

Angående människorättsinstitutionens mandat och befogenheter

Som nätverket för en svensk människorättsinstitution tidigare framfört anser vi att en svensk människorättsinstitution måste få A-status men även mandat att intervensera i rättsliga processer. I detta dokument redogörs för rättsläget vad gäller interventionsrätt samt förslag på åtgärder vad gäller både interventionsrätt och en rätt att företräda en part i utomnationella instanser. Nätverket beskriver även vår syn på den nya institutionens roll i relation till andra myndigheter och ger avslutningsvis praktiska förslag för att den nya institutionen lättare ska kunna få information om upplevda kränkningar och verka på ett sätt som inkluderar en mångfald av rättighetsområden och personer.

1. Mandat att driva fall och intervensera i pågående processer

Nätverket anser att en svensk människorättsinstitution måste få mandat att intervensera i rättsliga processer som aktualiserar människorättskränkningar. Sådan interventionsrätt bör gälla både i nationella domstolsförhandlingar och i relation till andra rättskipande instanser så som JK.

Nätverket anser dock, trots vårt krav på mandat att kunna intervensera i pågående processer, inte att människorättsinstitutionen ska driva enskilda fall på nationell nivå. Nätverket bedömer att det skulle kunna ta för mycket energi från institutionen samt även riskera leda till minskat förtroende bland individer som upplever att de inte får hjälp om de vänder sig till institutionen. Nätverket anser istället att människorättsinstitutionen skall ha mandat att lämna inlagor och på annat sätt intervensera i rättsliga processer på nationell nivå. Syftet med ett sådant mandat ska vara att redogöra för Sveriges internationella åtaganden och dess tillämpbarhet på svensk rätt.

Nätverket anser dock att institutionen ska kunna driva grupptalan i nationell rätt i fall den identifierar strukturella och eller systematiska tillkortakommanden som inte åtgärdas på annat sätt. Nätverket anser att institutionen måste kunna agera om nödvändiga åtgärder inte vidtas i syfte att åtgärda påtalade tillkortakommanden. Vi tror även att en sådan möjlighet kan stärka olika aktörers respekt för den nya institutionen.

Nätverket anser dock att människorättsinstitutionen ska ha rätt att företräda en part i utomnationella instanser, däribland Europadomstolen och FN:s övervakningskommittéer till vilka personer som fått sin sak prövad i Sverige kan lämna individuella klagomål efter att ha uttömt de inhemska rättsmedlen. Detta är en viktig del för att institutionen ska kunna agera när människorättskränkningar uppmärksammas men adekvata åtgärder inte vidtas nationellt eller när internationella regelverk är otydliga. (se nästa avsnitt)

Nätverket anser att möjligheten och eller skyldigheten för domstolar och andra rättsvårdande myndigheter att inhämta sakkunnigutlåtande från den nya institutionen måste möjliggöras oavsett vilken associationsform institutionen får. Vi tror även att åtgärder i syfte att främja inhämtande av sakkunnigutlåtande från människorättsinstitutionen måste vidtas.

Rådande rätt till intervention

Det står instanser fritt redan i dagsläget att inlämna underlag som rör en pågående rättsprocess. Huruvida rättsvårdande myndigheter har en skyldighet att beakta dessa inlagor är dock en annan sak.

Endast om inlagor lämnas av en part eller dess ombud i målet har rättsvårdande myndigheter en skyldighet att beakta inlagan. Genom mandat att kunna driva grupptalan och att driva ett fall vidare till utom-nationell instans kan institutionen, inom ramen för dessa rättsprocesser, belysa sakfrågan utifrån Sveriges internationella överenskommelser, och bidra till att rättsvårdande myndigheter verkligen beaktar inlagan och rättspraxis utvecklas.

Antalet fall som går vidare till utom-nationell instans eller inom ramen för en grupptalan förväntas dock bli förhållandevis få. Nätverket för en svensk människorättsinstitution anser därför att institutionen ska ha mandat att kunna lämna inlagor även i andra rättsprocesser. En viktig fråga är då vilken status denna inlaga kan få och vilken skyldighet en domstol eller annan rättsvårdande myndighet har att beakta den.

När en tredje part har interventionsrätt utan att vara en parts ombud i domstolsförhandlingar framgår av RB 14 kap. 9 §. I NJA 2015 s. 552 har HD klargjort förutsättningarna för sådan interventionsrätt. Sammanfattningsvis står det klart att rådande rätt till intervention endast tillfaller den som direkt berörs av utgången av målet.

