

Remissyttrande angående departementspromemorian ”Förslag till en nationell institution för mänskliga rättigheter i Sverige” Ds 2019:4

Antidiskrimineringsbyrån Stockholm Syd (ADB Stockholm Syd) har beretts tillfälle att yttra sig över departementspromemorian ”Förslag till en nationell institution för mänskliga rättigheter i Sverige” Ds 2019:4.

Inledningsvis välkomnar ADB Stockholm Syd *idén* om att en nationell institution för mänskliga rättigheter (MR-institution eller institutionen) skall upprättas. ADB Stockholm Syd är av uppfattningen att den är ett viktigt steg för Sveriges fortsatta arbete med mänskliga rättigheter. ADB Stockholm Syd ser däremot det förslag som ligger på bordet som ytterst problematiskt.

Vid en samlad bild av institutionens föreslagna utformning, placering och uppdrag anser ADB Stockholm Syd att institutionen både blir och framstår som tandlös. Enligt det nu utformade förslaget kommer inte heller MR-institutionen att *vara* oberoende, oaktat om utredaren *anser* att den kommer framstå som det. En statlig myndighet kan aldrig bli helt oberoende, särskilt inte i det fall att den placeras under regeringen. I det fall att en institution ändå skall upprättas i enlighet med förslaget anser ADB Stockholm Syd att det saknas behov för ett sådant upprättande.

I det fall att lagstiftaren ämnar gå vidare med processen att upprätta en MR-institution vill ADB Stockholm Syd se ett antal förändringar i den föreslagna utformningen. ADB Stockholm Syd lämnar härmed följande synpunkter.

Institutionen ska inrättas som en ny myndighet

Utredaren hade att ta ställning till om en MR-institution kunde inrymmas under en befintlig myndighet. Utredaren anförde följande ”*Det är varken lämpligt eller förenligt med Parisprinciperna att inrätta MR-institutionen vid en befintlig myndighet. En sådan lösning garanterar inte institutionens oberoende och kan skada förtroendet för såväl institutionen som för den befintliga myndigheten.* ADB Stockholm Syd tillstyrker att MR-institutionen inrättas som en ny egen myndighet.

Antidiskrimineringsbyrån Stockholm Syd är en ideell verksamhet som drivs av SIOS, Samverkansorgan för Etniska Organisationer i Sverige, och finansieras av Myndigheten för Ungdoms- och Civilsamhällesfrågor (MUCF), Botkyrka kommun samt Haninge kommun. Antidiskrimineringsbyråns mål är att motverka diskriminering och på andra sätt främja människors rättigheter.

MR-institutionens oberoende

Utredaren har i promemorian motsatt sig att institutionen ska placeras som en ny myndighet under riksdagen. Utredaren hänvisar till en tidigare rapport som författades av en utredare som tillsatts av konstitutionsutskottet för att utreda om det var lämpligt om MR-institutionen blev en del av Riksdagens ombudsmän (JO) och på vilket sätt det skulle kunna ordnas organisatoriskt. I *JO som IMR – Utredning som led i konstitutionsutskottets beredning av frågan om en svensk institution för mänskliga rättigheter* (konstitutionsutskottet, dnr. 1214-2016/17) fann den då aktuella utredaren att det borde vara uteslutet att tillföra ytterligare myndigheter under riksdagen enbart för att kunna erbjuda dem en från regeringen fristående ställning utan konstitutionell nytta för riksdagen själv. Konstitutionsutskottet anförde senare att övervägande skäl talade för att institutionen varken skulle inrättas som ny myndighet under riksdagen eller knytas till JO.

Utredaren i det nu förevarande fallet har istället föreslagit att institutionen ska bedrivas i myndighetsformen, som myndighet under regeringen. Utredaren har anført att för att uppfattas som trovärdig och legitim behöver institutionen inte enbart rent faktiskt vara oberoende, utan även uppfattas som oberoende. ADB Stockholm Syd är av uppfattningen att institutionens anseende som oberoende riskerar att kraftigt undermineras om den placeras under regeringen. ADB Stockholm Syd anser att det bör utredas ytterligare om någon annan lösning, såsom en självständig placering under riksdagen, d.v.s. utan att knytas till JO, är möjlig.

