

REMISSVAR

21 maj 2019

Dnr: BO 2019-0117-2

Arbetsmarknadsdepartementet
a.remissvar@regeringskansliet.se

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

(Ku2018/02102/DISK)

Inledning

Barnombudsmannen har beretts möjlighet att inkomma med ett remissvar på promemorian om ett förslag till en nationell institution för mänskliga rättigheter i Sverige. Barnombudsmannen kommenterar förslaget utifrån vårt uppdrag som ombudsmannamyndighet för FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) i Sverige.

Barnombudsmannen tillstyrker förslaget om att inrätta en oberoende institution för mänskliga rättigheter i Sverige. Barnombudsmannen vill dock påminna om att vi i vårt tidigare yttrande över möjligheterna att inrätta en sådan institution, har påpekat att för största möjliga oberoende ska säkerställas bör den vara placerad under riksdagen.¹ Detta är fortfarande Barnombudsmannens grunduppfattning, men eftersom riksdagen tydligt uttalat att den inte önskar ha institutionen under sig, är utredarens förslag ett gott alternativ som vi ställer oss bakom.

Utifrån vår erfarenhet som myndighet som arbetar med rättighetsfrågor kan vi se både fördelar och utmaningar med förslagen. Det gäller till exempel att säkra att förvaltningsanslaget är tillräckligt stort för att säkerställa att institutionen kan driva ett oberoende arbete enligt Parisprinciperna.

4 Institutionens uppdrag och uppgifter

4.1 Institutionens övergripande ansvar

Utredaren föreslår att MR-institutionens uppdrag ska fastställas i lag och att uppdraget ska vara att självständigt främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige. Barnombudsmannen tillstyrker detta förslag. Barnombudsmannen tillstyrker också att det är de mänskliga rättigheter som regleras i grundlagen, Europakonventionen om mänskliga rättigheter, EU-stadgan om grundläggande rättigheter och andra för Sverige folkrättsligt bindande förpliktelser som MR-institutionen ska utgå ifrån.

¹ Barnombudsmannen, yttrande över SOU 2010:70 Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter.

Barnombudsmannen vill betona vikten av MR-institutionens självständighet och oberoende från regering och riksdag. Att uppdraget fastställs i lag och att oberoendet är tydligt i denna lag är en nödvändig del för att säkerställa detta.

Utredaren betonar att "främja säkerställandet" ska läsas brett och omfatta alla delar som krävs enligt såväl Parisprinciperna som artikel 33.2 i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD). Barnombudsmannen delar denna uppfattning men vill betona att detta tydliggörande finns med i en kommande proposition, så att det inte råder några tvivel kring att "främja" även innefattar "skydda" och "övervaka".

4.2 Nationell mekanism enligt konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

Utredaren föreslår att MR-institutionen också ska ha rollen som oberoende nationell mekanism enligt artikel 33.2 i CRPD. Barnombudsmannen tillstyrker detta.

4.3 Institutionens närmare uppgifter

Utredaren föreslår att MR-institutionens närmare uppgifter ska fastställas i lag och även vad dessa ska innefatta. Barnombudsmannen tillstyrker detta förslag. Förslaget på MR-institutionens närmare uppgifter går i linje med Parisprinciperna och är också väldigt likt de uppgifter som Barnombudsmannen har enligt lag.

I 3 § lag (1993:335) om Barnombudsman framgår att Barnombudsmannen ska bilda opinion. Detta är ett viktigt verktyg för att driva på genomförandet av barnkonventionen, vilket är Barnombudsmannens uppgift enligt 2 §. För Barnombudsmannen har det varit viktigt att detta finns tydligt utskrivet i lag. Vi förstår det som att MR-institutionen också ska ha ett opinionsbildande uppdrag, och detta skulle kunna läsas in i några av de övriga uppgifter som står utskrivna i lagen. För att tydliggöra detta uppdrag anser Barnombudsmannen att det i första hand bör stå utskrivet i lag, i andra hand förtydligas i propositionen att opinionsbildning är en del av uppdraget. Detta är särskilt viktigt då opinionsbildning inte normalt är en del av statliga myndigheters uppdrag.

