### DOKUMENT 12.

### Konventioner och Europa - Program för rättsstaten Sverige

### Transformering av rättigheter i ratificerade konventioner

De rättigheterna som anges i de konventioner som Sverige är bundet ska täckas av och tillämpas i svensk lagstiftning och beslut. För att mänskliga rättigheterna i konventionerna ska ges direkt juridisk effekt och tillämpas direkt hos myndigheter och domstolar krävs att konventionen som sådan är svensk lag eller att reglerna tagits in i ordinarie lag. Det är därför viktigt att lagstiftningen och dess tillämpning omfattar de rättigheter som konventionerna föreskriver. Även om en konvention inte är svensk lag eller tagits in i lag har myndigheter och domstolar ändå att tolka regler i Sverige konventionskonformt. Konventionskonform tolkning innebär att en svensk bestämmelse i lag eller annan författning tolkas på ett sätt som så långt möjligt stämmer överens med vad som står i en konvention. Juristkommissionen anser att det behövs ytterligare fastställas huruvida myndigheter och domstolar gör den konventionskonform tolkning som förutsätts. Kommittéförordningen som reglerar utredningskommittéernas arbete borde ses över och dessutom borde konsekvensutredningar genomföras så att transformering av rättigheter i ratificerade konventioner tas med i alla nya lagförslag. Förslag om detta har lämnats i ”Ny struktur för mänskliga rättigheter”, SOU 2010:70. Utredningen innehåller ett förslag till en skyldighet att beakta de mänskliga rättigheterna vid regelgivning och inom ramen för statliga utredningar förs in i förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning respektive kommittéförordningen. Detta framkommer även i Regeringens strategi för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter, riksdagsskrivelse 2016/17:29.

## Tillämpning av FN-konventioner och klagosystemet

Rätten till skydd för mänskliga rättigheter manifesteras i många svenska grundlagar och ordinarie lagar bland annat inom regeringsformen, rättegångsbalken, arbetsrätten, diskrimineringslagen. Dessa regler har sitt ursprung i ett flertal internationella konventioner. Exempel är Europakonventionen, EU-rätten, FN:s konvention mot alla former av rasdiskriminering (ICERD), konvention mot alla former av diskriminering mot kvinnor (CEDAW) och konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD). Samtidigt verkar det finnas stora brister i kunskap om konventionerna med hänsyn till att dessa så sällan aktualiseras i det svenska rättssystemet.

#### Klagomål till FN-kommittéer - bland annat CRPD-kommittén.

Det finns en allvarlig bristande koherens i Sveriges förhållningssätt till enskildas rätt att överlämna enskilda klagomål till bland annat CRPD-kommittén. Sverige har ratificerat denna möjlighet.

Praxis visar att Sverige efter ett klagomål inte följer de materiella rekommendationerna från kommittéerna.

Sveriges vägran att iaktta en rekommendationerna från CRPD-kommittén om att bekosta de juridiska kostnaderna för individen trots kommitténs tydliga ställningstagande om just dessa kostnader är bara ett exempel.

Juristkommissionen finner att detta är ett sätt för Sverige att formellt acceptera att enskilda klagomål kan överlämnas till FN, samtidigt som denna rättighet görs till en chimär i praktiken.

#### Konvention blir svensk lag utan påföljd

Ytterligare en fråga kopplade till ICERD, CEDAW och CRPD är att FN:s konvention om barnets rättigheter har inkorporerats i svensk lag (Prop. 2017/18:186).

Juristkommissionen beklagar och anser att det inte är acceptabelt att denna inkorporering saknar några som helst påföljdsregler vid kränkningar av konventionens/lagens regler.

**EU:s arbete med mänskliga rättigheter**

EU har ett uttalat syfte att verka för demokrati och mänskliga rättigheter (Artikel 2 i fördraget om Europeiska unionen, EU-fördraget). EU:s engagemang för efterlevnaden av principerna gäller främst förhållandena när en stat söker medlemskap i EU. Men det kan behövas bättre möjligheter att övervaka även de som redan är medlemmar. På politisk nivå inom EU har väckts förslag om en annan övervaknings-mekanism än den som tillhandahålls i artiklarna 2 och 7 i fördraget. I Europaparlamentet har förslag lagts fram om att förstärka övervakningen på fri- och rättighetsområdet inom EU (SvJT 2014, ”Fri- och rättighetsskyddet i Europa - Strasbourg, Bryssel eller både och?”).

### EU:s rättighetsstadgans ställning

EU:s rättighetsstadgans ställning i svensk rätt är oklar. Enligt 3 kap. 4 § SkL har enskilda en lagstadgad rättighet att få ideellt skadestånd när deras rättigheter i EKMR kränks. Dessvärre finns det ingen motsvarande bestämmelse beträffande EU:s rättighetsstadga. Det finns ännu inte rättspraxis som klargör i vad mån skadeståndspraxis grundad på EKMR kan överföras på EU-stadgan. Däremot har det i doktrin uttalats att en skadelidande har möjlighet att i vissa fall kräva skadestånd av staten på grund av EU:s rättighetsstadga, vars innehåll till stor del motsvarar EKMR.

### EU rapport om MR

EU med medverkan från medlemsstaterna och civilsamhället tar idag fram och publicera en rapport årligen om situationen för demokrati och fri- och rättigheter. Detta sker genom att EU:s medlemsstater åläggs att årligen rapportera om situationen för demokrati och fri- och rättigheter och att civilsamhällets organisationer ges möjligheter att avge skuggrapporter. Den europeiska organisationen Liberties samordnar civilsamhällets organisationer.