Utredaren har även föreslagit att styrelsen för institutionen skall tillsättas av regeringen. ADB Stockholm Syd är av uppfattningen att även denna ordning riskerar att kraftigt underminera dels institutionens faktiska oberoende, men dels även institutionens anseende som oberoende.

Rådet för de mänskliga rättigheterna

Utredaren konstaterar att institutionens styrelse inte ska bestå av företrädare för olika intressen. Representation av de samhällskrafter som arbetar med främjande och skydd av de mänskliga rättigheterna ska istället ske genom institutionens råd för mänskliga rättigheter. Rådet ska utses av institutionens styrelse och det ska vara brett sammansatt och inkluderande. Rådets uppgift ska vara att ge myndigheten råd och stöd genom att tillföra institutionen erfarenheter från det civila samhällets och andra aktörers arbete med mänskliga rättigheter.

ADB Stockholm Syd välkomnar förvisso att civilsamhället kommer att vara en del av institutionen. Däremot bör en annan ordning än att rådet skall tillsättas av styrelsen, som i sin tur tillsätts av regeringen, ses över. Med den förslagna ordningen blir varken styrelse eller råd oberoende.

ADB Stockholm Syd kan inte nog betona vikten av att minoriteter, såväl erkända som icke-erkända bereds möjlighet att finnas representerade i rådet.

Vidare bör civilsamhällets och minoriteters reella inflytande förstärkas för att på så sätt garanteras. Det framgår t.ex. inte i promemorian viken vikt som skall tillmätas de råd och det stöd som rådet ger myndigheten. Inte heller framgår det huruvida styrelsen, som tillsätts av regeringen, är bundna att följa de råd som rådet avger. Detta bör tydligt regleras i lag.

”Främja säkerställandet”

Utredaren framför att en MR-institution inrättad i enlighet med Parisprinciperna ska ha ett brett uppdrag att främja och skydda de mänskliga rättigheterna.

Uppgiften att främja mänskliga rättigheter innebär exempelvis att utbilda, informera eller ge vägledning i frågor om mänskliga rättigheter. Uppgiften att skydda mänskliga rättigheter kan exempelvis innebära att undersöka och rapportera om hur de mänskliga rättigheterna respekteras och genomförs, att granska författningsförslag och att föreslå författningsändringar och andra åtgärder. Någon skarp gräns mellan begreppen ”skydda” och ”främja” går dock inte att dra. ”Främja och skydda” kan jämföras med begreppen som används i Parisprinciperna, ”promote and protect”.

Enligt artikel 33.2 i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD) ska det i varje stat finnas en eller flera oberoende mekanismer med uppgift att främja, skydda och övervaka konventionens genomförande. Uppgiften att övervaka nämns inte i Parisprinciperna. MR-delegationen ansåg i sitt delbetänkande att begreppet ”övervaka” ligger nära begreppet ”skydda” som i Parisprinciperna används i betydelsen att övervaka. Delegationen bedömde att övervakningsuppgiften innefattar regelbunden analys av vilka framsteg som gjorts i genomförandet av konventionen, vad som återstår att göra och vilka svårigheter eller brister man stött på.

Den nu tillkommande MR-institutionen ska ha i uppdrag att ”främja säkerställandet” av de mänskliga rättigheterna. Denna formulering har valts då den enligt utredaren minskar risken för missförstånd huruvida uppdraget kommer att omfatta alla de delar som Parisprinciperna och CRPD förutsätter. ADB Stockholm Syd ställer sig frågande till detta resonemang. Resonemanget framstår som undermåligt underbyggt och ADB Stockholm Syd är av uppfattningen att begreppet ”främja säkerställandet” inte tydliggör vilka delar av Parisprinciperna och CRPD som omfattas. Formuleringen ”främja säkerställandet” bör utredas ytterligare och beredas för att bli mer koherent med internationell rätt. ADB Stockholm Syd föreslår i detta avseende att termerna ”främja, skydda och övervaka” istället skall användas.

