

**GÖTEBORGS UNIVERSITET****Göteborgs universitet**

Toni Ilievski
Fakultetssekreterare
toni.ilievski@gu.se

Arbetsmarknadsdepartementet

Ku2018/02102/DISK
a.remissvar@regeringskansliet.se

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

Sammanfattning av universitetets huvudsakliga synpunkter

Sverige har fått upprepad kritik av FN för avsaknaden av en nationell institution för mänskliga rättigheter av typen kategori A. Institutioner av denna typ finns redan i en majoritet av EUs medlemsstater och i en nordisk kontext har våra tre grannländer Norge, Danmark och Finland redan sådana institutioner. Ett inrättande av en nationell institution för mänskliga rättigheter skulle därmed inte bara stärka de mänskliga rättigheternas ställning i Sverige utan skulle också bidra till att stärka människorättsdiskursen internationellt genom att Sverige kan delta i samarbete med motsvarande institutioner inom EU och Norden.

Göteborgs universitet har tillsammans med bland andra Västra Götalandsregionen (VGR) och Göteborgs stad sedan år 2016 bedrivit ett påverkansarbete för att en nationell institution för mänskliga rättigheter ska inrättas i Sverige.

Göteborgs universitet vill betona vikten av att institutionen inte blir för centraliserad i sitt uppdrag och arbete, utan har en nära och konkret koppling till landstingen/regionerna samt kommunerna. Det är dessa nivåer i samhället som befinner sig närmast rättighetsbäraren och vars arbete får betydande effekter för rättighetsbärarens möjligheter att få sina mänskliga rättigheter tillgodosedda.

Att vidta åtgärder vars syfte är att främja säkerställandet av mänskliga rättigheter är angeläget. Men också angelägna åtgärder måste prioriteras, inte minst om de genererar kostnader. För att försöka besvara denna fråga kan man pröva om det finns uppgifter som denna institution ska få som nuvarande aktörer som redan är engagerade i sakfrågor rörande mänskliga rättigheter i Sverige inte kan fullgöra. Att t ex ”främja information och ökad medvetenhet om de mänskliga rättigheterna” är något som i stor utsträckning redan görs av andra aktörer. Likaså undersöker och rapporterar aktörer i civila samhället redan idag om mänskliga rättigheter kränks. Härvidlag kan det vara viktigt att differentiera den föreslagna institutionens funktion från befintliga aktörers verksamhet. I detta sammanhang önskar Göteborgs universitet framhålla vikten av att den nya institutionen inte antar karaktären av en aktivistisk ”lobbyorganisation” för mänskliga rättigheter. Istället önskar Göteborgs universitet betona

betydelsen av att den nya myndighetens verksamhet vägleds av normer som kännetecknar andra myndigheter och som brukar uttryckas i termer av framförallt opartiskhet och likvärdighet.

Frågan om den geografiska placeringen av en nationell institution för mänskliga rättigheter berörs inte i utredningen, men Göteborgs universitet vill ändå framhålla att en placering i Västsverige skulle innebära en unik möjlighet att ta tillvara lokala och regionala erfarenheter som kan vara till gagn både för Sveriges invånare och Sveriges ställning i FN när det gäller att leva upp till de mänskliga rättigheterna. Västsverige uppvisar idag en unik kompetens i att omsätta mänskliga rättigheter och göra dem konkreta genom utvecklat samverkansarbete mellan civilsamhälle, kommuner, region, universitet, högskolor och näringsliv.

Mänskliga rättigheter är inte bara ett mål, de är också medel för policyimplementering. FN har utvecklat principer och kriterier för människorättsbaserat arbete (UN common understanding 2003) och Göteborgs universitet vill betona vikten av att en nationell institution anlägger ett människorättsbaserat arbetssätt för att uppnå den trovärdighet som krävs för uppdraget.

Kapitel 4. Institutionens uppdrag och uppgifter

Göteborgs universitet tillstyrker utredningens förslag om att institutionen ska ha ett helhetsperspektiv på arbetet med de mänskliga rättigheterna och arbeta med samtliga de folkrättsligt bindande konventioner om mänskliga rättigheter som Sverige har anslutit sig till samt sedvanerättsliga principer. Göteborgs universitet välkomnar särskilt att utredaren lyfter att även andra typer av material och dokument är av relevans för en nationell institution att utgå från i sitt arbete, såsom internationella granskningsorgans synpunkter och rekommendationer, resolutioner från FNs Generalförsamling etc. Här vill Göteborgs universitet särskilt lyfta fram FNs deklaration om urfolks rättigheter (UNDRIP).

Vidare ställer sig Göteborgs universitet bakom att begreppet mänskliga rättigheter inte ska definieras i lagen av de skäl som utredaren anför.

