



**Remissyttrande angående *Förslag till en nationell institution för mänskliga rättigheter i Sverige* (Ds 2019:4)
Kulturdepartementet/Arbetsmarknadsdepartementet**

**Remissinstans: Enskilda Högskolan Stockholm
8 Maj 2019**

Sammanfattning av remissyttrandet

Överlag är Enskilda Högskolan Stockholm positiv till att det inrättas en nationell institution för mänskliga rättigheter i Sverige.

Inte desto mindre finns det antal oklarheter i förslaget som vi menar behöver förtydligas. I korthet handlar dessa oklarheter framförallt om:

- Institutionens anpassning till Parisprinciperna
- Frågor om institutionens verksamhet och arbetsmetoder
- Tillsättning av ledning, styrelse och ev. nämnder
- Grundlagsregleringen, samt
- Rapportering till Riksdagen (om det blir en myndighet under regeringen)

Övriga synpunkter redovisas nedan.

Genomgång av utredningen förslag

Kapitel 3 Bakgrund

Avsnitt 3.1 Parisprinciperna

Vår kommentar

Det framstår som önskvärt att den svenska MR-institutionen ska ha A-status och därmed få tillgång till FN-systemet (s. 36). Det framgår dock inte uttryckligen om utredaren anser att förslaget innebär att MR-institutionen blir fullt förenlig med Parisprinciperna och därmed kan ackrediteras med A-status hos GANHRI för att också erhålla rösträtt i GANHRI.

Kapitel 4 Institutionens uppdrag och uppgifter

Avsnitt 4.1 Institutionens övergripande uppdrag

Vår kommentar

Utredaren föreslår att institutionens övergripande uppdrag ska omfatta alla för Sverige folkrättsligt bindande förpliktelser på mänskliga rättigheternas område (s. 53 och 55). På sidan 56 förklarar utredaren att detta omfattar såväl Sveriges åtaganden enligt konventioner och tilläggsprotokoll som eventuella förpliktelser som utvecklats genom internationell sedvarett. Dessutom föreslår utredaren att uppdraget ska begränsas till mänskliga rättigheter i

Sverige. Utredaren föreslår att båda dessa begränsningar ska framgå av lagtexten. Vi anser att detta innehåller ett par begränsningar av institutionens arbete.

Vi uppfattar att Parisprincipernas punkt 2 om att en nationell institution ska ges ett så brett uppdrag som möjligt ska läsas i ljuset av bl.a. punkt 3 och 4 i resolutionstexten (s. 209). I resolutionen finns inget som tyder på att av institutionens uppdrag ska begränsas till de förpliktelser som Sverige valt att ingå. Frågan om vilken roll institutionen ska spela när det gäller utvecklingen av nya MR-områden är därmed oklar? Mänskliga rättigheter utvecklas med tiden och detta borde vara något som bör ligga i institutionens arbetsuppgifter att följa och delta i. På s. 67 finns en mening om att institutionen bör ges utrymme att föreslå utvidgade åtaganden för Sverige. Den meningen bör lyftas fram tydligare. Som förslaget ser ut nu kan det tolkas som en begränsning jämfört med Parisprinciperna och bör därför ändras så att institutionens uppdrag blir så brett som möjligt i enlighet med Parisprinciperna.

Inte heller har vi kunnat hitta något i Parisprinciperna som tyder på att avsikten i dessa är att begränsa institutionens uppdrag till nationell nivå i juridisk och geografisk mening. En sådan begränsning skulle, såvitt vi förstår, innebära t.ex. att svenska företags eller annan svensk verksamhet påverkan på mänskliga rättigheter utomlands skulle falla utanför institutionens uppdrag att följa upp. Detta behöver enligt vår mening förtydligas. Det bör enligt vår mening vara svensk "jurisdiktion" som avses enligt Maastrichtprinciperna om en stats extraterritoriella skyldigheter att upprätthålla mänskliga rättigheter. Den begränsning som nu föreslås strider dessutom mot Parisprincipernas punkt 2 om ett så brett uppdrag som möjligt.

Om den svenska MR-institutionen inte helt uppfyller Parisprinciperna, påverkar det möjligheterna till ackreditering till GANHRI med A-status (s. 36).

