

Diarienummer: LED 2019/107
Handling: 4
Handläggare: Mattias Falk

Arbetsmarknadsdepartementet
a.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över Förslag till en nationell institution för mänskliga rättigheter i Sverige, Ds 2019:4

Diskrimineringsombudsmannen (DO) har anmodats att yttra sig över rubricerad promemoria. I det följande redovisar myndigheten först sina övergripande synpunkter på förslaget, med särskilt fokus på frågan om institutionens oberoende ställning. Därefter kommenteras ett antal aspekter av mer specifik karaktär.

Diskrimineringsombudsmannens övergripande synpunkter på förslaget

Enligt Diskrimineringsombudsmannens mening är det angeläget att en svensk nationell institution för mänskliga rättigheter som motsvarar de så kallade Parisprincipernas krav inrättas i Sverige. Tillskapandet av en sådan institution kan, om dess uppdrag, organisation, och befogenheter utformas på ett ändamålsenligt sätt och under förutsättning att den tilldelas de ekonomiska och personella resurser som dess uppgift kräver, förväntas medföra en angelägen förstärkning av arbetet för att säkerställa att Sveriges internationella åtaganden inom detta område får ett effektivt genomslag. Att Sverige idag saknar en institution av detta slag är en betydande brist.

Utredarens uppdrag har inte varit att förutsättningslöst föreslå hur en svensk MR-institution bör utformas. Vid bedömningen av förslaget måste hänsyn därför tas till de förutsättningar som gällt för arbetet, inte minst i fråga om institutionens huvudmannaskap. Med den utgångspunkten framstår de överväganden som redovisas i promemorian i stora delar som väl avvägda. Det finns också anledning att framhålla att en institution utformad i enlighet med förslaget enligt DO:s bedömning sannolikt skulle ha förutsättningar att lämna ett värdefullt bidrag till arbetet med att stärka skyddet för de mänskliga rättigheterna i Sverige. Förslaget kan i denna mening sägas representera en möjlighet till en förstärkning av MR-skyddet i Sverige.

Enligt DO:s uppfattning måste det emellertid ifrågasättas om en institution utformad i enlighet med förslaget uppfyller Parisprincipernas krav på oberoende. Utgångspunkten för denna bedömning måste tas i det grundläggande förhållandet att myndigheter enligt 12 kap. 1 § regeringsformen har en principiell lydnadsplikt mot regeringen. Medan det i 12 kap. 2 § regeringsformen stadgas att ingen myndighet eller politisk församling får bestämma hur en viss myndighet ska besluta i ett särskilt fall som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpning av lag, måste det understrykas (som också framhålls i promemorian) att institutionen i sin kärnverksamhet inte kommer att handlägga ärenden i denna mening. Bestämmelsen erbjuder således inte någon garanti för institutionens självständighet.

Enligt förslaget ska institutionens oberoende säkerställas bland annat genom att det i den aktuella lagen föreskrivs att den inom ramen för sitt uppdrag självständigt beslutar om sin organisation och den närmare inriktningen av sitt arbete. Av promemorian framgår att detta stadgande inte är avsett att förhindra att regeringen lämnar olika typer av uppdrag till institutionen, något som utredaren bedömer vara förenligt med Parisprincipernas krav. Det understryks dock att uppdragen inte får vara så många eller omfattande att institutionen inte har möjlighet att arbeta utifrån sina egna principer.

En avsevärd brist i detta sammanhang är att det i promemorian inte närmare behandlas hur en eventuell situation där institutionens ledning och regeringen har skilda uppfattningar om huruvida ett eller flera sådana uppdrag (enskilt eller sammantaget) inkräktar på institutionens självständighet är avsedd att lösas. Det får enligt DO:s mening anses mycket tveksamt om en ordning där frågan huruvida denna typ av uppdrag kan lämnas i praktiken ytterst styrs av regeringens ensidiga bedömning kan sägas innebära att institutionens oberoende säkerställs.

På ett likartat sätt inger det allvarliga betänkligheter att det i lagen visserligen föreslås införas en bestämmelse enligt vilken regeringen endast får entlediga en ledamot av institutionens styrelse i förtid på ledamotens begäran eller om det finns synnerliga skäl, men utan att ett sådant beslut ska kunna göras till föremål för rättslig prövning. Härtill kommer, när det gäller förfarandet för utseendet av styrelsen, att regeringen inte kommer att ha någon rättslig skyldighet att utse styrelsens ledamöter bland de kandidater som föreslås i enlighet med vad som anges i 6 § av den föreslagna lagen.