Enligt 14 kap. 9 § rättegångsbalken har den som inte är part i en rättegång, men som påstår att saken rör hans eller hennes rätt och visar sannolika skäl för sitt påstående, rätt att inträda som intervenient i målet. Bestämmelsen ger uttryck för den grundläggande principen att rätt till intervention förutsätter ett befogat interventionsintresse.

Av 14 kap. 11 § rättegångsbalken framgår att interventionen kan vara ordinär eller självständig. Ordinär intervention medför endast en befogenhet att företa rättshandlingar som är möjliga för den part på vars sida intervenienten deltar. Vissa begränsningar föreligger dock. Intervenienten kan inte ändra partens talan eller företa en processhandling som strider mot partens. Intervenienten kan inte heller annat än vid sidan av parten fullfölja talan mot en dom eller ett beslut. En självständig intervenient intar däremot ställning som part. En förutsättning för att någon kan ges ställning som självständig intervenient i en rättegång är att en dom i målet skulle bli gällande mot intervenienten som om den hade meddelats i en rättegång där han eller hon varit part. Det är endast vid självständig intervention som intervenienten utan partens medverkan kan överklaga ett domstolsavgörande.

Närmare om intervention

När det gäller självständig intervention innebär kraven i 14 kap. 11 § rättegångsbalken att sådan intervention kan komma i fråga endast om en dom i målet får rättskraft mot intervenienten på annan grund än att parterna i målet civilrättsligt har rätt att förfoga över det omtvistade rättsförhållandet. Rätt till självständig intervention kan föreligga om förhållandena är sådana att endast en dom kan ges för alla som har del i saken. En intervenient ska då kunna ges samma processuella ställning som om han eller hon hade fört talan tillsammans med någon av parterna (jfr NJA 2005 s. 342). Den rättskraft som en dom skulle få mot intervenienten är i ett sådant fall alltså inte en följd av parternas civilrättsliga förfoganderätt över det omtvistade rättsförhållandet.

En rätt till ordinär intervention kan finnas främst på den grunden att ett avgörande i en rättegång kan få bevisverkan i en senare rättegång där intervententen kan vara part. I litteraturen har framhållits att ordinär intervention bör kunna komma i fråga under förutsättning att det finns en avsevärd risk för att intervententens ställning i en senare rättegång försvåras och att detta särskilt gäller när väsentligen samma omständigheter får betydelse i bägge processerna (se Per Olof Ekelöf, Rättegång II, 8 uppl. 1996, s. 202).

Gällande rätt ger således inte någon annan intervenient än de parter som direkt berörs av beslutet en rätt att få sina inlagor beaktade av domstolen.

Domstolarnas rättskipning

Eftersom det inte finns lagstadgad rätt för en tredje part att få en inlaga beaktad, i fall denne inte är en parts ombud och endast har ett allmänt intresse för att rättskipningen sker i överensstämmelse med internationella överenskommelser, måste andra aspekter ses över. En viktig aspekt är den grundlagsskyddade principen vad gäller domstolarnas rättskipning som framgår av Regeringsformen, d.v.s. att "Ingen myndighet, inte heller riksdagen, får bestämma hur en domstol ska döma i det enskilda fallet eller hur en domstol i övrigt ska tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall. Ingen annan myndighet får heller bestämma hur dömande uppgifter ska fördelas mellan enskilda domare. *Lag (2010:1408)*." RF 11 kap. 3§.

En ev. tredjepartsinterventionsrätt kan alltså inte syfta till att ålägga en domstol att tolka en lag på ett särskilt sätt. Syftet med "interventionsrätten" måste därför istället vara att antingen bistå en part eller underlätta domstolen att tolka svensk lag i överensstämmelse med Sveriges internationella överenskommelser.

Känner domstolen lagen?

