

Remissvar från Amnesty International i Sverige:

Synpunkter på "Förslag till en nationell institution för mänskliga rättigheter i Sverige"
(Ds 2019:4)

DNR: Ku2018/02102/DISK

Introduktion

Amnesty International är en av världens största människorättsorganisationer. Vårt arbete baseras på det universella regelverket om mänskliga rättigheter, vilket grundar sig i principen om alla människors lika värde. Vi kämpar för att dessa rättigheter ska gälla alla, alltid. Regelverket innehåller juridiska och politiska förpliktelser vilket binder stater som ratificerat relevanta konventioner, bland dem Sverige.

Amnesty understryker den svenska statens direkta folkrättsliga skyldighet att garantera samtliga individer de rättigheter som omfattas i de konventioner Sverige ratificerat, säkerställa att dessa inte kränks samt vidta förebyggande åtgärder för att möjliggöra deras uppfyllelse.

Genom vårt arbete ser vi brister i skyddet för de mänskliga rättigheterna i Sverige. Amnesty har till exempel nyligen kartlagt stora brister i rättssystemets hantering av våldtäkter i Norden, och i en färsk utredning visat hur utsatta EU-medborgare i Sverige, de flesta av dem romer, saknar tillgång till tak över huvudet, rent vatten eller toaletter. Vi ser brister i bedömningar av ålder och hur de medicinska åldersbedömningarna utförs i förhållande till barn som söker asyl utan vårdnadshavare, av asylsökande som utsatts för tortyr samt av hbtqi-personers behov av skydd. En nationell människorättsinstitution är i detta sammanhang en central aktör för att Sverige ska säkerställa full respekt för de internationella åtagandena om mänskliga rättigheter.

Den svenska staten har även en förpliktelse under FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD) att inrätta en nationell, oberoende granskande mekanism.

Amnesty ingår i Nätverket för en svensk människorättsinstitution (hädanefter nätverket), en grupp civilsamhällesorganisationer som har haft möjlighet att delta i dialogtillfällen med utredaren under utredningens arbete. Nätverket har dessförinnan under lång tid deltagit i dialog med såväl regeringen som riksdagen om utformningen av den nya institutionen i syfte att säkerställa en oberoende nationell institution fullt förenlig med Parisprinciperna, och därmed med A-status.

Sammanfattning

Amnesty International välkomnar utredningen som ett steg mot en nationell människorättsinstitution (hädanefter NHRI eller institutionen) efter många års överläggningar och Amnesty tillstyrker att institutionen inrättas enligt utredarens samlade förslag, med det tidsperspektiv för start av verksamheten den 1 januari 2021 som föreslås i departementspromemorian.

Amnestys remissvar lyfter fram synpunkter att en sådan institution ska ha ett säkerställt oberoende, fordrar grundlagsskydd och tillräckliga resurser, och bär ansvar att konsultera grupper som är särskilt utsatta för människorättskränkningar.

Synpunkter

Inrättandet av en NHRI i Sverige är angeläget i en tid när ökad intolerans, hat och diskriminering i en kontext av ett krympande utrymme för civilsamhället präglar vår omvärld. Inrättandet innebär också att Sverige hör samman uppmaningarna från såväl nationella människorättsorganisationer som från FNs råd för mänskliga rättigheter och andra människorättsmekanismer.

4.1 Institutionens övergripande uppdrag

Amnesty tillstyrker utredarens förslag att institutionens uppdrag ska vara bredaste möjliga och omfatta alla för staten folkrättsligt bindande förpliktelser på de mänskliga rättigheternas område. Det bör också beaktas att institutionen måste ha möjlighet att vara del av en normutveckling på människorättsområdet, i förhållande till såväl det egna uppdragets utformning som i rekommendationer och förslag på åtgärder till följd av undersökningar och kartläggningar.