Göteborgs universitet anser att det finns en olycklig begränsning i utredarens förslag avseende att uppdraget för institutionen ”bör formuleras så att institutionen ska främja de mänskliga rättigheterna i Sverige” (s 56). Självklart bör en nationell institution inte ha ett generellt övervakningsansvar för mänskliga rättigheter internationellt, men formuleringen riskerar att leda till att institutionen inte skulle kunna påtala om den fick kännedom om människorättsbrott som begås av Sverige i annat land eller på internationellt vatten. Detta problem bör uppmärksammas och lösas i förslaget till lagtext som avser reglera institutionens uppdrag.

En uppgift som denna institution skulle komma att få och som andra aktörer som är verksamma i frågor om mänskliga rättigheter inte har, är ett nationellt helhetsansvar för säkerställandet av mänskliga rättigheter. Detta framhålls av utredaren som ett viktigt skäl till att inrätta den nya institutionen (s.71), och här kan Göteborgs universitet inte annat än hålla med. Göteborgs universitet anser att det är en angelägen uppgift att det skapas ett nationellt centrum som kan ta ett helhetsansvar för uppföljning av hur enskilda kommuner förhåller sig till mänskliga rättigheter framförallt av det skälet att denna kompetens inte nödvändigtvis finns representerad på lokal nivå. Därför behövs det en nationell institution med helhetsansvar. Ytterligare ett skäl till att inrätta institutionen är att den kan främja forskning på området.

Göteborgs universitet delar utredningens bedömning gällande institutionens roll som övervakningsmekanism för CRPD av de skäl som anförts i utredningen.

Göteborgs universitet ställer sig bakom utredningens förslag om att institutionen ska lämna en årsrapport om sitt arbete till regeringen och att denna skyldighet ska fastslås i lag. En årsrapport kan bidra till insyn i institutionens arbete och är i sig ett medel för att öka medvetenheten om de mänskliga rättigheterna hos allmänheten. Göteborgs universitet vill understryka vikten av att årsrapporten och dess spridning anpassas för att så många rättighetsbärare som möjligt ska kunna ta del av den.

En uppgift som tillskrivs den nya institutionen, och som befintliga aktörer inte kan fullgöra, är möjligheten att ”lämna förslag till regeringen om de åtgärder som behövs för att säkerställa de mänskliga rättigheterna”. I själva verket tillhör det undantagen att en annan aktör än riksdag eller regering kan lämna sådana förslag (se kapitel 9, Riksdagsordningen). Genom att ge sådana möjligheter till den nya institutionen skulle rimligen förutsättningarna att kunna säkerställa efterlevnaden av mänskliga rättigheter öka. Samtidigt skulle ett sådant förslag också innebära ett avsteg från nuvarande ordning där i huvudsak endast folkets representanter, i form av riksdag eller regering, ges möjligheten att lägga fram denna typ av förslag som t ex kan handla om författningsändringar. Göteborgs universitet anser att det finns ett värde i att slå vakt om denna demokratiska princip och menar att utredaren i detta avseende inte har

motiverat varför denna institution ska ges denna rätt. Trots alltså att inrättandet av denna institution i detta avseende skulle innebära en förändring jämfört med nuvarande ordning, och rimligen också en förändring i positiv riktning för arbetet med mänskliga rättigheter, är Göteborgs universitet följaktligen försiktigt tveksamt. Göteborgs universitet anser att utredaren skulle beaktat denna demokratiska invändning och utvecklat sin argumentation till varför institutionen ska ges möjligheter att lämna förslag till regeringen.

Kapitel 5. Institutionens organisationsform och placering

Göteborgs universitet delar utredningens bedömning om att institutionen bör inrättas i myndighetsform då detta alternativ bäst lever upp till Parisprincipernas krav på institutionens oberoende. Göteborgs universitet ställer sig bakom utredarens uppfattning om att institutionen bör vara en ny, oberoende och från andra myndigheter fristående myndighet då den bland annat har i uppdrag att granska just andra myndigheters arbete.

Kapitel 6. Institutionens ledning, organisation och namn

En styrelse med ledamöter som har olika erfarenheter kring de mänskliga rättigheterna ger styrningen av institutionen den bredd som kommer att behövas i arbetet och motverkar risken för sårbarhet och maktmissbruk. Göteborgs universitet delar därför utredarens bedömning om att institutionen bör ledas av en styrelse. Göteborgs universitet välkomnar särskilt att representanter från universitet och högskola explicit skrivs in som medlemmar i styrelsen då detta kommer att stärka institutionens forskningsmässiga och pedagogiska kompetens.