Utredaren föreslår vidare att MR-institutionen inte ska pröva enskilda klagomål om kränkningar av de mänskliga rättigheterna, inte heller ska MR-institutionen utöva tillsyn. Detta för att det skulle ta mycket resurser från MR-institutionen och också begränsa institutionens möjligheter att styra över sitt eget arbete. Barnombudsmannen beklagar att utredningen inte föreslår dessa möjligheter för MR-institutionen.

Barnombudsmannen har i sitt arbete med barnets rättigheter konstaterat stora brister i ett barns möjligheter att få upprättelse när rättigheterna enligt barnkonventionen kränks.² Det finns anledning att tro att detta gäller även andra delar av de mänskliga rättigheterna än barnets. Barnombudsmannen önskar för egen del en möjlighet att ta emot och driva enskilda ärenden inom detta område. Vi tror att det går att kombinera hantering av enskilda klagomål tillsammans med att utföra övriga uppgifter som Barnombudsmannen har idag. Detta skulle även en MR-institution kunna göra. Möjligheten att ta emot och driva enskilda klagomål skulle kunna utgöra en viktig del i dessa uppgifter.

Barnombudsmannen skulle här i synnerhet vilja understryka den roll en MR-institution skulle kunna ha som ombud för enskilda som önskar ta sina ärenden till

² Barnombudsmannen. Barns och ungas klagomöjligheter. Barnombudsmannens kartläggning av barns och ungas möjlighet att framföra klagomål och få sin sak prövad när deras rättigheter kränks. 2016.

de olika FN-mekanismer som idag finns för enskilda klagomål och som Sverige har tillträtt.

Även möjligheten att utöva tillsyn, om än begränsad, skulle kunna vara en viktig del i fullgörandet av övriga uppgifter för MR-institutionen.

4.4 Institutionens årsrapport

Utredaren föreslår att MR-institutionen varje år ska lämna en rapport till regeringen om sin verksamhet och sina iakttagelser. Barnombudsmannen tillstyrker förslaget.

Utredaren tar upp att det inte finns något som hindrar MR-institutionen från att tillstålla även Riksdagen årsrapporten, i första hand ansvarigt utskott (Konstitutionsutskottet). Barnombudsmannen vill understryka att mänskliga rättigheter täcker många olika politiska områden och att det bör bli aktuellt för MR-institutionen att tillstålla sina rapporter till fler utskott i riksdagen än endast Konstitutionsutskottet.

4.5 Förhållandet till andra aktörers uppdrag

Utredaren bedömer att MR-institutionens arbete inte ska ersätta det som görs av andra aktörer inom mänskliga rättighetsområdet. Utredaren anser det däremot inte lämpligt eller möjligt att avgränsa MR-institutionens uppdrag i förhållande till andra aktörer.

Barnombudsmannen delar i princip utredarens bedömning. Då Barnombudsmannen har ett liknande uppdrag som det som MR-institutionen föreslås få, om än begränsat till genomförandet av barnkonventionen, hade det varit önskvärt att utredaren diskuterat lite mer kring förhållandet mellan dessa två oberoende aktörer.

Barnombudsmannens mandat täcker endast genomförandet av barnkonventionen i Sverige. Barnkonventionen är dock en av de kärnkonventioner om mänskliga rättigheter som finns inom FN och som den nya MR-institutionen, enligt förslaget, kommer att ha i sitt uppdrag att följa säkerställandet av. Det kommer därför bli av stor vikt för såväl Barnombudsmannen som MR-institutionen att ett bra samarbete kommer till stånd, där bådas oberoende står fast.