Det måste i detta sammanhang vidare understrykas att en underlåtenhet att i tillräckligt hög grad säkerställa institutionens oberoende i förhållande till regeringen är problematisk inte bara när det gäller frågan om institutionen kan förväntas kunna bli ackrediterad som medlem med så kallad A-status i den internationella samarbetsorganisationen för nationella MR-institutioner (GANHRI¹), något som har betydelse såväl för institutionens anseende som för dess möjligheter att delta i arbetet vid en rad olika MR-mekanismer inom FN-systemet, utan framför allt när det gäller myndighetens möjlighet att fullgöra sitt uppdrag även under mer exceptionella, starkt polariserade, samhällseliga förhållanden där institutionen och dess ledning kan riskera att utsättas för starka påtryckningar i syfte att påverka dess verksamhet. De senaste årens europeiska erfarenheter visar att en sådan utveckling är mer än en hypotetisk möjlighet. Det finns också utrymme för uppfattningen att det just är i en sådan situation som en väl fungerande och oberoende nationell institution för mänskliga rättigheter är av särskilt stor betydelse.

Sammantaget är det mot denna bakgrund DO:s uppfattning att förslaget inte innehåller tillräckliga garantier för institutionens oberoende för att dess självständighet i förhållande till regeringen ska kunna anses vara säkerställd. Även med hänsyn till att Parisprinciperna genom sin utformning lämnar ett betydande utrymme för olika typer av nationella lösningar, är det därför DO:s bedömning att en institution utformad i enlighet med förslaget i detta grundläggande avseende inte motsvarar Parisprincipernas krav.

Institutionens uppgifter – utgångspunkten i för Sverige folkrättsligt bindande förpliktelser

Enligt förslaget ska institutionen bland annat ha som uppgift att främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna med utgångspunkt i de grundlagsstadgade fri- och rättigheterna, den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, den Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, och andra för Sverige folkrättsligt bindande förpliktelser på de mänskliga rättigheternas område.

Utredarens förslag skiljer sig i denna del från MR-delegationens förslag, som ansåg att institutionens uppdrag inte enbart bör omfatta juridiskt bindande konventioner som ratificerats av Sverige utan att den även bör

¹ Global Alliance of National Human Rights Institutions

kunna arbeta med frågor som behandlats i till exempel resolutioner som antas inom internationella organ. Medan DO delar utredarens uppfattning att det är viktigt för institutionens trovärdighet och legitimitet att den håller isär och är tydlig med olika källors juridiska status, torde detta inte vara oförenligt med en möjlighet för institutionen att i sin verksamhet fästa avseende även vid icke bindande instrument av denna typ.

Det bör vidare noteras att en MR-institution enligt Parisprinciperna ska ges "ett så brett uppdrag som möjligt". Enligt uppgifter lämnade till DO av den europeiska samarbetsorganisationen för MR-institutioner (ENNHRI) är frågan huruvida en institutions mandat kan sägas uppfylla detta krav en omständighet som tillmäts mycket stor betydelse under GANHRI:s ackrediteringsprocess. I syfte att undvika att onödigtvis försvåra institutionens möjligheter att ackrediteras med A-status, och ytterst givetvis för att säkerställa att institutionens uppdrag motsvarar Parisprincipernas krav, finns det därför anledning att fortsatt överväga utformningen av institutionens uppdrag i detta avseende.

Styrelsens sammansättning

Enligt förslaget ska det i styrelsen finnas ledamöter med kvalificerad erfarenhet av arbete inom det civila samhället, rättsväsendet respektive forskningen och den högre utbildningen. I styrelsen ska ingå minst två ledamöter från vart och ett av dessa verksamhetsområden.

Enligt DO:s mening finns det anledning att anta att institutionens verksamhet skulle gagnas om det i dess ledning även fanns ledamöter med kvalificerad erfarenhet av arbete inom statlig förvaltning och kommunal verksamhet. Såväl statliga förvaltningsmyndigheter som kommuner och landsting spelar en betydelsefull roll i förverkligandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige och får även anses utgöra naturliga målgrupper och samarbetspartner för en nationell MR-institutions arbete. Att det i institutionens ledning finns ledamöter som har ingående kunskap om, och förståelse för, sådant arbete kan därför förväntas bidra till verksamhetens effektiva genomslag.

