5

Rådgivande yttranden är inte bindande.

Article 6

As between the High Contracting Parties the provisions of Articles 1 to 5 of this Protocol shall be regarded as additional articles to the Convention, and all the provisions of the Convention shall apply accordingly.

Article 6

Les Hautes Parties contractantes considèrent les articles 1 à 5 du présent Protocole comme des articles additionnels à la Convention, et toutes les dispositions de la Convention s'appliquent en conséquence.

Artikel 6

Mellan de höga fördragsslutande parterna ska artiklarna 1 till 5 anses som tillägg till konventionen och samtliga bestämmelser i konventionen ska tillämpas i enlighet därmed.

Article 7

1. This Protocol shall be open for signature by the High Contracting Parties to the Convention, which may express their consent to be bound by:

Article 7

1. Le présent Protocole est ouvert à la signature des Hautes Parties contractantes à la Convention, qui peuvent exprimer leur consentement à être liées par:

Artikel 7

1. Detta protokoll står öppet för undertecknande av de höga fördragsslutande parterna till konventionen, vilka kan uttrycka sitt samtycke till att vara bundna genom

a) signature without reservation as to ratification, acceptance or approval; or

a) la signature sans réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation; ou

a) undertecknande utan förbehåll för ratifikation, godtagande eller godkännande, eller

b) signature subject to ratification, acceptance or approval, followed by ratification, acceptance or approval.

b) la signature sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation, suivie de ratification, d'acceptation ou d'approbation.

b) undertecknande med förbehåll för ratifikation, godtagande eller godkännande följt av ratifikation, godtagande eller godkännande.

2. The instruments of ratification, acceptance or approval shall be deposited with the Secretary General of the Council of Europe.

2. Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation seront déposés près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

2. Ratifikations-, godtagande- eller godkännandeinstrumenten ska deponeras hos Europarådets generalsekreterare.

Article 8

Article 8

Artikel 8

1. This Protocol shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date on which ten High Contracting Parties to the Convention have expressed their consent to be bound by the Protocol in accordance with the provisions of Article 7.

1. Le présent Protocole entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date à laquelle dix Hautes Parties contractantes à la Convention auront exprimé leur consentement à être liées par le Protocole conformément aux dispositions de l'article 7.

1. Detta protokoll träder i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period om tre månader från den dag då tio höga fördragsslutande parter till konventionen har uttryckt sitt samtycke till att vara bundna av protokollet i enlighet med bestämmelserna i artikel 7.

2. In respect of any High Contracting Party to the Convention which subsequently expresses its consent to be bound by it, the Protocol shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of the expression of its consent to be bound by the Protocol in accordance

2. Pour toute Haute Partie contractante à la Convention qui exprimera ultérieurement son consentement à être liée par le présent Protocole, celui-ci entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de l'expression de son consentement à être liée par le Protocole

2. I förhållande till varje hög fördragsslutande part som senare uttrycker sitt samtycke till att vara bunden av protokollet träder det i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period av tre månader från den dag då parten uttryckte sitt samtycke till att vara bunden av protokollet i enlighet med be-

with the provisions of
Article 7.

conformément aux
dispositions de l'ar-
ticle 7.

stämmeleserna i artikel
7.

Article 9

No reservation may
be made under Article
57 of the Convention
in respect of the pro-
visions of this Proto-
col.

Article 9

Aucune réserve n'est
admise aux disposi-
tions du présent
Protocole au titre de
l'article 57 de la Con-
vention.

Artikel 9

Förbehåll enligt arti-
kel 57 i konventionen
får inte göras beträff-
ande bestämmel-
sena i detta proto-
koll.

Article 10

Each High Contract-
ing Party to the
Convention shall, at
the time of signature
or when depositing its
instrument of ratifica-
tion, acceptance or
approval, by means of
a declaration ad-
dressed to the Secre-
tary General of the
Council of Europe,
indicate the courts or
tribunals that it desig-
nates for the purposes
of Article 1, para-
graph 1, of this Proto-
col. This declaration
may be modified at
any later date and in
the same manner.