I detta sammanhang måste även grundsatsen *Jura novit curia*, domstolen känner lagen, belysas. Principen är en vedertagen princip i svensk processrätt och innebär bl.a. att processande parter varken behöver sätta en juridisk etikett på sina rättsfakta eller bevisa existensen av tillämpliga rättsregler. Enligt principen ska domstolen känna till vilka regelverk som är relevanta i det enskilda fallet, se exempelvis NJA 2004:84. Detta innebär att domstolarna även måste ha adekvat kunskap om Sveriges internationella överenskommelser. Detta eftersom det även är en vedertagen princip att svensk lag så långt det är möjligt ska tolkas i överensstämmelse med Sveriges internationella överenskommelser. Trots denna princip visar en kartläggning av myndigheters tillämpning av principen om fördragskonform tolkning, genomförd av Uppsala universitet på uppdrag av Kulturdepartementet,¹ att en uttrycklig tillämpning av begreppet fördragskonform tolkning bland domstolar huvudsakligen är förbehållen europarätten.

Konventionskonform tolkning av andra folkrättsliga traktat förekommer endast i en begränsad utsträckning. Det traktat som skiljer sig från andra traktat i genomslag vid rättstillämpningen

¹ Konventionskonform tolkning (KU 2017/01390/DISK – UFV 2017/1056).

är FN:s konvention om barnets rättigheter, som i betydligt högre grad än något av de andra traktaten används vid svag fördragskonform tolkning.

Studien visar således att det är långt från självklart att domstolar har adekvata förutsättningar och eller kunskaper i dagsläget att göra efterfrågad konventionskonform tolkning. Huruvida domstolar besitter adekvat kunskap om normhierarkin i den internationella rätten är också oklar. Nätverket vill understryka vikten av att domstolarna är införstådda med att även Europakonventionen ska tolkas konventionskonformt med annan internationell rätt. Detta framgår bland annat av artikel 31 i Wienkonventionen där principerna för hur traktaten ska tolkas klargörs. Där framgår bland annat att en traktat skall tolkas med hänsyn till "b) efterföljande praxis vid traktatens tillämpning, som ådagalägger enighet mellan parterna om traktatens tolkning; och att Europadomstolen i målet Demir och Baykara mot Turkiet klargjort att Europakonventionen ska tolkas i överensstämmelse med annan internationell rätt och i enlighet med behöriga instansers tolkning av nämnda traktat. Detta är fallet oberoende av om den enskilda staten ratificerat tillämpbar internationell konvention eller inte.²

Domstolarnas utredningsskyldighet

Även officialprincipen som innebär att myndigheter har en utredningsskyldighet är grundläggande inom processrätten. Omfattningen av domstolars och andra myndigheters utredningsskyldighet varierar dock. Av FPL 30 § framgår att "Rättens avgörande av mål ska grundas på vad handlingarna innehåller och vad i övrigt förekommit i målet." Av förarbetena till denna bestämmelse framgår att det inte bör ifrågasättas att "Rätten vid misstanke om något fel eller någon felbedömning har förekommit som inte omfattas av parts yrkande, tar initiativ till ytterligare utredning i målet. Endast uppenbara eller uppenbarade fel bör normalt rättas med stöd av regeln om s.k. reformatio in melius."³

Av FPL 8 § stadgas att "Rätten ska se till att målet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver." Av bestämmelsen framgår inte omfattningen av rättens utredningsskyldighet. Domstolsutredningen ansåg dock att reglerna om domstolens utredningsansvar i de förvaltningsrättsliga målen borde sträcka sig minst lika långt som reglerna i rättegångsbalken.⁴

Denna slutsats bekräftades i Prop. 2012/13:45. Där framgår det att: "Det som styr hur långt domstolen ska gå i det hänseendet är i första hand de bestämmelser som finns i den materiella lagstiftningen om enskildas och det allmännas intressen och om tyngden av dessa intressen. [...] Det står dock klart att domstolen bör ha ett yttersta ansvar för utredningen i målet. Den s.k. officialprincipen bör alltså vara vägledande för handläggningen av ett mål hos en allmän förvaltningsdomstol."⁵

² CASE OF DEMİR AND BAYKARA v. TURKEY (Application no.34503/97). Judgment 12 November 2008, para. 85 och 86

³ Prop. 1971:30 del 2 s. 81.

⁴ SOU 1991:106, del A s. 512f.

⁵ Prop. 2012/13:45 s. 114.

Domstolens rätt att inhämta sakkunnigutlåtande

Förutom att både allmänna domstolar och förvaltningsdomstolar har en utredningsskyldighet har domstolar redan en möjlighet att inhämta sakkunnigutlåtanden. Av FPL 24 § framgår "Rätten får inhämta yttrande över fråga, som kräver särskild sakkunskap, från myndighet, tjänsteman eller den, som eljest har att gå till handa med yttrande i ämnet, eller anlita annan sakkunnig i frågan."