4.2 Nationell mekanism enligt konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

Amnesty tillstyrker också specifikt att institutionen utgör den övervakningsmekanism som beskrivs i artikel 33.2 i CRPD och som utgör ett krav på oberoende granskning av konventionens efterlevnad.

5.2.2. Institutionen ska inrättas som en ny myndighet

Amnesty delar utredarens slutsats att placeringen av en NHRI i befintlig myndighet "varken skulle vara lämplig eller förenlig med Parisprinciperna. En sådan lösning kan inte garantera institutionens oberoende, och kan skada förtroendet såväl för institutionen som för den befintliga myndigheten." Organisationen tillstyrker utredarens förslag om att inrätta nationella institutionen för mänskliga rättigheter som en ny oberoende myndighet.

Utifrån ett globalt perspektiv vill Amnesty understryka att oberoendet är en grundläggande premis för att en NHRI effektivt ska kunna främja, skydda och övervaka de mänskliga rättigheterna. Detta oberoende kan bäst uppnås genom att säkerställa att NHRI lever upp till de normer som Parisprinciperna slår fast, att institutionen de facto kan hävda oberoendet samt att den också uppfattas som oberoende. Detta måste noggrant beaktas i den fortsatta beredningen.

6.3 Civilsamhällets och andra aktörers medverkan vid institutionen

Institutionen bör ha ett specifikt ansvar att konsultera grupper som är särskilt utsatta för människorättskränkningar och som kan vara underrepresenterade i det organiserade civilsamhället. Detta för att få en tydlig bild av vilket stöd de behöver för att deras rättigheter bättre ska främjas och skyddas, och för att etablera en trovärdighet och legitimitet hos framför allt rättighetsbärare och dem som företräder dessa.

Civilsamhällets roll i förhållande till institutionens arbete är av stor betydelse för trovärdighet, förankring och för att tillföra kompetens. Specifikt anser Amnesty att civilsamhällets medverkan uppmuntrar transparens; fostrar en hållbar människorättskultur; bidrar till att säkerställa att rättighetsbärarnas behov och rättigheter uppfylls; samt förbättrar efterlevnaden av Parisprinciperna.

Amnesty understryker vikten av specifik/bred representation för att säkerställa institutionens integritet och trovärdighet. Det kan finnas risk att bred representation skulle uppfattas som eller leda till att specifika intressen företräds, men Amnesty bedömer att riskerna för institutionens trovärdighet och funktion är större om den leds av personer med likartad yrkesmässig och personlig (såsom etnisk, samt tros-, ålders-, funktions-, och könsrelaterad) bakgrund. Artikel 33.3 i CRPD stipulerar att civilsamhället ska involveras och delta i övervakningen genom mekanismen, och lyfter specifikt fram personer med funktionsnedsättning och de organisationer som företräder dem.

6.3.2 Rådet för de mänskliga rättigheterna

Utredaren föreslår att institutionens styrelse ges uppdrag att inrätta och utse Rådet för de mänskliga rättigheterna. I förslaget om sammansättning av Rådet tar utredaren fasta på vikten av att inhämta kunskaper och erfarenheter ur det civila samhället och lyfter fram att det krävs av såväl Parisprinciperna som CRPD, artikel 33.3 att civila samhället involveras. Amnesty tillstyrker förslaget.

9.1 Grundlagsreglering

Amnesty delar bedömningen. Nätverket har lyft fram behovet av att institutionen och dess arbete med mänskliga rättigheter ska vara grundlagsskyddat. Amnesty vill i det sammanhanget understryka att ett arbete för att säkerställa grundlagsskydd bör inledas utan dröjsmål, samtidigt som institutionen bör inrättas snarast och därmed inledningsvis med förankring i lag.

9.2 Överflyttning av Diskrimineringsombudsmannens främjandeuppdrag till institutionen

Amnesty välkomnar bedömningen att vid en framtida översyn av institutionens och DO:s uppdrag överväga överflyttning av Diskrimineringsombudsmannens främjandeuppdrag till institutionen.