Institutionen ska inte pröva enskilda klagomål om kränkningar av de mänskliga rättigheterna

Utredaren slår fast att institutionen inte ska pröva enskilda klagomål om kränkningar av de mänskliga rättigheterna.

ADB Stockholm Syd upplever idag att de människor vi möter i vår verksamhet har oerhört svårt att få sitt ärende prövat. Endast ett ytterst få av de ärenden som anmäls till Diskrimineringsombudsmannen (DO) leder till tillsyn. Ännu ovanligare är det att DO driver ärenden i domstol. Istället hänvisar DO enskilda som vill driva sitt ärende rättsligt till oss, antidiskrimineringsbyråerna.¹ Vi antidiskrimineringsbyråer saknar både medel och resurser för att driva ärenden i domstol och tvingas tyvärr allt för ofta avsäga oss ärenden till följd av detta.

Vi upplever även att få enskilda som utsatts för diskriminering har de finansiella möjligheter och/eller tillgång till den kunskap som ofta faktiskt krävs för att själva driva sitt ärende i domstol.

¹ <https://www.svd.se/svart-att-fa-hjalp-for-den-som-diskriminerats>

Till följd av bland annat dessa orsaker kan ADB Stockholm Syd inte nog betona vikten av att institutionen prövar enskildas klagomål om kränkningar av de mänskliga rättigheterna.

Frågor för framtiden

a) Amicus Curia-utlåtanden

Då institutionen inte skall pröva enskilda klagomål, och att institutionen även i övrigt kommer att vara tandlös, anser ADB Stockholm Syd att det absolut lägsta krav som kan ställas är att MR-institutionen tillåts ge Amicus Curia-utlåtanden. ADB Stockholm Syd ser gärna att institutionen erhåller samma funktion som "third-party interveners" i Europadomstolen för mänskliga rättigheter har.

ADB Stockholm Syd anser därför att möjlighet att ge Amicus Curia-utlåtanden skyndsamt bör utredas.

b) Överflyttning av Diskrimineringsombudsmannens främjandeuppdrag till institutionen

Utredaren anser att det finns skäl att samla ansvaret för främjandeuppdraget på diskrimineringsområdet hos en aktör. Det bör enligt utredaren därför övervägas om institutionen ska ta över Diskrimineringsombudsmannens främjandearbete.

Eftersom institutionen inte skall pröva enskilda klagomål delar ADB Stockholm Syd utredarens uppfattning och tillstyrker därför detta förslag *förutsatt* att det innebär att DO:s uppdragsbeskrivning ses över. ADB Stockholm Syd förutsätter att om institutionen tar över främjandearbetet från DO kommer DO istället att ges möjlighet att pröva enskilda klagomål i betydligt större utsträckning än vad som görs idag.

Avslutande ord

Även om ADB Stockholm Syd, som ovan nämnts, i viss mån välkomnar institutionens tillkomst som sådan anser ADB Stockholm Syd vid en samlad bild av institutionens föreslagna utformning, placering och uppdrag att det dessvärre föreligger en överhängande risk att institutionen både blir och framstår som ineffektiv.

Om lagstiftarens intention är att upprätta en oberoende institution som ska granska statens förehavanden är det inte rimligt att den upprättas och styrs av densamma. **Med det uppdrag som nu föreslagits institutionen anser ADB Stockholm Syd att ett upprättande är onödigt då denna funktion istället bör tillfalla civilsamhället. Det uppdrag som för institutionen föreslagits görs till stor del redan idag av civilsamhället och skulle kunna göras i ännu större utsträckning om civilsamhället gavs förutsättningar för det.** Det förslag som nu ligger på bordet ger intrycket att vara en arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Initiativet till upprättandet av institutionen framstår mer som politisk signalering, än som ett faktiskt initiativ att främja och skydda mänskliga rättigheter i Sverige.

Emmi Kjälled,

Jurist

Antidiskrimineringsbyrån Stockholm Syd