

Arbetsmarknadsdepartementet

103 33 Stockholm

a.remissvar@regeringskansliet.se

REMISSVAR AVSEENDE PROMEMORIAN FÖRSLAG TILL EN NATIONELL INSTITUTION FÖR MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER I SVERIGE (DS 2019:4)

Sammanfattning

Civil Rights Defenders tillstyrker förslaget att det ska införas en nationell institution för mänskliga rättigheter i Sverige, men anser att ytterligare åtgärder behöver vidtagas för att säkra institutionens oberoende och ställning. För att säkerställa ett effektivt skydd av mänskliga rättigheter i Sverige anser Civil Rights Defenders att det är av yttersta vikt att en svensk människorättsinstitution fullt ut uppfyller Parisprinciperna och kriterierna för att ackrediteras till A-status.

Civil Rights Defenders menar vidare att det oberoende som är ett krav utifrån Parisprinciperna kan garanteras bäst genom att institutionen placeras under Riksdagen.

Genom en grundlagsskyddad förankring kan institutionens oberoende, ställning och fortsatta arbete säkerställas inför framtiden. Civil Rights Defenders anser att arbetet med en grundlagsändring skyndsamt måste påbörjas, men att det inte behöver vara klart innan institutionen etableras.

Människorättsinstitutionen i Sverige bör även ges mandat och befogenhet att kunna intervensera i rättsliga processer och driva talan i nationell rätt i vissa fall. Förslaget bör även kompletteras på så sätt att civilsamhällets och särskilt utsatta gruppers inflytande säkerställs och garanteras i institutionens arbete.

Civil Rights Defenders vill även framhäva vikten av att människorättsinstitutionen tillförs adekvata medel för att säkerställa att institutionen kan verka aktivt och oberoende i praktiken för att säkerställa efterlevnaden av mänskliga rättigheter i Sverige.

Allmänna synpunkter

Civil Rights Defenders har granskat utredningens förslag och bakomliggande resonemang utifrån Sveriges internationella åtaganden att respektera och garantera mänskliga fri- och rättigheter.

Civil Rights Defenders är en del av det nätverk av civilsamhällesorganisationer som sedan flera år arbetar för en oberoende institution för mänskliga rättigheter och som agerat med gemensamma skrivelser i frågan. Civil Rights Defenders står således bakom det som framförts av nätverket. Utredaren Lise Bergh har arbetat föredömligt i förhållande till civilsamhället, med flera dialogtillfällen och tydlig kommunikation kring vad utredningen ansett vara realistiska förslag att ta vidare. Vi kan konstatera att utredningen i stor utsträckning beaktat det som framförts av nätverket.

Civil Rights Defenders har kommenterat de delar av förslaget där vi har synpunkter.

Rättslig utgångspunkt

Civil Rights Defenders välkomnar att regeringen i regeringsförklaringen den 21 januari 2019 slog fast att "En oberoende institution för mänskliga rättigheter inrättas" och att utredningen Ds 2019:4 nu sänts ut på remiss. Inrättandet av en människorättsinstitution är en angelägen reform som ger förutsättningar för ett stärkt arbete med mänskliga rättigheter på nationell nivå och för att garantera efterlevnaden av Sveriges internationella konventionsåtaganden.

Genom ratificeringen av konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD)¹ har Sverige åtagit sig en skyldighet att inrätta en nationell institution för mänskliga rättigheter. Det är därmed inte enbart av intresse och nytta för Sverige att institutionen för mänskliga rättigheter inrättas, utan detta är även en skyldighet som Sverige har åtagit sig genom ratificeringen.

I detta sammanhang är det värt att notera att Sverige inom ramen för utrikespolitik och utvecklingssamarbete tar stort ansvar för att stärka arbetet med mänskliga rättigheter i andra

¹ Convention on the Rights of Persons with Disabilities. Enligt Artikel 33.2 CRPD ska det i varje konventionsanslutande stat finnas en oberoende mekanism med uppgift att främja, skydda och övervaka konventionens genomförande.

länder. Det är därför av stor vikt att Sverige har en hög ambition i människorättsarbetet även nationellt, också i fråga om en nationell institution och dess etablering, mandat och resurser.

Institutionen ska inrättas som en ny myndighet (kap 5.2.2)

Civil Rights Defenders tillstyrker förslaget att människorättsinstitutionen inrättas som en ny oberoende myndighet, men förordar att institutionen istället placeras under Riksdagen.

För att säkerställa ett effektivt skydd av mänskliga rättigheter i Sverige anser Civil Rights Defenders att det är av yttersta vikt att en svensk människorättsinstitution fullt ut uppfyller Parisprinciperna och kriterierna för att nå A-status i ackrediteringssystemet. Människorättsinstitutionens oberoende är en förutsättning för detta och vi menar att oberoendet bäst garanteras genom att institutionen placeras under Riksdagen. En sådan lösning bör även på ett bättre sätt inge förtroende för institutionen.