4.2 Nationell mekanism enligt konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

Vår kommentar

Vi uppfattar att en nationell övervakningsmekanism enligt artikel 33.2 i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning ("CPRD") måste uppfylla Parisprinciperna. Enligt utredaren finns det stöd för att konventionens åtagande om övervakning ingår i begreppet skydda enligt Parisprinciperna (s. 41). Det är svårt för oss att ha någon bestämd uppfattning om utredarens slutsats. I en utredning om Sveriges tillträde av konventionen förefaller man skilja mellan kraven enligt Parisprinciperna ("främja och skydda") och övervakning av genomförandet av konventionen (Ds 2008:23 s. 107.)

Vi delar utredarens uppfattning om att MR-institutionens uppgifter i relation till artikel 33.2 inte ska skilja sig från övriga delar av dess uppdrag (s. 58).

4.3 Institutionens närmare uppgifter

Vår kommentar

Vi är i stort sett eniga med utredaren om att institutionen bör ges en så bred verksamhet som möjligt. Förslaget följer också Parisprinciperna i den delen.

Men när det gäller rekommendationerna om vilka arbetsmetoder som institutionen ska kunna använda sig av (s. 60f) så undrar vi över punkt 5 som föreslår "egen forskning". Vi anser att det är viktigt att påtala att det är forskningsinstitutioner som ägnar sig åt forskning. Att en statlig myndighet av den här karaktären, som utredaren föreslår, ges uppdrag att forska kan leda i fel riktning och sammanblandning. Vi anser att institutionen snarare bör främja forskning, vilket är något helt annat. Forskningsinstitutionerna i Sverige bygger på autonomi från den politiska sfären och principer om akademisk frihet. Här är det synnerligen oklart från utredarens sida om denna institution kan eller kommer att uppfylla dessa grundläggande kriterier för forskning.

Att institutionen ska kunna göra egna undersökningar och sammanställa rapporter är inte att betrakta som forskning. Institutionen kommer sannolikt att få uppdrag av regering och/eller andra myndigheter. Om detta skulle betraktas som "forskning" så leder det till tankar om att det skulle vara politisk oberoende forskning som skett. Det skulle bli en olycklig sammanblandning av begrepp (s.65). Det skulle dessutom kräva att institutionen enbart kan anställa eller ge uppdrag till forskarutbildade personer (med doktorsgrad).

4.4 Institutionens årsrapport

Vår kommentar

Vi instämmer i förslaget om en lagstadgad skyldighet att lämna en årsrapport. En sådan skyldighet kan bidra till institutionens oberoende.

Kapitel 5 Institutionens organisationsform och placering

5.2.2 Institutionen ska inrättas som en ny myndighet

Vår kommentar

Frågan om institutionens oberoende är central. Även om institutionen enligt riksdagens tillkännagivande inte bör inrättas som en myndighet under riksdagen, kan det vara lämpligt att riksdagen får insyn i institutionens arbete. Något sådant förslag har inte utredaren lämnat.

I Parisprinciperna nämns särskilt att företrädare för parlamentet bör finnas med i sammansättningen av institutionen som en garanti för oberoende och mångfald (punkt 1d, s. 212) Utredaren har inte lämnat något förslag om detta.

Även om institutionen ska bedrivas i myndighetsform så finns det möjlighet att den får så stor autonomi som möjligt. En modell är förstås de högre lärosätenas status (se autonomiformen för den högre utbildningen). En sådan modell skulle också kunna underlätta institutionens undersökande arbete. Se vår kommentar ovan under p. 4.3.

Kapitel 6 Institutionens ledning, organisation och namn

Vår kommentar

Vi uppfattar att förslaget om Rådet för de mänskliga rättigheterna vid institutionen i första hand är ett rådgivande kompetensorgan. För att öka trovärdigheten och den demokratiska



insynen i verksamheten, bör det övervägas om rådet dessutom ska ha en sådan funktion som förekommer vid flera andra myndigheter i form av ett insynsråd. Se också vår kommentar till avsnitt 5.2.2. Här skulle vi också föreslå att utländsk kompetens skulle kunna ingå för att vidga personkretsen i rådet.

Sverige är ett litet land och kompetensen vad gäller mänskliga rättigheter är en mycket snäv domän. Därför krävs det ett väl utvecklat system för utnämningar till myndighetens ledning, nämnder och styrelse.