Juristkommissionen anser att rapporterna kan göras mer effektiva genom att inte bara konstatera förhållanden utan än mer tydligt rekommendera förändringar där brister föreligger. Skyddet på EU-nivå mot diskriminering på grund av kön och etnicitet omfattar både arbetslivet och andra delar av samhällslivet. Skyddet som gäller funktionsnedsättning, religion, sexuell läggning och ålder är däremot begränsat till att gälla bara arbetslivet (Arbetslivsdirektivet 2000/78/EG). Det finns inte skäl för denna begränsning. Dessutom behöver det tydliggöras att även diskriminering som uppstår pga. ett samspel mellan till exempel grunderna kön och ålder eller kön och etnicitet, s.k. intersektionell diskriminering, omfattas.

Tillämpningen av Europakonventionen

Europakonventionen är svensk lag och har en särskild ställning i regeringsformen. Sverige har ett reellt ansvar för att konventionen efterlevs. Tyvärr rapporteras numera svenska och andra domar inte på ett acceptabelt sätt. Domstolsverket hade tidigare en bevakning som var tillfredställande. Detta borde naturligtvis återupptas. Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna måste vara funktionsduglig och fullt ut kunna fylla sin roll. Europadomstolen är för närvarande i en besvärlig situation främst beroende på den mycket höga målbalansen och de långa handläggningstiderna.

Den praxis om skadestånd som utvecklats i Sverige när det gäller kränkningar av konventionen är början till ett nationellt ansvarstagande.

### Skadeståndsskyldighet vid brott mot konventionen på privata området.

Enligt svensk lag och skadeståndspraxis kan stat och kommun ådra sig skadeståndsskyldighet vid brott mot konventionen. Mellan privata parter kan skadestånd grundat enbart på konventionen inte utgå vid brott mot konventionen. HD har dock i sin praxis angett att om en åtgärd från en privatperson, fysisk eller juridisk, mot annan privatperson i ett utomobligatoriskt förhållande innefattar en kvalificerad otillbörlig åtgärd och även ett brott mot Europakonventionen så kan det utgöra grund för att skadestånd kan utgå.

Denna praxis bör enligt Juristkommissionen lagregleras (se M Mörk & M Hermansson, En enhetlig skadeståndsordning vid överträdelser av grundläggande rättigheter? SvJT 2015 s. 507 ff. och Ulf Bernitz, Rättighetsstadgans genomslag i svensk rätt – Europarättslig lagprövning och lärdomar av Åkerberg Fransson, JT 2016–17 s. 789 ff.). För att praxis ska utvecklas mer effektivt och för ökad rättssäkerhet i rättstvister om mänskliga rättigheter och vid brott mot Europakonventionen är det av vikt att utvidga grunderna för meddelande av prövningstillstånd till att i större utsträckning medge prövning i mål om Europakonvention. Denna typ av tvister bör normalt alltid kunna prövas i två instanser. Det saknas dock idag ekonomiska möjligheter för enskilda personer att ta frågor om kränkningar av konventionsrättigheterna till svensk domstol på grund av höga rättegångskostnader och restriktiva och oklara rättshjälpsregler.

**Juristkommissionen föreslår:**

* Juristkommissionen anser att Kommittéförordningen som reglerar utredningskommittéernas arbete borde ses över.
* Juristkommissionen anser att konsekvensutredningar genomföras så att transformering av rättigheter i ratificerade konventioner tas med i alla nya lagförslag som föreslås i ”Ny struktur för mänskliga rättigheter”, SOU 2010:70.
* En förändring införs avseende en policyn för Sveriges iakttagande av FN - kommittéernas rekommendationer.
* FN:s konvention om barnets rättigheter som är svensk lag kompletteras med påföljdsregler vid kränkningar av konventionens/lagens regler.
* Sverige verkar för att EU:s övervakningssystem av EU-staternas förpliktelser om demokrati och fri- och rättigheter görs mer effektivt och tar fram tydligare rekommendationer.
* 3 kap. 4 § skadeståndslagen utökas till att även omfatta EU-stadgan.
* Sverige verkar för att EU stärker sitt stöd till civilsamhällesorganisationen som arbetar för att stärka skyddet för mänskliga rättigheter nationellt i EU:s medlemsstater.
* Sverige verkar fortsatt för ökad offentlighet inom EU.
* Skyddet på EU-nivå mot diskriminering på grund av funktionsnedsättning, religion, sexuell läggning och ålder utvidgas till att omfatta både arbetslivet och andra delar av samhällslivet. Det ska också tydliggöras att intersektionell diskriminering omfattas.
* I regeringsformens 11 kap. 14 § tas in att domstol inte kan tillämpa bestämmelse i lag eller annan författning som står i strid med Europakonventionen;
* HD:s praxis om skadestånd vid kvalificerat otillbörlig åtgärd från en enskild person till annan enskild person förs in i skadeståndslagen;
* Sverige verkar för att tillräckliga resurser ges Europadomstolen för att i rimlig tid kunna avgöra mål;
* Frågor om brott mot Europakonventionen ges en särställning inom ramen för beslut om prövningstillstånd så att dessa mål alltid kan prövas i två instanser;
* Det införs en särskild kostnadsregel i rättegångsbalken enligt vilken enskildas kostnadsansvar mot staten begränsas när den enskilde förlorar en tvist om brott mot Europakonventionen. Enskilda ska även kunna få sina kostnader ersatta även som tappande part, om skälig anledning fanns att få denna tvist prövad;
* Sverige ratificerar tilläggsprotokoll nr 16 avseende möjligheten för HD och HFD att inhämta rådgivande yttranden från Europadomstolen och tilläggsprotokoll nr 12 avseende icke-diskriminering.