Även då Barnombudsmannen har kvar sitt mandat att granska barnkonventionens genomförande bör utredaren förtydligat att detta inte innebär att MR-institutionen inte ska ta in barnkonventionen i sitt arbete. För att tolka flera av de andra FN-konventionerna om mänskliga rättigheter, liksom Europakonventionen och EU-stadgan, behöver ibland stöd tas från barnkonventionen. Det behöver därför finnas såväl ett tydligt samarbete mellan de båda institutionerna som tydliga gränsdragningar. Det skulle vara olyckligt om båda institutionerna till exempel granskade samma sakfråga (resurser kan användas på annat sätt), eller kommer fram till skilda tolkningar av hur barnkonventionen ska tillämpas i Sverige. Regeringen bör i sin proposition tydliggöra MR-institutionens behov av ett nära och öppet samarbete med just Barnombudsmannen.

5 Institutionens organisationsform och placering

5.1.3 Institutionens verksamhet ska bedrivas i myndighetsformen

Utredaren föreslår att MR-institutionens verksamhet ska bedrivas i myndighetsform, som myndighet under regeringen.

Som tidigare anförts har Barnombudsmannen i tidigare remissvar³ förordat att en MR-institution, för att säkra största möjliga oberoende, ska vara placerad under riksdagen. Då detta inte längre är ett alternativ, tillstyrker Barnombudsmannen utredarens bedömning om att MR-institutionen ska bedrivas i myndighetsformen.

5.2.2 Institutionen ska inrättas som en ny myndighet

Utredaren föreslår att MR-institutionen ska inrättas som en ny myndighet. Barnombudsmannen tillstyrker utredarens förslag.

Barnombudsmannen delar bedömningen att det inte är lämpligt och inte heller förenligt med Parisprinciperna att inrätta en MR-institution vid en befintlig myndighet. Enligt Barnombudsmannen är det av yttersta vikt för att säkra oberoendet att MR-institutionen blir en egen myndighet.

6 Institutionens ledning, organisation och namn

6.2.2 Institutionens ledningsform

Barnombudsmannen är positiv till att utredaren har lagt ett stort fokus vid att säkerställa ett funktionellt oberoende för MR-institutionen. Barnombudsmannen tillstyrker utredarens förslag om att MR-institutionen ska ledas av en styrelse och att det ska finnas en direktör som ansvarar för den dagliga verksamheten.

Utredaren menar att eftersom direktören anställs av styrelsen (som i sin tur tillsätts av regeringen), hamnar direktören på armslängds avstånd från regeringen. Detta menar utredaren stärker MR-institutionens oberoende. Att skapa ett helt funktionellt oberoende för en myndighet är en svår uppgift. Barnombudsmannen menar att detta förslag troligen är det bästa alternativet, men ser att eftersom direktören ska leda den dagliga verksamheten i enlighet med styrelsens direktiv och riktlinjer finns det en risk att oberoendet inskränks.

6.2.4 Styrelsens sammansättning och utnämning

Styrelsens sammansättning föreslås bestå av sju ledamöter med sakkunskap inom de mänskliga rättigheterna samt kvalificerad erfarenhet från det civila samhället, rättsväsendet och/eller forskning och högre utbildning. Barnombudsmannen tillstyrker detta förslag. Styrelseledamöterna föreslås inte utgöra representanter för olika intressen. Detta anser Barnombudsmannen är en viktig aspekt att beakta, även om flertalet möjliga ledamöter troligen kommer att ha en bakgrund från specifika intressen. Den breda representationen kring samhällskrafter som arbetar främjande för de mänskliga rättigheterna föreslås istället inhämtas genom MR-institutionens råd, Rådet för de mänskliga rättigheterna (se ytterligare kommentarer kring Rådet under 6.3.2).

Barnombudsmannen tillstyrker även förslaget att det är styrelsen själv som utser ordförande och vice ordförande inom sig. Vi menar att detta är centralt utifrån MR-institutionens oberoende.

6.2.5 Inhämtande av förslag till styrelseledamöter

Regeringen föreslås inhämta förslag till styrelseledamöter från Rådet för de mänskliga rättigheterna, de allmänna domstolarna och förvaltningsdomstolarna, Sveriges advokatsamfund samt universiteten och högskolorna. Eftersom detta endast är förslag och de tillfrågade aktörerna inte är skyldiga att lämna förslag,

³ Barnombudsmannens yttrande över SOU 2010:70 Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter.

ska inte heller regeringen vara tvingade till att utse någon från de inkomna förslagen.