Att regeringen utser styrelseledamöter är kanske omöjligt att frånga i den föreslagna myndighetsmodellen, men det skulle kunna etableras ett system där olika intressedelar i samhället får ha synpunkter och komma med förslag. Återigen, den svenska kontexten på det här området är synnerligen liten. Nomineringar skulle kunna komma från de samhällsintressen som utredaren identifierar på s. 112; det civila samhället, rättsväsendet och forskarsamhället. Detta skulle vidga kretsen av nomineringar. Kanske bör också styrelseledamöter kunna rekryteras utomlands. Även civilsamhällets bör kunna lämna förslag på styrelseledamöter.

När det gäller utnämningar till styrelseledamöter finns det flera frågetecken i utredningen som behöver klargöras (s. 113-117). På sidan 114 förs dessutom en diskussion om att institutionens arbete ska utgå från folkrättsligt bindande källor, s.k. hard law. Men som alla folkrättsobservatörer vet är mänskliga rättighetsområdet också fyllt av s.k. soft law. Det vill säga, regler som snarare har en rekommenderande eller moralisk karaktär än att var strikt juridiska. För att institutionens arbete ska bli så brett som möjligt bör också denna del av MR-området beaktas.

Dessutom sägs att styrelseledamöterna ska ha "kvalificerad erfarenhet" från något av verksamhetsområdena. De ska ha arbetat på "avancerad nivå". Oklart vad detta betyder i praktiken. Det sägs att personen ska ha arbetat med detta under en längre tid. Frågan är hur lång tid? Här finns risk för godtyckliga övervägningar om det inte ges någon indikation på vad som kan betraktas som meriter i det här fallet. Problemet med detta är, som vi ovan påpekat, att det i Sverige finns en begränsad krets personer som kan komma ifråga för dessa uppdrag med den sakkunskap som erfordras. På sikt kommer det naturligtvis att bli fler personer med erforderlig kompetens i Sverige eftersom det idag finns många utbildningar på området. Men där är vi ännu inte. Personer med doktorsgrad på området mänskliga rättigheter, oavsett akademisk disciplin, är mycket begränsad.

6.2.4. Styrelsens sammansättning och utnämning

Regelverket bör utformas så att förfarandet för att utse och entlediga ledningen garanterar institutionens oberoende i förhållande till regeringen. Kravet att styrelseledamöter ska ha kvalificerad erfarenhet från olika verksamhetsområden är bra. Sverige är i sammanhanget ett relativt litet land och det är en fördel om styrelsen kan breddas med ledamöter som inte nödvändigtvis har sin hemvist i Sverige.



Kapitel 7 Befogenheter, personuppgiftsbehandling och sekretess

Vår kommentar

Det är viktigt att MR-institutionen verkligen blir en pådrivande kraft i Sveriges arbete med att skydda och främja mänskliga rättigheter. Utredningsförslaget går ut på att det är regeringen som blir mottagare av institutionens formella framställningar. Det bör övervägas om lagförslaget ska innehålla något ytterligare om hur dessa framställningar tas om hand och om riksdagen regelmässigt bör få en kopia av institutionens skrivelser till regeringen. Frågan handlar ytterst om hur riksdagen involveras i institutionens arbete och hänger ihop med punkt 9.4 i förslaget, se vår kommentar nedan.

Förslaget nämner inte något särskilt om institutionens befogenheter i förhållande till statligt ägda företag. Svaret bör innehålla förslag om att institutionen bör ha sådan befogenhet.

Avsnitt 7.12 En skyldighet att lämna uppgifter om åtgärder och att komma till överläggningar

Vår kommentar

Institutionens insyn i hur den offentliga förvaltningen säkerställer mänskliga rättigheter kommer att vara en viktig del i institutionens arbete med att skaffa sig underlag. Vi instämmer därför i förslaget om lagstadgad skyldighet för myndigheter och andra som fullgör uppgifter på uppdrag eller med tillstånd från det allmänna att lämna uppgifter om åtgärder och att komma till överläggningar.

Kapitel 9 Frågor för framtiden

Avsnitt 9.1 Grundlagsreglering

Vår kommentar

Vi instämmer i utredarens förslag om att grundlagsreglering skulle stärka institutionens ställning och att den frågan bör utredas vidare.

Avsnitt 9.4 Redovisningsskyldighet för regeringen i förhållande till riksdagen

Vår kommentar

Vi instämmer i utredarens uppfattning om att redovisningen av institutionens arbete bör ingå som en obligatorisk uppgift för regeringen att redovisa till riksdagen. Vi förstår dock inte varför utredaren anser att frågan behöver utredas vidare och därmed avstå från att föreslå en lagreglerad redovisningsskyldighet.