Vad gäller brottmål och tvistemål framgår av RB 40 kap 1§ att: Finnes för prövning av fråga, vars bedömning kräver särskild fackkunskap, nödigt att anlita sakkunnig, äge rätten över frågan inhämta yttrande av myndighet eller tjänsteman eller annan, som är satt att tillhandagå med yttrande i ämnet, eller ock uppdraga åt en eller flera för redbarhet och för skicklighet i ämnet kända personer att avgiva yttrande.

Rådande rätt ger sålunda allmänna domstolar och förvaltningsdomstolar en möjlighet att inhämta sakkunnigutlåtande från den nya institutionen förutsatt att den blir en sådan instans som omfattas av lagens omnämning. Nätverket för en svensk människorättsinstitution anser att utredningen måste säkerställa att denna möjlighet finns oberoende av vilken associationsform institutionen får. Vi anser även att det är viktigt att åtgärder som ökar viljan och skyldigheten för domstolar att inhämta sådana sakkunnigutlåtanden vidtas. Avslutningsvis vill vi framhålla vikten av att de rättsvårdande myndigheter som inte omfattas av RB eller FPL också erhåller motsvarande möjlighet/skyldighet att inhämta sakkunnigutlåtande från den nya människorättsinstitutionen. Nätverket anser därtill att möjligheten med *amicus curiae* måste tydliggöras. På vilket sätt regelverket kan behöva förtydligas eller ändras för att möjliggöra *amicus curiae* behöver utredas i egen ordning.⁶

2. Människorättsinstitutionens roll i förhållande till andra aktörer

Statliga myndigheter

Människorättsinstitutionen ska ha i uppdrag att främja, skydda och övervaka mänskliga rättigheter i Sverige. Centralt är att institutionen även granskar statliga myndigheter för att säkerställa att deras verksamheter inte går emot mänskliga rättigheter.

Människorättsinstitutionen föreslås inte ha ett tillsynsuppdrag, men ska granska myndigheters utövning och kunna påtala brister och ge rekommendationer. Nätverkets förhoppning är att myndigheterna följer institutionens rekommendationer vid en eventuell påpekad kränkning av mänskliga rättigheter. Det är emellertid inte helt självklart att så kommer vara fallet, varför det bör övervägas om några repressalier ska knytas till institutionen, t.ex. böter. Nätverket bedömer dock att det, ur rättssäkerhetssynpunkt, blir svårt att knyta en sådan möjlighet utan att möjliggöra överklagande. Statsapparaten blir sannolikt oproportionerligt stor för en förhållandevis liten effekt på utfallet av behandlingen av mänskliga rättigheter. Därutöver är svenska domstolar ovana att behandla internationell

⁶ Systemet med *amicus curiae* finns exempelvis inom Europadomstolen. Det finns flera källor som lyfter *amicus curiae* kopplat till NHRI. Här är några exempel:

<http://www.ohchr.org/Documents/Countries/NHRI/1950-UNDP-UHCHR-Toolkit-LR.pdf>

http://ennhri.org/IMG/pdf/ennhri_guidelines-v2_a4_web.pdf

lagstiftning samt att göra konventionskonform tolkning av befintlig lagstiftning, vilket leder till en svår situation för institutionens trovärdighet i fall domstolen inte finner den utfärdade böterna riktig. Då storleken på bötesbeloppet sannolikt inte skulle bli större än symboliskt, kommer möjligheten att utdöma en mindre böter sannolikt inte få större effekt på tillämpningen av mänskliga rättigheter.

Nätverket anser därför att institutionen istället bör vara hänvisad till att utfärda rekommendationer till ansvarig instans. Om denne inte ändrar sin hantering kan Människorättsinstitutionen istället påtala felaktigheter i myndighetens agerande eller handläggning till regeringen eller riksdagen för de myndigheter som är organiserade under riksdagen, för att påverka styrningen genom t.ex. regleringsbrev och budget. Nätverket anser därtill, som ovan nämnts, att institutionen ska kunna driva grupptalan i fall påtalade systematiska och strukturella tillkortakommanden inte åtgärdats.