Vad gäller utredningens förslag instämmer Civil Rights Defenders i utredarens slutsats att inrättandet av människorättsinstitutionen under en redan befintlig myndighet varken skulle vara lämpligt eller förenligt med Parisprinciperna. En alternativ lösning som innebär att institutionens arbete fördelas på ett flertal befintliga myndigheter som sammantaget skulle bilda en institution utgör heller inte en lämplig lösning. Detta skulle komma att medföra stor splittring i institutionens uppdrag och arbete och försvaga dess ställning och effektivitet.

Institutionens placering är dock inte ensamt avgörande för dess förutsättningar att vara oberoende. En människorättsinstitution måste även ges tillräckliga anslag för att fullfölja sitt uppdrag, och det är nödvändigt att institutionen helt kontrollerar och förfogar över sina resurser, samt att redovisning och revision utförs av oberoende organ. Civil Rights Defenders vill också understryka OHCHR:s varning mot att binda en institutions budget till en statlig myndighets budget därför att "även om ingen faktisk inblandning sker, kan det ge intrycket av ett bristande oberoende".²

Institutionens uppdrag och uppgifter (kap. 4)

Civil Rights Defenders tillstyrker förslaget att människorättsinstitutionen ska ha brett uppdrag, fastställt i lag, att självständigt och med utgångspunkt i de för Sverige rättsligt bindande källorna främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige.

² OHCHR, *National Human Rights Institutions - History, Principles, Roles and Responsibilities*, Professional Training Series No. 4 Rev. 1., HR/P/PT/Rev.1 (United Nations, New York and Geneva 2010), sid. 41.

Civil Rights Defenders vill framhäva att det är centralt att institutionen granskar statliga myndigheter för att säkerställa efterlevandet och förverkligandet av mänskliga rättigheter i deras verksamheter. Institutionen måste kunna granska myndigheternas utövning, påtala brister i arbetet och ge rekommendationer i förhållande till efterlevandet av mänskliga rättigheter. Om myndigheten inte ändrar handlägningsrutiner, ärendehantering eller andra relevanta arbetsmetoder efter rekommendationerna ska institutionen kunna påtala brister och felaktigheter till regering eller Riksdag. Civil Rights Defenders anser att människorättsinstitutionen ska kunna granska alla aktörer i samhället och kunna ge rekommendationer riktade även mot privata och offentligt ägda företag.

Civil Rights Defenders anser att det är viktigt att den lagstiftning som ligger till grund för en oberoende nationell människorättsinstitution tydliggör att institutionen har mandat att på eget initiativ lämna inlagor till, och rikta yttranden till, lagstiftande, verkställande och andra politiska institutioner och organ.

Mandat att driva fall och intervensera i pågående rättsprocesser (kap. 4.3)

Civil Rights Defenders är kritisk till att det i förslaget anges att institutionen inte ska ha mandat att driva fall och intervensera i pågående rättsprocesser. Civil Rights Defenders anser inte att institutionen ska hantera individuella klagomål, men att institutionen ska ha mandat att intervensera i rättsliga processer som aktualiserar kränkningar av mänskliga rättigheter i nationella rättsprocesser och som företrädare för en part vid internationella instanser.

Männikorättsinstitutionens mandat att intervensera i nationella rättsprocesser bör ge befogenhet 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 innebörd vid tillämpning av svensk rätt.

Civil Rights Defenders vill framhålla att svensk lag ska tolkas så långt det är möjligt i överensstämmelse med Sveriges internationella överenskommelser, vilket möjliggör ett effektivt säkerställande av mänskliga rättigheter i Sverige. Institutionens interventionsrätt kan i detta sammanhang komma att stärka myndigheters och domstolars tillämpning av principen om fördragskonform tolkning, som i nuläget i praktiken huvudsakligen sker i förhållande till EU-rätten.³ För att mänskliga rättigheter på ett effektivt sätt ska kunna säkerställas i Sverige, är det

³ En kartläggning av myndigheternas tillämpning av principen om fördragskonform tolkning, genomförd av Uppsala universitet, på uppdrag av Kulturdepartementet, visar att fördragskonform tolkning av andra folkrättsliga traktat, utöver EU-rätten, förekommer endast i en begränsad utsträckning. Se konventionskonform tolkning (KU 2017/01380/DISK – UFV 2017/1056).

i sammanhanget också av vikt att domstolarna är införstådda med att även Europakonventionen ska tolkas fördragskonformt med annan internationell rätt.⁴

Civil Rights Defenders anser även att människorättsinstitutionen bör kunna driva talan för en grupp personer som utsatts för en kränkning, t.ex. genom en grupptalan i nationell rätt, i det fall institutionen identifierar strukturella och/eller systematiska tillkortakommanden i förhållande till efterlevandet av mänskliga rättigheter i Sverige och som inte åtgärdas på annat sätt.