Göteborgs universitet ställer sig också bakom att det vid institutionen ska finnas ett Råd för de mänskliga rättigheterna som ska stötta institutionens verksamhet genom att tillföra kunskaper och erfarenheter från det civila samhällets och andra aktörers arbete. Detta förslag skapar delaktighet och inflytande från rättighetsbärarna samt stärker institutionens oberoende från regeringen. Göteborgs universitet ser också positivt på förslaget att traditionell organisering i civilsamhället inte ska vara ett krav för att kunna medverka i rådet. Detta öppnar upp för bredare inkludering och minskar risken för marginalisering. För att uppnå jämlika villkor i rådets arbete bör de rådsdeltagare som inte deltar inom ramen för tjänst/anställning/annat uppdrag erbjudas arvodering för sin medverkan.

Göteborgs universitet ställer sig också bakom förslaget att institutionen självständigt ska besluta om sin organisation och inriktning. Det är av vikt vid en framtida rekrytering till myndigheten görs med en bredd av yrkeskompetenser för att kunna genomföra sitt uppdrag. Att förstå och övervaka implementering av mänskliga rättigheter i praktiken kräver såväl juridiska och samhällsvetenskapliga, som pedagogiska och etiska kompetenser.

Det är av vikt att finansieringen av institutionen är oberoende från regeringen och att institutionen i så stor utsträckning som möjligt själv bestämmer över vad man använder resurserna till inom ramen för det lagstadgade uppdraget. Även här ställer sig Göteborgs universitet bakom utredarens förslag.

Till sist delar Göteborgs universitet utredarens uppfattning om att Institution är den lämpligaste benämningen på myndigheten av de skäl som framförs, men också av det skäl att detta begrepp redan fått störst spridning i diskussionen om myndighetens inrättande.

Kapitel 7. Befogenheter, personuppgiftsbehandling och sekretess

Göteborgs universitet efterlyser en problematisering av utredningens förslag att institutionen inte ska få befogenhet att begära in handlingar från privata aktörer. Detta kan komma att medföra problem för institutionens möjligheter att få insyn i MR-problematik inom exempelvis offentlig verksamhet som utkontrakteras, verksamhet i offentligt ägda bolag,

privat verksamhet som finansieras med offentliga medel, eller samverkan inom ramen för private-public partnerships. Det bör därför noga övervägas om de handlingar som går att få ut via tillsynsmyndigheter kommer att vara tillräckliga för att tillgodose institutionens behov av information.

Kapitel 8. Ikraftträdande

Göteborgs universitet ställer sig bakom utredningen förslag av de skäl som anförs i utredningen.

Kapitel 9. Frågor för framtiden

Göteborgs universitet ställer sig bakom förslaget att det bör utredas om institutionens uppdrag ska grundlagsreguleras.

Avseende förslaget att eventuellt föra över DOs främjandeuppdrag och göra DO till enbart en tillsynsmyndighet, ställer sig Göteborgs universitet tveksamt. Som utredaren skriver kan det finnas goda skäl till att samla främjandeverksamhet i en myndighet. Samtidigt kan det finnas goda skäl att främjande och tillsyn sker parallellt. En potentiell risk skulle kunna vara att DO som tillsynsmyndighet har en annan uppfattning i en viss fråga än den som den nationella institutionen har vilket kan innebära olika uttolkningar inom samma område. Vidare finns det en pedagogisk poäng i att främjande och tillsyn ses som två sidor av samma mynt i motverkandet av diskriminering. Både främjande och tillsyn kan gynnas av att ses som en helhet snarare än som två separata enheter.

Göteborgs universitet anser att regeringen ska ha en lagstadgad redovisningsskyldighet för MR-arbetet gentemot Riksdagen. Göteborgs universitet ställer sig därför bakom utredningen förslag att detta bör utredas.

Kapitel 10. Konsekvensanalys och kostnadsberäkning

Utredningens kostnadsberäkning av att inrätta Institutionen uppskattas till ca 72 miljoner kronor per år och ca 60 heltidstjänster bedöms behövas för att institutionen ska kunna uppfylla sitt uppdrag efter jämförelse med andra myndigheter. Göteborgs universitet ser betänkandets bedömning som en absolut miniminivå och det vore önskvärt att omfattningen av institutionens budget och beräknade personal var ännu större för att ges förutsättningar att till fullo klara av sitt uppdrag.

Ärendets beredning

Denna remiss har handlagts av Samhällsvetenskapliga fakulteten. Samhällsvetenskapliga fakulteten har skickat ut promemorian för synpunkter till samtliga institutioner vid fakulteten, Handelshögskolan, Humanistiska fakulteten, Sahlgrenska Akademin samt Utbildningsvetenskapliga fakulteten.

Med vänliga hälsningar,

Eva Wiberg
Rektor
Göteborgs universitet