Med bakgrund i att ytterligare stärka så väl oberoendet som en bred kompetens hos styrelsen menar Barnombudsmannen att regeringen bör utse minst en ledamot från de förslag som har inkommit. En förutsättning är naturligtvis att det inkommer förslag. Barnombudsmannen menar därför att i de fall då det inkommit minst fem (5) förslag på möjliga ledamöter, bör det finnas ett krav på att regeringen väljer minst en av dessa.

Av stor vikt är även att civilsamhället har möjlighet att föreslå lämpliga ledamöter till styrelsen. Barnombudsmannen anser att detta kan tillgodoses genom att Rådet för de mänskliga rättigheterna bör kunna ta emot förslag från civilsamhället och beakta dessa i sina slutgiltiga förslag till regeringen.

6.2.7 Direktörens anställning och kvalifikationer

Barnombudsmannen tillstyrker förslaget och vill särskilt belysa vikten av att tjänsten som direktör annonseras offentligt med möjlighet för var och en att söka.

6.3.2 Rådet för de mänskliga rättigheterna

Utredaren föreslår att det vid MR-institutionen ska finnas ett råd som benämns *Rådet för de mänskliga rättigheterna*. Rådet ska utses av MR-institutionens styrelse och ge råd och stöd genom att tillföra MR-institutionen kunskaper och erfarenheter från det civila samhällets och andra aktörers arbete med mänskliga rättigheter. Utredaren föreslår även att rådets namn och uppgifter samt att rådet utses av styrelsen ska anges i lag. I övriga frågor som rör rådet ska MR-institutionen besluta själv. Barnombudsmannen tillstyrker förslaget om att införa ett råd, dess namn och föreslagna syfte. Vidare tillstyrker vi att rådet och dess ordförande utses av MR-institutionens styrelse. Barnombudsmannen är dock kritisk till att övriga frågor inte regleras närmre.

Utredaren menar att i övriga frågor som rör rådet bör MR-institutionen få besluta själv eftersom förutsättningarna kan skifta över tid och MR-institutionen bör ges största möjliga handlingsutrymme. Barnombudsmannen är enig i att främja ett stort handlingsutrymme för MR-institutionen, men anser att grundläggande former för hur rådet ska fungera bör framgå i lag, instruktion eller på annat sätt. Sådana former kan till exempel vara rådets sammansättning (antal personer), processer för tillsättning och entledigande, arvode och längd på uppdrag.

Som nämnt tidigare anser Barnombudsmannen att rådet bör ha möjlighet att ta emot förslag på styrelseledamöter från civilsamhället inför nytillsättning.

7. Befogenheter och sekretess

7.1.2 En skyldighet att lämna uppgifter om åtgärder och att komma till överläggningar

Barnombudsmannen tillstyrker utredarens förslag om att statliga förvaltningsmyndigheter, kommuner, regioner och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen ska lämna uppgifter om vilka åtgärder som vidtagits i den egna verksamheten för att säkerställa de mänskliga rättigheterna. Barnombudsmannen tillstyrker även förslaget om att ovanstående aktörer ska komma till överläggningar med MR-institutionen.

7.3 Sekretess

Barnombudsmannen tillstyrker förslaget om att sekretess bör gälla i MR-institutionens verksamhet för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållande. Vi menar dock att MR-institutionen bör omfattas av en sekretessbrytande bestämmelse i likhet med den bestämmelse som gäller för Barnombudsmannen i 33 kap. 3 § OSL. Barnombudsmannen menar, till skillnad från utredaren, att MR-institutionens föreslagna breda mandat som sträcker sig över flertalet rättighetsområden kan komma att innebära att MR-institutionen får kännedom om att barn far illa. I sådant fall menar Barnombudsmannen att det bör föreligga en anmälningsskyldighet för MR-institutionen, då en sekretessbrytande bestämmelse behövs.