Institutionens årsrapport

Som redovisas i promemorian sammanställer GANHRI regelbundet sin tolkning av Parisprinciperna under benämningen "*General Observations*". Dessa allmänna observationer är ett betydelsefullt tolkningsmaterial som organisationen använder sig av vid sina beslut om ackreditering.

I dokumentet behandlas bland annat frågan om MR-institutioners årsrapporter, varvid det bland annat uttrycks att en sådan institution ”*should be given the legislative authority to table its reports directly to the legislature rather than through the Executive. The legislature should be required to discuss and consider the reports of the NHRI, so as to ensure that its recommendations are properly considered by relevant public authorities*”². Att det säkerställs att institutionens årsrapport görs till föremål för behandling i det nationella parlamentet är enligt den information som är tillgänglig för DO en omständighet som tillmäts mycket stor betydelse i samband med GANHRI:s ackrediteringsprocess.

Som konstateras i promemorian kan den föreslagna institutionen, i egenskap av en myndighet under regeringen, inte göra framställningar till riksdagen. Enligt förslaget ska institutionen istället varje år lämna en rapport till regeringen om sin verksamhet och sina iakttagelser av utvecklingen på de mänskliga rättigheterna område under det närmast föregående kalenderåret. Samtidigt föreslås 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 skydd för mänskliga rättigheterna. MR-institutionens årliga rapport föreslås ingå i en sådan redovisning.

DO delar utredarens uppfattning att det är viktigt att frågor om mänskliga rättigheter återkommande uppmärksammas och debatteras i riksdagen. I det nu aktuella sammanhanget bör det också uppmärksammas att förslaget att låta MR-institutionens årsrapport ingå i regeringens redovisning skulle kunna undanröja ett möjligt hinder för att institutionens möjlighet att ackrediteras som medlem av GANHRI med A-status. DO instämmer i bedömningen att frågan om det bör införas en sådan lagreglerad redovisningsskyldighet för regeringen bör utredas.

Uppgiftsskyldighet för förvaltningsmyndigheter, kommuner och landsting m.fl.

Enligt förslaget ska statliga förvaltningsmyndigheter, kommuner, landsting och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen på institutionens begäran lämna uppgifter om vilka åtgärder som vidtagits i den egna verksamheten för att säkerställa de mänskliga rättigheterna. De

² General Observations of the Sub-Committee on Accreditation, adopted by the GANHRI Bureau at its Meeting held in Geneva on 21 February 2018, G.O. 1:11 Annual Reports of NHRI:s, s. 31

ska även på institutionens begäran komma till överläggningar med institutionen.

Enligt DO:s uppfattning kan det ifrågasättas om inte den föreslagna bestämmelsen, genom att den endast förefaller avse åtgärder som vidtagits i syfte att ("för att") säkerställa de mänskliga rättigheterna, givits en alltför snäv avgränsning. Även med hänsyn till att institutionen i stor utsträckning kommer att ha tillgång till underlag utan att den ges särskilda befogenheter, finns det därför anledning att fortsatt överväga hur institutionens rätt till upplysningar och bistånd bör utformas. Detta arbete kan, enligt DO:s mening, lämpligen ta sin utgångspunkt i MR-delegationens förslag till motsvarande bestämmelse enligt vilken förvaltningsmyndigheter, kommuner, landsting och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen ska lämna institutionen "det biträde som den behöver för att kunna fullgöra sin verksamhet".

Institutionens budget

Utredaren bedömer att en fullt bemannad institution med myndighetschefen inräknad behöver minst 60 årsarbetskrafter för att kunna fullgöra sitt uppdrag. Med hänsyn även till lokal- och driftskostnader beräknas den totala kostnaden för den föreslagna myndigheten uppgå till cirka 72 miljoner kronor per år.

DO instämmer i bedömningen att en resurstilldelning av den föreslagna storleksordningen krävs för att den föreslagna institutionen ska ha förutsättningar att på ett effektivt och meningsfullt sätt utföra sitt uppdrag.

