

Not 8

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 25 februari 2019 följande beslut (mål nr 6179-18).

Bakgrund

1. Avseende vissa brott har svensk domstol domsrätt även i fråga om gärningar som har begåtts utomlands. För att åklagare ska få väcka åtal för sådana brott krävs i en del fall ett särskilt tillstånd av regeringen, ett s.k. åtalsförordnande.

2. I juni 2018 överlämnade riksåklagaren en ansökan till regeringen från åklagare vid Riksenheten mot internationell och organiserad brottslighet. Ansökan gällde förordnande att få väcka åtal mot den svenske medborgaren I.L. och den schweiziske medborgaren A.S. för medhjälp till folkrättsbrott, grovt brott, begånget i Sudan under perioden 1998–2003.

3. I.L. och A.S. begärde att få träda in som parter i ärendet hos regeringen och att få utöva de rättigheter som följer av en sådan ställning, t.ex. rätt till partsinsyn och rätt att få yttra sig över uppgifter i ärendet. De gav även in yttranden, i vilka de argumenterade i sak, och begärde ut handlingar som inkommit i ärendet.

4. Regeringen gav varken I.L. eller A.S. ställning som part i ärendet. Utöver att vissa handlingar lämnades ut med stöd av offentlighetsprincipen, hade regeringen ingen kommunikation med I.L. och A.S.

5. I oktober 2018 beslutade regeringen att åtal får väckas mot I.L. och A.S.

6. Beslut av regeringen kan inte överklagas men vissa regeringsbeslut kan bli föremål för s.k. rättsprövning av Högsta förvaltningsdomstolen. En enskild får ansöka om rättsprövning av sådana beslut som innefattar en prövning av den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, EKMR. Högsta förvaltningsdomstolen prövar då om regeringens beslut strider mot någon rättsregel.

Yrkanden m.m.

7. I.L. ansöker om rättsprövning och yrkar att regeringens beslut ska upphävas och att ärendet ska återförvisas till regeringen samt att Högsta förvaltningsdomstolen ska besluta om att regeringens beslut tills vidare inte ska gälla (inhibition). Till stöd för sin talan anför han bl.a. följande.

8. För att regeringens beslut om att meddela åtalsförordnande ska kunna bli föremål för rättsprövning krävs att det föreligger en reell och seriös tvist, att tvisten gäller en rättighet eller skyldighet som har sin grund i den nationella rätten och att denna rättighet eller skyldighet kan karaktäriseras som civil.

9. Han har begärt att få ställning som part i regeringens ärende och angett flera relevanta skäl till stöd för att åtalsförordnande inte bör meddelas. Det har därigenom uppkommit en tvist mellan honom och Åklagarmyndigheten som är både reell och seriös.

10. EKMR gäller som svensk lag och av Europadomstolens praxis framgår att, vid prövningen av om den enskilde har en rättighet, det avgörande är de rättigheter som påverkas av resultatet av prövningen, inte den fråga som omedelbart är föremål för prövning. Regeringen har av Åklagarmyndigheten erhållit personuppgifter avseende honom och en preliminär gärningsbeskrivning, dvs. uppgifter om påstådd brottslighet. Informationen är av sådan art att den skyddas av artikel 8 EKMR, som avser rätten till skydd för privatliv. Regeringen har vägrat att lämna ut dessa uppgifter och han har inte fått möjlighet att bemöta dem. På grundval av innehållet i gärningsbeskrivningen har regeringen gjort en bedömning av om kraven för åtalsförordnande är uppfyllda. Regeringens handläggning av ärendet utgör därmed i sig ett ingrepp i hans privatliv på sätt som avses i artikel 8. Vidare har beslutet haft direkt inverkan på hans goda namn och rykte, något som också omfattas av artikeln. Härtill kommer att regeringens beslut har påverkat hans möjligheter att utöva sitt yrke och fullgöra sina åtaganden mot sin arbetsgivare, vilket innebär begränsningar i hans rättigheter på sätt som avses i artikel 6.1. Förfarandet hos regeringen inbegriper således i huvudsak rättsliga överväganden som avser rättigheter eller skyldigheter vilka har sin grund i nationell rätt. Det saknar då betydelse att regeringens prövning i viss mån är diskretionär.

11. Regeringens hantering av uppgifterna i gärningsbeskrivningen innebär att förfarandet har gällt hans civila rättigheter. Vidare har rätten till skydd för privatliv av Europadomstolen ansetts utgöra en civil rättighet. Sammantaget har förfarandet hos regeringen avsett en prövning av hans civila rättigheter och beslutet kan därför bli föremål för rättsprövning.