9.3 Amicus Curiae-utlåtanden

Nätverket har uttryckt att en NHRI måste få mandat att intervensera i rättsliga processer som aktualiserar människorättskränkningar, i nationella domstolsförhandlingar och i relation till andra rättskipande instanser såsom JK. Nätverket anser att ett mandat att lämna inlagor och

på annat sätt intervensera i rättsliga processer på nationell nivå syftar till att redogöra för Sveriges internationella åtaganden och dess tillämpbarhet på svensk rätt. Tredjepartsutlåtande som *amicus curiae*-utlåtanden är enligt Amnesty viktiga verktyg i rättsväsendets arbete att säkra mänskliga rättigheter. Vi ställer oss bakom bedömningen att frågan om *amicus curiae*-utlåtanden bör utredas.

10.2 Finansiering

Amnesty understryker att en NHRI måste ges tillräckliga anslag för att fullfölja sitt uppdrag, och vi ser det som nödvändigt att en NHRI helt kontrollerar och förfogar över sina resurser, samt att redovisning och revision utförs av oberoende organ. Vi vill också understryka varningen i *National Human Rights Institutions - History, Principles, Roles and Responsibilities* (FN:s Office of the High Commissioner for Human Rights) 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".

Att främja, skydda och övervaka mänskliga rättigheter och att samtidigt vara den oberoende mekanism som åligger Sverige genom FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning är uppgifter som motiverar ekonomiska prioriteringar. Vi anser dock att man inte bör reducera människorättssatsningar hos andra aktörer för att ge resurserna till institutionen. Det ordinarie arbetet behöver fortskrida som tidigare.

10.3.2 Konsekvenser för kommuner och landsting

Inom ramen för nätverket har vi gett uttryck för att vi delar uppfattningen att "genomförandet av de mänskliga rättigheterna är till stor del beroende av kommuners och landstings verksamhet."

Nätverket har uttryckt att det samtidigt "är många av de brister som finns idag när det gäller mänskliga rättigheter i Sverige kopplade till den lokala och regionala nivån. Ofta varierar exempelvis den offentliga servicen som vård, omsorg och skola orimligt mycket mellan olika delar av landet. Detta trots att rättigheter ska komma alla till del, på lika villkor och enligt de förpliktelser som Sverige har enligt internationella konventioner om mänskliga rättigheter. Det kommunala självstyret får inte vara ett hinder för rättigheter, men blir det i praktiken alltför ofta.

Nätverket vill därför framhålla utredarens bedömning att "Institutionen kan på samma sätt som för de statliga myndigheterna bidra till att förbättra kommunernas och landstingens arbete med mänskliga rättigheter."

Övriga synpunkter

Tillgänglighet är av vikt för att garantera institutionens oberoende i enlighet med Parisprinciperna och dess uppdrag. Det blir därför viktigt att beakta att lokaler måste vara tillgängliga för personer med funktionsnedsättningar, lätta att ta sig till och centralt belägna; nära kollektivtrafik. Lokalerna bör inte vara placerade i direkt anslutning till myndighetsbyggnader, och bör spegla institutionens intresse och dess kultur.

Generellt menar Amnesty att institutionen bör verka för att främja en kultur av respekt för mänskliga rättigheter, genom utbildning och kunskapsstärkande insatser kring människorättsfrågor. Detta tar sin början redan under fortsatt beredning och ställer krav på tydlig politisk vilja och ambitionen att Sverige ska få en stark, offensiv NHRI.

Slutligen, en NHRI bör och kommer alltid att bedömas på grundval av dess resultat i förhållande till hur den bedriver sitt arbete, dess interventioner, granskningar och främjandearbete, och inte enbart på deras juridiska eller institutionella ramar. En NHRI bör därför vara öppen för att själv granskas av det civila samhället, inklusive människorättsförsvarare.

Undertecknas:



Anna Lindenfors
Generalsekreterare, Amnesty International i Sverige