9 Frågor för framtiden

9.3 Amicus Curiae-utlåtanden

Utredaren föreslår att frågan om MR-institutionen ska kunna avge amicus curiae-utlåtanden (att erbjuda domstolen information och synpunkter) till domstolar bör utredas närmre. Barnombudsmannen instämmer i bedömningen och önskar även tillägga att ett liknande behov och önskemål gäller för Barnombudsmannens verksamhet.

9.4 Redovisningsskyldighet för regeringen i förhållande till riksdagen

Utredaren föreslår att det bör övervägas om regeringen ska åläggas en lagreglerad skyldighet att för riksdagen redovisa arbetet med att säkerställa full respekt för Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. Barnombudsmannen tillstyrker bedömningen och menar att detta är ett viktigt led i att upprätthålla MR-institutionens oberoende.

10 Konsekvensanalys och kostnadsberäkningar

10.1.3 Utredarens bedömning av kostnaderna för MR-institutionen

I beräkningen för hur stor MR-institutionen behöver vara samt kostnaderna för denna har utredaren utgått från Barnombudsmannens organisation och kostnader. Barnombudsmannen vill dock uppmärksamma regeringen på att de uppgifter som finns i utredningen om Barnombudsmannens organisation inte stämmer fullt ut.

Under 2018 hade Barnombudsmannen, som utredaren skriver, ett förvaltningsanslag på 25 miljoner kronor.

När det gäller anställda hade Barnombudsmannen under 2018, 28 årsarbetskrafter (i utredningen står det 29). Dessa var fördelade på tre enheter enligt följande:

- Enheten för juridik och utredning – 14 personer
- Enheten för kommunikation – 8 personer
- Enheten för förvaltning och verksamhetsstöd – 6 personer

10.2 Finansiering

Utredaren föreslår att MR-institutionen ska finansieras genom ett permanent anslag under utgiftsområde 1 Rikets styrelse. Utredaren föreslår dock att medel ska tillskjutas från flera olika utgiftsområden i budgeten, då institutionens arbete kommer att ha effekt på dessa.

Barnombudsmannen tillstyrker i princip utredarens förslag. Vi vill dock understryka att vi förväntar oss att regeringen och riksdag tillför nya medel för

denna institution och att medel inte tas från befintliga institutioners/myndigheters anslag och dess arbete med mänskliga rättigheter utifrån olika perspektiv.

10.3 Övriga konsekvenser

Barnombudsmannen saknar i detta avsnitt en analys av konsekvenser för andra statliga aktörer med uppdrag som täcker in mänskliga rättigheter. I synnerhet skulle en konsekvensanalys för Barnombudsmannen vara önskvärd.

10.3.3 Konsekvenser för enskilda, jämställdheten, barnets rättigheter och rättigheter för personer med funktionsnedsättning

Barnombudsmannen anser att konsekvensanalysen vad gäller barnets rättigheter är otillräcklig. Utredaren skriver i sin konsekvensanalys att eftersom MR-institutionens breda uppdrag även innefattar barnets rättigheter kommer det att leda till förbättringar på detta område. Vi menar att detta är en otillräcklig analys och ser att det skulle behövas en bredare analys kring hur barnets rättigheter kan komma att komma in i arbetet, förhållandet till andra aktörer och hur MR-institutionen ska vara tillgänglig för barn och unga.

Barnkonventionen blir svensk lag 1 januari 2020. Det kommer att ställa högre krav på att samtliga statliga aktörer anpassar sin verksamhet utifrån konventionen och antar ett barnrättsbaserat synsätt.⁴ Barnombudsmannen anser att detta bör speglas i konsekvensanalysen, då en MR-institution kommer att vara en central aktör i tillämpning och granskning av barnets rättigheter i Sverige.

Föredragande i ärendet har varit juristerna Karin Sjömillå Fagerholm och Amanda Bertilsdotter Nilsson.

Elisabeth Dahlin
barnombudsman

⁴ Prop. 2017/18:186