Article 10

Chaque Haute Partie
contractante à la Con-
vention indique, au
moment de la signa-
ture ou du dépôt de
son instrument de
ratification, d'accep-
tation ou d'approba-
tion, au moyen d'une
déclaration adressée
au Secrétaire Général
du Conseil de l'Eu-
rope, quelles juridis-
dictions elle désigne aux
fins de l'article 1,
paragraphe 1, du pré-
sent Protocole. Cette
déclaration peut être
modifiée à tout mo-
ment de la même
manière.

Artikel 10

Varje hög fördrags-
slutande part till
konventionen ska, vid
tidpunkten för under-
tecknandet eller vid
deponeringen av sitt
ratifikations-, godta-
gande- eller godkän-
nandeinstrument, till-
kännage, genom en
förklaring ställd till
Europarådets gene-
ralsekreterare, vilka
domstolar den utser
med anledning av
artikel 1, första
stycket, i detta proto-
koll. Denna förkla-
ring kan ändras när
som helst med samma
förfarande.

Article 11

The Secretary Gen-
eral of the Council of
Europe shall notify
the member States of
the Council of Europe
and the other High
Contracting Parties to
the Convention of:

Article 11

Le Secrétaire Général
du Conseil de l'Eu-
rope notifiera aux
Etats membres du
Conseil de l'Europe
et aux autres Hautes
Parties contractantes
à la Convention:

Artikel 11

Europarådets gene-
ralsekreterare ska
underrätta Europa-
rådets medlemsstater
och de övriga höga
fördragsslutande
parterna till konven-
tionen om

a) any signature;

a) toute signature;

a) varje underteck-
nande,

b) the deposit of any instrument of ratification, acceptance or approval;

b) le dépôt de tout instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation;

b) deponeringen av varje ratifikations-, godtagande- eller godkännandeinstrument,

c) any date of entry into force of this Protocol in accordance with Article 8,

c) toute date d'entrée en vigueur du présent Protocole, conformément à l'article 8;

c) varje dag för detta protokolls ikraftträdande enligt artikel 8,

d) any declaration made in accordance with Article 10; and

d) toute déclaration faite en vertu de l'article 10; et

d) varje förklaring avgiven enligt artikel 10, och

e) any other act, notification or communication relating to this Protocol.

e) tout autre acte, notification ou communication ayant trait au présent Protocole.

e) varje annan handling, notifikation eller underrättelse som rör detta protokoll.

In witness whereof the undersigned, being duly authorised thereto, have signed this Protocol.

En foi de quoi, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé le présent Protocole.

Till bekräftelse härav har undertecknade, därtill vederbörligen befullmäktigade, undertecknat detta protokoll.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2024-05-29

Närvarande: F.d. justitierådet Mari Andersson samt justitieråden Kristina Svahn Starrsjö och Eric M. Runesson

Tilläggsprotokoll 16 till Europakonventionen – en möjlighet för de högsta domstolarna att begära rådgivande yttrande från Europadomstolen

Enligt en lagrådsremiss den 23 maj 2024 har regeringen (Justitiedepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om rådgivande yttrande från den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna,
2. lag om ändring i lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av ämnesrådet Tove Axelsson.

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 juni 2024

Närvarande: statsminister Kristersson, ordförande, och statsråden Busch, Billström, Svantesson, Ankarberg Johansson, Edholm, J Pehrson, Roswall, Tenje, Forssell, Slottnér, M Persson, Wykman, Kullgren, Liljestränd, Carlson, Pourmokhtari

Föredragande: statsrådet Roswall

Regeringen beslutar proposition Tilläggsprotokoll 16 till Europakonventionen – en möjlighet för de högsta domstolarna att begära rådgivande yttrande från Europadomstolen