12. Regeringens beslut strider mot en rad rättsregler. Regeringen borde ha beviljat honom ställning som part i ärendet, berett honom tillfälle till partsinsyn och kommunicerat den preliminära gärningsbeskrivningen. Vidare borde såväl justitie- och inrikesministern som försvarsministern på grund av jäv ha avstått från att delta i hanteringen av ärendet, eftersom de båda genom tidigare uttalanden och handlingar redan tagit ställning till vilken roll han och det bolag han företräder har spelat i Sudan. Det är inte uppenbart att felet saknat betydelse för avgörandet.

13. A.S. ansöker om rättsprövning och yrkar att regeringens beslut ska upphävas, att regeringens beslut tills vidare inte ska gälla (inhibition) och att Högsta förvaltningsdomstolen ska hålla muntlig förhandling i målet. Han åberopar vad I.L. anfört och tillägger därutöver bl.a. följande.

14. Åtalsförordnandet är en nödvändig, om än inte tillräcklig, förutsättning för att åtal ska få väckas. Regeringsbeslutet har därmed direkt och bindande rättsverkan för honom och han har därför talerätt.

15. Regeringens handläggning innefattar en mängd fel, bl.a. borde regeringen ha gett honom ställning som part i ärendet, berett honom tillfälle till partsinsyn och kommunicerat handlingarna med honom. Att regeringen handlägger ett ärende, vars rättsverkan riktar sig mot honom personligen, på ett korrekt sätt utgör i sig en civil rättighet enligt artikel 6.1 EKMR. Han har därför rätt till rättsprövning.

16. Även i sak innefattar ärendet en prövning av hans civila rättigheter och skyldigheter. Regeringen har inte behandlat ärendet som en del av

förundersökningen, vilket talar för att det rör hans civila rättigheter och skyldigheter, och att beslutet därmed kan bli föremål för rättsprövning. Rätten till en rättvis rättegång i ett sådant förberedande förfarande är en civil rättighet.

Skälen för avgörandet

Rättslig reglering m.m.

Folkrättsbrott och åtalsförordnande

17. Enligt 22 kap. 6 § första stycket brottsbalken i dess lydelse mellan den 1 juli 1995 och den 1 juli 2009 ska den som gör sig skyldig till en svår överträdelse av något sådant avtal med främmande makt eller någon sådan allmänt erkänd grundsats, som rör den internationella humanitära rätten i väpnade konflikter, dömas för folkrättsbrott. Sådana svåra överträdelser är bl.a. att anfälla civilpersoner eller den som är försatt ur stridbart skick. I andra stycket stadgas om grovt brott.

18. Av 2 kap. 5 § brottsbalken följer att åtal för brott som förövats utom riket i regel får väckas endast efter att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har meddelat förordnande om det.

19. Genom 1 § 2 förordningen (1993:1467) med bemyndigande för riksåklagaren att förordna om väckande av åtal i vissa fall har riksåklagaren bemyndigats att enligt 2 kap. 5 § brottsbalken förordna om åtal för bl.a. brott som har begåtts utomlands av en svensk medborgare. Enligt 3 § samma förordning får riksåklagaren överlämna ett ärende om förordnande om väckande av åtal till regeringen, om det finns anledning till det.

Rättsprövning

20. Av 1 § lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut framgår att en enskild får ansöka om rättsprövning av sådana beslut av regeringen som innefattar en prövning av den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 EKMR.

21. Enligt 7 § ska Högsta förvaltningsdomstolen upphäva regeringens beslut om det strider mot någon rättsregel på det sätt som sökanden har angett eller som klart framgår av omständigheterna. Detta gäller dock inte om det är uppenbart att felet saknar betydelse för avgörandet. Högsta förvaltningsdomstolen ska, om det behövs, återförvisa ärendet till regeringen.

22. Rättsprövningen innefattar, förutom ren lagtolkning, även sådana frågor som faktabedömning och bevisvärdering samt frågan om beslutet strider mot kraven på saklighet, opartiskhet och allas likhet inför lagen. Prövningen omfattar också fel i förfarandet som kan ha påverkat utgången i ärendet. Om de tillämpade rättsreglerna är så utformade att det föreligger en viss handlingsfrihet vid beslutsfattandet, omfattar rättsprövningen frågan om beslutet ryms inom handlingsfriheten (jfr prop. 1987/88:69 s. 23–25 och 234).

