

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

Malmö universitet har beretts möjlighet att yttra sig över utredningen angiven ovan och får härmed lämna sina synpunkter.

Utredaren föreslår att institutionens övergripande uppdrag ska vara att ”självständigt främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige” (4.1). Utredaren delar den uppfattning som framfördes i förslag från Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige att ”främja säkerställandet” omfattar de uppgifter för nationella institutioner som anges i Parisprinciperna samt uppdraget att främja, skydda och övervaka som anges i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD). Utredaren menar att uttrycket främja säkerställande ”minskar risken för missförstånd om huruvida uppdraget kommer att omfatta alla de delar som Parisprinciperna och CRPD förutsätter” (4.1).

Universitetet delar inte dessa bedömningar fullt ut.

För det första anser universitetet att det är en fördel om uppdraget för MR-institutionen följer de vedertagna begreppen främja, skydda och övervaka. Dessa begrepp har använts under lång tid i arbetet med mänskliga rättigheter och återfinns i konventioner och andra överenskommelser. Med tanke på dessa begrepps centrala ställning anser universitetet att de bör användas för att ange uppdraget för en nationell institution. Universitetet anser inte att uttrycket ”främja säkerställandet” bidrar till ökad klarhet, utan snarare riskerar att bidra till förvirring om vad arbetet med mänskliga rättigheter innebär.

För det andra blir denna brist på överensstämmelse med vedertaget språkbruk och begreppsanvändning särskilt påtaglig när det handlar om att MR-institutionen ska vara en nationell mekanism i enlighet med förpliktelserna i CRPD. Utredaren diskuterar huruvida uppgiften att övervaka i CRPD innebär något utöver vad som anges i Parisprinciperna (3.2.2). Utredaren menar att övervakning i CRPD sammanfattningsvis innebär ”att skapa en bild av efterlevnaden av konventionsåtagandena och kan anses omfattas av uppgiften att skydda de mänskliga rättigheterna enligt Parisprinciperna” (3.2.2). Universitetet anser att utredarens resonemang på denna punkt är oklart och att det inte kan anses vara fastställt att institutionens uppdrag kan sägas motsvara uppgiften för en nationell mekanism enligt CRPD, nämligen att övervaka (monitor) konventionens efterlevnad. Universitetet anser att

denna uppgift anger ett visst mått av tillsyn av att Sverige lever upp till konventionsåtagandena. Med tanke på att utredaren inte anser att MR-institutionen ska ha ett tillsynsuppdrag har universitetet svårt att se att den föreslagna regleringen fullt ut tillgodoser de förpliktelser som formuleras i CRPD.

Universitetet anser därför att funktionen att vara nationell mekanism för CRPD antingen institutionaliseras för sig (eller läggs som uppdrag åt en annan institution) eller att uppdraget för MR-institutionen delas upp i två delar där uppgifterna att främja, skydda och övervaka CRPD anges separat. Det senare kräver möjligen att befogenheterna för MR-institutionen också måste ses över.

Utredaren föreslår att institutionen ska betraktas som statlig verksamhet och vara myndighet under regeringen. Bakgrunden är att riksdagen inte delar den uppfattning som regeringen tidigare gav uttryck för, att institutionen bör ligga under riksdagen. För att kunna uppnå sitt uppdrag att effektivt främja och skydda mänskliga rättigheter, måste nationella MR-institutioner vara självständiga i relation till den politiska makten. Den föreslagna placeringen av MR-institutionen under regeringen blir därför problematisk eftersom MR-institutionens oberoende och legitimitet kan ifrågasättas, både i relation till regeringsmakten som sådan och konkurrens och överlappning med andra myndigheters verksamhetsområden.

Universitetets förhoppning är att det ånyo utreds om MR-institutionens kan placeras under riksdagen eftersom flera av MR-institutionens uppgifter utgörs av att vara en sammanförande länk mellan folkrättsliga åtaganden och den nationella implementeringen av de mänskliga rättigheterna.

I avsnitt 6.2.5 redogörs för att styrelsen för MR-institutionen ska ha en bred sammansättning med kompetenser från skilda verksamhetsområden. Detta bidrar på ett naturligt sätt till ett större oberoende och legitimitet hos styrelsen vilket är viktigt ur ett rättssäkerhetsperspektiv och för att MR-institutionen ska kunna genomföra sina uppgifter på ett effektivt sätt. Samtidigt får risken för intressekonflikter i relation till prioriterade arbetsområden eller jäv hos styrelseledamöter och annan personal vid myndigheten inte underskattas. Eftersom mänskliga rättigheter inbegrips i många verksamhetsfält och omfattar många olika arbetsområden både i privat och offentlig verksamhet i Sverige är det viktigt att styrelsens sammansättning och arbetet med tillsättande och entledigande av ledamöter hanteras på ett objektiva sätt så att intressekonflikter minimeras. Utredaren föreslår dock att MR-institutionens sammansättning och ledning ska regleras särskilt och det är väsentligt att dessa regler blir tydliga och konkreta.

Vad gäller processen med tillsättning av ledamöter föreslår utredaren att regeringen ska inhämta förslag till ledamöter från Rådet för de mänskliga rättigheterna, från de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna, och Sveriges advokatsamfund, samt från universiteten/högskolor. Däremot föreligger inget krav på att sådana förslag på ledamöter ska lämnas. Här bör poängteras att regeringen på ett tydligt sätt

måste säkerställa att styrelseledamöterna utses på ett sätt som visar på självständighet från inflytande från den politiska makten även i de fall då förslag på ledamöter inte lämnas av de uppräknade aktörerna.

I avsnitt 6.2.6 behandlar utredaren styrelseuppdragets längd och upphörande. Styrelseuppdraget föreslås fastställas till högst fem år. Huruvida uppdraget vid utgången tid kan förlängas till en ny femårsperiod eller vilka övriga villkor som gäller vid eventuell förlängning av uppdraget bör tydliggöras.

Vidare föreslår utredaren att regeringen ska kunna entlediga en ledamot i förtid antingen på ledamotens egen begäran eller om det finns synnerliga skäl. Flera olika exempel lyfts fram som till exempel entledigande på grund av misskötsamhet som kan skada förtroendet för MR-institutionen eller på grund av passivitet hos styrelsen. Eftersom det är regeringen som gör denna bedömning måste metoden och processen kring entledigande regleras tydligt för att inte riskera MR-institutionens effektivitet, politiska självständighet eller kontinuitet.

Utredaren menar att styrelsen och processen för tillsättning och entledigande ska vara sådana att de *sammantaget* garanterar myndighetens oberoende. Vad som menas med *sammantaget* i detta sammanhang behöver utvecklas och ges riktlinjer för.

Utredaren anser att MR-institutionen måste ha möjlighet att skaffa sig underlag för att utföra sitt uppdrag och att det ska finnas en skyldighet för myndigheter, kommuner och landsting att lämna uppgifter och att komma till överläggningar (7.1.2). Utredaren anser vidare att även privaträttsliga subjekt ska omfattas av dessa skyldigheter. Universitetet delar denna uppfattning och vill understryka dess betydelse mot bakgrund av den ökande roll som privaträttsliga subjekt spelar, till exempel i offentligfinansierad vård, omsorg och utbildningsverksamhet.

Universitetet ställer sig positivt till utredarens förslag angående de frågor för framtiden som lyfts fram och delar utredarens bedömning att dessa behöver utredas ytterligare.