Annan verksamhet, t.ex. företag

Människorättsinstitutionen ska granska alla aktörer i samhället, även privata och offentligt ägda företag. För det fall Människorättsinstitutionen upptäcker bristande hantering i förhållande till mänskliga rättigheter ska institutionen rekommendera en förändring, likt myndigheter. För likvärdighet och rättssäkerhet bör institutionen inte ha rätt att utfärda böter. Institutionen är hänvisad till att "det goda anseendets makt" i förhållande till företaget efter givna rekommendationer. De problem institutionen ser i sitt granskande arbete ska naturligtvis föras vidare till beslutsfattande nivå (t.ex. riksdagen) för att påvisa eventuella strukturella felaktigheter som finns inom t.ex. en viss bransch, eller att en viss lagstiftning leder till en viss praktik som är problematisk i förhållande till mänskliga rättigheter. Institutionen bör även ha möjlighet att påkalla tillsyn från tillsynsmyndighet med ansvar för visst område.

Möjlighet att slussa vidare individuella fall av människorättskränkningar

I dagsläget finns det ingen samordnad myndighet eller nationell instans i Sverige som på ett systematiskt sätt samlar eller ansvarar för att tillgodose information till individer som upplever att deras mänskliga rättigheter blivit kränkta. Det finns många myndigheter, inte minst ombudsmän, som på olika vis och grad behandlar kränkningar av rättigheter. Nätverkets erfarenhet är dock att många enskilda personer inte vet var de ska vända sig med olika frågor eller önskan att göra en anmälan av ett missförhållande. Raoul Wallenbergs institutet genomförde ett rundabordssamtal 2016 som bekräftade vår bild av att individer i Sverige inte vet vart de ska vända sig när de upplever kränkningar. Ansvar mellan olika myndigheter, kommuner och huvudmän är komplicerat och otydligt.

"The lack of clarity regarding what institution to turn to when your rights have been violated leads to a situation where victims do not know where to turn to for redress. As it is today the expectations of being heard and redressed will depend on what entity will handle the case."⁷

⁷ <http://rwi.lu.se/publications/roundtable-report-swedish-national-human-rights-institution-exploring-models-options-roundtable-report-organised-raoul-wallenberg-institute-human-rights-humanitarian-law-lund/>

Nätverket ser behov av stöd till individer för att veta vart de ska vända sig för att anmäla kränkningar av rättigheter. Vi ser också ett behov av att kunna lagra data (utan personuppgifter) om upplevelser av kränkningar.

Nätverket anser att det behöver utredas huruvida en slussfunktion kan upprättas och ligga under den nya institutionen. Genom att den ligger där kan institutionen löpande erhålla information om vilka frågor enskilda har och vilka former av människorättskränkningar de upplever i sin vardag.

En ytterligare omständighet att beakta vad avser människorättsinstitutionens slussningsmöjlighet av människorättskränkningar är när institutionen möter situationer/fall av kränkningar som inte faller inom ramen för någon av de nuvarande klagoinstansernas befogenhet och mandat i Sverige. För att inte riskera att dessa människorättskränkningar undgår beprövning av upprättelse ser vi därför ett behov av att människorättsinstitutionen i vissa speciella fall ska ges möjlighet att kliva in och fylla denna funktion. Vi anser dock inte, som tidigare nämnts, att människorättsinstitutionen ska kunna driva enskilda fall på nationell nivå. De fall av ärenden vilka människorättsinstitutionen identifierar en avsaknad av befintlig klagoinstans för vidare slussning, varpå institutionen tar vid och fyller funktionen, ska därmed uppfattas vara begränsade.

Nätverket tror att detta i första hand är fråga om en teknisk lösning som både ger institutionen mer information men även minskar belastningen på de myndigheter som i dagsläget får ta emot förfrågningar som istället bör hänföras till en annan myndighet /instans.

Med vänliga hälsningar

Nätverket för en svensk människorättsinstitution

Civil Rights Defenders, John Stauffer

Teskedsorden, Camilla Nagler

Fonden för mänskliga rättigheter, Ulrika Strand

Riksförbundet för sexuell upplysning (RFSU), Sara Bäckström

Funktionsrätt Sverige, Elisabeth Wallenius

Roma Institutet, Saari

Svenska FN-förbundet, Petra Hallebrant

Lika Unika, Maria Johansson

Amnesty International, Brittis Edman