23. Enligt artikel 6.1 EKMR ska var och en, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Utgångspunkter för prövningen

24. Det klandrade beslutet innebär att regeringen beslutat om att åtal får väckas mot I.L. och A.S. för folkrättsbrott, grovt brott, i enlighet med den ansökan som överlämnats av riksåklagaren till regeringen. Huruvida åtal ska väckas avgörs därefter av åklagare och om så sker ankommer det på allmän domstol att pröva om det finns förutsättningar för att ta upp åtalet till prövning.

25. En första fråga som aktualiseras i det nu aktuella målet är om regeringens beslut kan bli föremål för rättsprövning. Härför krävs att beslutet innefattar en prövning av I.L:s respektive A.S:s civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 EKMR. Är så inte fallet ska ansökningarna avvisas. Om däremot regeringens beslut inbegriper en prövning av deras civila rättigheter eller skyldigheter uppkommer frågan om regeringens beslut strider mot någon rättsregel. Det kan då exempelvis handla om att beslutet i sak strider mot någon rättsregel eller att processuella regler inte har iakttagits och detta kan antas ha inverkat på utgången i ärendet.

Tillämpningen av artikel 6.1 EKMR

26. Av Europadomstolens praxis följer att artikel 6.1 EKMR är tillämplig under förutsättning bl.a. att det föreligger en reell och seriös tvist, att tvisten gäller en rättighet eller skyldighet som – på åtminstone rimliga grunder – kan hävdas ha sin grund i nationell rätt och att denna rättighet eller skyldighet vid en på konventionen grundad tolkning kan karaktäriseras som civil (se t.ex. Europadomstolens dom den 14 september 2017 i målet *Károly Nagy mot Ungern*, p. 60). Det är således en prövning i flera steg som ska göras.

27. Bedömningen av om en tvist är reell och seriös ska göras mot bakgrund av de regler som enligt nationell rätt gäller för den rättighet eller skyldighet som tvisten avser. Europadomstolen har framhållit att en tvist kan antas vara reell och seriös om det inte finns klara indikationer på att så inte är fallet. Det finns alltså en presumtion för att uppkomna tvister är reella och seriösa (se t.ex. Europadomstolens dom den 1 juli 1997 i målet *Rolf Gustafson mot Sverige*, p. 39). Detta innebär att en domstol bara i klara fall kan dra slutsatsen att en tvist inte är reell och seriös och att artikel 6.1 EKMR därför inte är tillämplig (jfr NJA 2013 s. 813).

28. Som har framgått ovan räcker det inte med att en tvist är reell och seriös, den måste också avse en rättighet eller skyldighet som följer av nationell rätt. Det ankommer på den nationella domstolen att avgöra om den rättighet eller skyldighet som en enskild gör gällande följer av de bestämmelser som är tillämpliga i det enskilda fallet (se t.ex. Europadomstolens dom den 27 augusti 1997 i målet *Anne-Marie Andersson mot Sverige*, p. 33–37). Rättigheter eller skyldigheter som inte finns enligt den nationella rätten kan alltså inte skapas genom ett åberopande av artikel 6.1 EKMR (se t.ex. *Károly Nagy mot Ungern*, p. 60–63 och där angivna rättsfall). Följaktligen kan det inte ställas upp en presumtion för att det föreligger en viss rättighet eller skyldighet enligt inhemsk rätt.

29. Av detta följer att om en rättighet eller skyldighet uttryckligen utesluts i den nationella rätten kan en enskild inte med framgång hävda

att en sådan finns (se t.ex. Europadomstolens dom den 19 oktober 2005 i målet Roche mot Storbritannien, p. 116–125). Detsamma gäller om det av lagens syften följer att en sådan rättighet eller skyldighet inte varit avsedd att finnas.

30. Högsta förvaltningsdomstolen har i ett antal avgöranden rörande rättsprövning uttalat att en reglering som ger regeringen en diskretionär rätt att avgöra en viss fråga inte kan anses vara en rättighet enligt nationell, dvs. svensk, rätt för den enskilde (se t.ex. HFD 2013 not. 28, HFD 2016 ref. 38 och HFD 2017 ref. 2).

31. Först när det har konstaterats att en tvist avser en rättighet eller skyldighet enligt nationell rätt uppkommer frågan om denna till sin karaktär är civil. Avseende denna prövning har Högsta förvaltningsdomstolen uttalat att så bör anses vara fallet om det inte finns klart stöd för en annan bedömning (HFD 2011 ref. 22, HFD 2016 ref. 49 och HFD 2018 ref. 46). Det finns således en presumtion för att en konstaterad rättighet eller skyldighet är av civil karaktär.