Av utredaren väckta frågor för framtiden

Utöver det ovan kommenterade förslaget om en redovisningsskyldighet för regeringen i förhållande till riksdagen väcker utredaren tre ytterligare frågor för framtiden.

I denna del tillstyrker DO, på de i promemorian anförda skälen, utredarens förslag att frågorna om en eventuell grundlagsreglering av institutionens uppgifter respektive möjligheten för institutionen att avge så kallade amicus curiae-utlåtanden bör utredas.

Därutöver föreslås i promemorian att det bör övervägas om den föreslagna institutionen ska ta över Diskrimineringsombudsmannens främjandearbete.

Som huvudsaklig grund för detta förslag anförs att ickediskrimineringsprincipen kommer att vara en viktig del i institutionens

uppdrag. Med hänvisning till att diskrimineringsförbudet enligt internationella konventioner inte är begränsat till enskilda samhällsområden och omfattar en icke-uttömmande lista över diskrimineringsgrunder konstateras att institutionens uppdrag inom detta område kommer att vara bredare än DO:s, i diskrimineringslagen och lagen om Diskrimineringsombudsmannen grundade, uppdrag. Mot denna bakgrund redovisar utredaren bedömningen att ett samlat ansvar för främjandeuppdraget inom diskrimineringsområdet kan leda till en större effektivitet genom att DO får ett renodlat tillsynsuppdrag, vilket i sin tur ger en tydligare ansvarsfördelning mellan institutionen och DO.

Det är enligt DO:s uppfattning mindre klart hur detta förslag förhåller sig till utredarens principiella utgångspunkt att institutionens verksamhet inte ska ersätta eller ta över det arbete för mänskliga rättigheter som bedrivs av andra aktörer. Utredaren gör således, liksom MR-delegationen och utvärderaren av regeringens andra nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter, bedömningen att institutionen på ett övergripande plan ska följa hur Sveriges konventionsåtaganden om mänskliga rättigheter omsätts och efterlevs i praktiken, och att det som skiljer ut dess verksamhet från andra myndigheter framför allt är dess helhetsansvar, dess utgångspunkt direkt i Sveriges internationella förpliktelser samt dess stora frihet att välja vilka frågor den prioriterar. Det understryks också att institutionen vid sina prioriteringar givetvis behöver beakta det arbete som andra aktörer utför. Någon formell avgränsning mellan institutionens och andra offentliga aktörers uppdrag sägs mot denna bakgrund inte vara möjlig eller önskvärd. Några överväganden som motiverar varför ett annat förhållningssätt föreslås anläggas särskilt i förhållande till Diskrimineringsombudsmannens verksamhet redovisas inte i promemorian.

Förslaget förefaller vidare mindre väl förenligt med de rekommendationer och riktlinjer för likabehandlingsorgans ("equality bodies") verksamhet som under de senaste åren antagit av Europiska kommissionen, Europarådets kommission mot rasism och intolerans (ECRI) samt de europeiska likabehandlingsorganens samarbetsorganisation Equinet. I samtliga dessa rekommendationer understryks betydelsen av att det säkerställs att mandatet för sådana organ omfattar ett främjande uppdrag.³ Såvitt gäller DO:s verksamhet måste det också understrykas att myndighetens arbetssätt bygger på en nära samverkan mellan det som vanligen benämns tillsyn

³ Commission Recommendation of 22.6.2018 on standards for equality bodies, C(2018) 3850 final; ECRI General Policy Recommendation No. 2, Equality Bodies to Combat Racism and Intolerance at National Level, adopted on 7 December 2017; Equinet, Developing Standards for Equality Bodies, 2016.

respektive främjande. Att på det sätt som föreslås ”renodla” myndighetens uppdrag skulle enligt DO:s bedömning medföra allvarliga negativa konsekvenser för effektiviteten av arbetet för att motverka diskriminering i det svenska samhället. Det av utredaren lämnade förslaget framstår mot denna bakgrund som illa underbyggt.

Beslut i detta ärende har fattats av diskrimineringsombudsman Agneta Broberg efter föredragning av chefsjuristen Mattias Falk. I den slutliga handläggningen har också enhetscheferna Martin Mörk, Katarina Rydberg och Lovisa Strömberg samt den internationella samordnaren Kerstin Jansson deltagit.

Agneta Broberg
Diskrimineringsombudsman

Mattias Falk
Chefsjurist