Därutöver anser Civil Rights Defenders att institutionen ska ha rätt att företräda en part i rättsprocesser i internationella instanser, däribland Europadomstolen och vid FN:s övervakningskommittéer. Det är viktigt att institutionen har befogenhet att agera när kränkningar av mänskliga rättigheter uppmärksammas men adekvata åtgärder inte vidtagits nationellt eller när nationella och internationella regelverk är mindre klara i en särskild fråga.

Rådet för de mänskliga rättigheterna (kap 6.3.2)

Civil Rights Defenders vill understryka vikten av att samhällets alla aktörer och särskilt civilsamhället involveras i människorättsinstitutionens arbete och att rådet för de mänskliga rättigheterna inrättas i enlighet med förslaget. Det är av avgörande betydelse för trovärdigheten, förankringen och tillhandahållandet av värdefull kompetens och insikt att samhällets aktörer involveras i människorättsinstitutionens arbete.

För att inrättandet av människorättsinstitutionen i Sverige ska få ett brett stöd och effektivt genomslag är det av särskild betydelse att utarbetandet och genomförandet av institutionen framgent sker genom en öppen, inkluderande och transparent process med bredast möjliga deltagande av samtliga berörda samhällsliga aktörer.⁵ Det samråd som genomförts vid utarbetandet av förslaget bör därför fortsätta.

Det civila samhället, inklusive personer med funktionsnedsättning och de organisationer som representerar dem, ska involveras och fullt ut medverka i övervakningsförfarandet inom

⁴ Som exempel kan nämnas att Europadomstolen har klargjort att Europakonventionen ska tolkas i överensstämmelse med annan internationell rätt, oberoende av om konventionsstaten ratificerat tillämpbar internationell konvention eller inte. Se Case of Demir and Baykara v. Turkey (Application no. 34503/97). Judgement 12 November 2008, para. 85-86.

⁵ Samlat, genomtänkt och uthålligt? En utvärdering av regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter 2006-2009 (SOU 2011:29).

institutionens arbete.⁶ Detta gäller även de nationellt erkända minoriteterna och urfolket samerna i Sverige.

Det är av särskild betydelse att berörda grupper ges möjlighet till inflytande för att ge sina synpunkter på förslag redan i ett tidigt skede i en process eller i ett arbete och därefter genom frekvent förekommande samrådsförfaranden. Detta bör kompletteras med särskilda samråd som specifikt behandlar sakfrågor som bedöms vara av betydelse för en eller flera grupper. Syftet med dessa samråd bör vara att ge utrymme för en fördjupad diskussion. Regeringen bör därför prioritera möjligheterna för särskilt utsatta grupper att komma till tals och få sina synpunkter beaktade.⁷

Frågor för framtiden (kap 9)

Civil Rights Defenders vill understryka vikten av att de frågeområden som i förslaget anges vara angelägna för framtida utredningar eller för hanteringen i uppföljningen av institutionen tas på stort allvar och inkluderas i utvecklingen av arbetet redan på ett tidigt stadium.

Civil Rights Defenders anser att arbetet med en grundlagsändring skyndsamt måste påbörjas, men att det inte behöver vara klart innan människorättsinstitutionen etableras.

Övriga synpunkter

Institutionens årsrapport (kap. 4.4)

Civil Rights Defenders tillstyrker utredningens förslag att institutionen ska ha en skyldighet att årligen, senast den 1 april, lämna en rapport till regeringen om dess verksamhet och iakttagelser av utvecklingen i fråga om de mänskliga rättigheternas säkerställande i Sverige. Det är av vikt att rapporteringen från institutionen får bred spridning inom samtliga relevanta politikområden och används som underlag i de politiska beslutsprocesserna i Riksdagens utskott. Det är även av stor betydelse att institutionen kan följa upp det arbete som görs utifrån underlaget och iakttagelserna i den årliga rapporteringen.

Finansiering och övriga konsekvenser (kap. 10.2 och 10.3.2)

Civil Rights Defenders vill understryka vikten av att regeringen avsätter tillräckligt med resurser för att säkerställa en fungerande och verkningsfull människorättsinstitution i Sverige.

⁶ Se Artikel 33.3 CRPD och sid. 58 i utredningsförslaget.

⁷ Samlat, genomtänkt och uthålligt? En utvärdering av regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter 2006-2009 (SOU 2011:29).

Civil Rights Defenders vill framhålla, i enlighet med bedömningen i utredningen, att det är angeläget att institutionen, på samma sätt som de statliga myndigheterna, kan bidra till att förbättra kommunernas och landstingens arbete med mänskliga rättigheter. Många av bristerna i Sverige idag i fråga om förverkligandet av mänskliga rättigheter förekommer på den lokala och regionala nivån och den offentliga servicen såsom vård, omsorg och skola varierar i stor utsträckning mellan olika delar i landet.

Remissvaret har beretts av Annika Jyrwall Åkerberg, senior jurist, och Adrian Forsgren.

Stockholm som ovan,

John Stauffer
Chefsjurist