Bedömningen i detta fall

32. Det aktuella regeringsbeslutet rör I.L. och A.S. Med hänsyn till den presumtion som finns får den uppkomna tvisten angående deras rätt att inträda som parter i ärendet och därigenom bevaka sina intressen avseende om åtalsförordnande ska meddelas anses vara reell och seriös.

33. Frågan är då om beslutet rör en rättighet eller skyldighet enligt nationell rätt.

34. Någon rätt att träda in som part, och därigenom utöva de rättigheter som följer av en sådan ställning, finns inte enligt den aktuella regleringen. Inte heller föreskrivs någon skyldighet för regeringen att höra den som åtalsförordnandet avser eller att dennes intresse av att förordnande inte meddelas ska beaktas vid beslutsfattandet. Av författningsregleringen följer således inte någon rättighet eller skyldighet för den som ett åtalsförordnande avser.

35. Inte heller ger en sedvanlig tolkning av bestämmelserna stöd för att det av dessa följer någon rättighet eller skyldighet för den som åtalsförordnandet avser. Kravet på åtalsförordnande ska ses mot bakgrund av att svenska domstolar formellt har en vidsträckt behörighet att döma över brott som begåtts utanför Sverige. Frågan om åtalsförordnande ska meddelas avgörs genom en lämplighetsavvägning utifrån omständigheterna i det enskilda fallet, bl.a. gärningens allvar och Sveriges intresse av lagföring. Vidare kan regeringen vid prövningen av frågan behöva göra folkrättsliga eller utrikespolitiska överväganden (prop. 2013/14:146 s. 55 f.). Det är således en rent diskretionär prövning som ska göras.

36. Enligt nationell rätt finns det alltså inte någon rättighet eller skyldighet på det sätt som sökandena gjort gällande. Avgörandet innefattar därmed inte en prövning av I.L:s och A.S:s civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 EKMR. Vad de har anfört om att ärendet i olika hänseenden inte har handlagts korrekt förändrar inte denna bedömning. Det finns således inte förutsättningar för rättsprövning av regeringens beslut. Ansökningarna om rättsprövning ska därför avvisas.

37. Vid denna utgång föranleder yrkandena om inhibition och muntlig förhandling inte någon åtgärd.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen avvisar ansökningarna om rättsprövning.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten, Andersson, Svahn Starrsjö* och *von Essen*. Föredragande var justitiesekreteraren Emma Önneby.

Regeringen (Justitiedepartementet, 2018-10-18):

Lagen (2014:406) om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser trädde i kraft den 1 juli 2014. För brott enligt lagen gäller universell jurisdiktion för svensk domstol i enlighet med 2 kap. 3 § 6 brottsbalken. Innan 2014 års lag trädde i kraft fanns ett stadgande om folkrättsbrott, grovt brott, i 22 kap. 6 § brottsbalken (den för ärendet aktuella lydelsen är den som gällde mellan den 1 juli 1995 och den 1 juli 2009). Även för det brottet gällde under den aktuella perioden universell jurisdiktion för svensk domstol. Svensk domstol har således domsrätt över de gärningar som I.L. och A.S. är misstänkta för.

Enligt 2 kap. 5 § brottsbalken krävs förordnande av regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, för att få väcka åtal för de brott som I.L. och A.S. är misstänkta för, eftersom brotten förövats utom riket. Enligt 1 § 2 förordningen (1993:1467) med bemyndigande för riksåklagaren att förordna om väckande av åtal i vissa fall, får riksåklagaren besluta om åtalsförordnande för ett brott som har begåtts utomlands av en svensk medborgare eller av en utlänning med hemvist i Sverige.

Enligt 3 § nämnda förordning får riksåklagaren överlämna ett ärende om förordnande att väcka åtal till regeringen, om det finns anledning till det. I.L. är svensk medborgare men A.S. är inte svensk medborgare och inte heller bosatt i Sverige. Riksåklagaren är behörig att fatta beslut om åtalsförordnande beträffande I.L. men inte beträffande A.S. och har därför överlämnat ärendet i sin helhet till regeringen för prövning. Omständigheterna i ärendet är sådana att förordnande bör meddelas. – Regeringen förordnar att åtal får väckas mot den svenske medborgaren I.L., född den [...], och den schweiziske medborgaren A.S., född den [...], för medhjälp till folkrättsbrott, grovt brott, begånget under perioden 1998–2003 i Sudan.