

Rädda Barnens remissvar till promemorian Förslag till en nationell institution för mänskliga rättigheter i Sverige (Ds 2019:4)

Rädda Barnen har beretts tillfälle att lämna synpunkter på förslaget till en nationell institution för mänskliga rättigheter i Sverige. Regeringens utredare Lise Bergh är även ordförande för Rädda Barnens riksförbund. Lise Bergh har därför inte deltagit i varken beredningen eller beslutsfattandet kring detta remissvar. Organisationen företräds därför av ovan förda anledning av riksförbundets vice ordförande Ulrica Messing.

Sammanfattning av Rädda Barnens synpunkter

- Rädda Barnen välkomnar förslaget att inrätta en ny nationell institution som ska främja säkerställandet av mänskliga rättigheter i Sverige.
- Vi framhåller vikten av att institutionen ges ett brett uppdrag och stor självständighet i sitt arbete, samt att den utöver rättsligt bindande källor bör ta hänsyn till resolutioner från FN:s generalförsamling, rapporter och rekommendationer från internationella granskningsorgan samt underlag från det civila samhället.
- Barn och andra grupper som berörs av institutionens arbete bör komma till tals så att deras åsikter och erfarenheter blir representerade.
- Institutionens ställning och oberoende säkerställs bäst genom att den lyder under riksdagen.
- Det ska finnas representanter med stor kompetens och erfarenhet i barnrättsfrågor i det föreslagna råd för de mänskliga rättigheterna som ska finnas vid institutionen.
- Tillräcklig finansiering är en förutsättning för att MR-institutionen ska kunna bedriva ett effektivt arbete. Resurser ska inte dras från andra satsningar på de mänskliga rättigheternas område.
- Flertalet frågor är angelägna att utreda framgent. Vi understryker bland annat att ett grundlagsskydd för institutionen är angeläget för att garantera dess funktion över tid. Vi uppmanar också regeringen att utreda frågan om den nya institutionen ska kunna ta emot enskilda klagomål.

Rädda Barnens synpunkter i detalj

Uppdrag och uppgifter

Utredaren föreslår att institutionen ska självständigt främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige, med utgångspunkt i de grundlagsstadgade fri- och rättigheterna, Europakonventionen, EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna samt andra för Sverige folkrättsligt bindande förpliktelser på de mänskliga rättigheternas område. Institutionen ska även fullgöra de uppgifter som ankommer på en oberoende nationell mekanism enligt FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD).

Rädda Barnen delar utredarens uppfattning om att de för Sverige rättsligt bindande förpliktelserna ska vara utgångspunkten för institutionens arbete. Vi vill samtidigt understryka vikten av att även andra centrala överenskommelser och underlag får genomslag i institutionens arbete, inte minst resolutioner från FN:s generalförsamling, exempelvis Agenda 2030, och rapporter och rekommendationer från internationella granskningsorgan, inklusive FN:s barnrättskommitté. Institutionen bör också i det löpande arbetet regelbundet ta in synpunkter från det civila samhället samt de grupper i samhället som institutionens arbete berör. Det är exempelvis viktigt att barn kommer till tals så att deras åsikter och erfarenheter blir representerade.

Utredaren föreslår att MR-institutionen ska fullgöra sitt uppdrag bland annat genom att följa, undersöka och rapportera om hur de mänskliga rättigheterna respekteras och genomförs. Institutionen ska också lämna förslag till regeringen om nödvändiga åtgärder. Rädda Barnen välkomnar utredarens förslag att institutionens uppdrag och uppgifter fastställs i lag, samt att institutionen får ett brett uppdrag och rätt att föreslå varje slags åtgärd som den bedömer är lämplig, i syfte att garantera både institutionens ställning och dess självständighet.

Rädda Barnen anser dessutom att regeringen bör utreda frågan om institutionen också ska kunna pröva klagomål från enskilda, något vi återkommer till under rubriken Frågor för framtiden.

Organisationsform och placering

Rädda Barnen anser att institutionens oberoende, enligt de krav som ställs upp i Parisprinciperna¹, bäst säkerställs genom att den lyder under riksdagen. Oberoendet är också en förutsättning för att institutionen ska ackrediteras med A-status av GANHRI². Såsom regeringen själv påpekat³ är det regeringen som har det yttersta ansvaret för att Sveriges konventionsåtaganden infrias, vilket medför att institutionens granskning i hög grad kommer beröra myndigheter under regeringen. En oberoende och självständig granskning bedrivs därför bäst om MR-institutionen själv inte lyder under regeringen.

Riksdagen har emellertid kommit fram tid att det finns skäl som talar emot att institutionen får riksdagen som huvudman. Enligt det aktuella förslaget ska institutionen inrättas som en ny myndighet under regeringen. Oaktat placering anser Rädda Barnen att kraftfulla åtgärder krävs för att garantera institutionens ställning, oberoende och legitimitet över tid. Särskilt angeläget är behovet av ett grundlagsskydd för MR-institutionen, något vi återkommer till under rubriken Frågor för framtiden.

Vi delar utredarens uppfattning om att institutionen bör inrättas som en ny oberoende myndighet, och inte som en del av en eller flera befintliga myndigheters uppdrag.

Ledning och organisation

Enligt regeringens uppdragsbeskrivning bör institutionen utformas så att dess oberoende inte kan ifrågasättas. Utredaren har föreslagit att institutionen leds av en styrelse med sju ledamöter som utses av regeringen. Styrelsen ska anställa en myndighetschef som leder verksamheten närmast. På så sätt menar utredaren att myndighetschefen hamnar ”på armlängds avstånd från regeringen”.

¹ FN:s Parisprinciper antogs genom en resolution av FN:s generalförsamling 1991

² Global Alliance of National Human Rights Institutions

³ Konstitutionsutskottets betänkande 2017/18:KU6

Regeringen kommer alltså enligt förslaget att bestämma vilka personer som ska ingå i styrelsen, vilka sedan tillsätter myndighetschefen. Att regeringen har så pass stort inflytande över myndighetens ledning kan potentiellt leda till att dess oberoende och självständighet ifrågasätts. Det är därmed mycket viktigt att andra aktörer deltar i processen med att utse styrelsen. Utredaren föreslår att förslag till styrelseledamöter ska hämtas bland annat från domstolsväsendet och det råd för de mänskliga rättigheterna som ska inrättas vid institutionen. Rådet ska bestå av personer med kunskaper från det civila samhället och andra aktörers arbete med mänskliga rättigheter. Rädda Barnen ser mycket positivt på förslaget att inrätta ett sådant råd för de mänskliga rättigheterna vid institutionen, och betonar särskilt vikten av deltagande från det civila samhället. Inom rådet ska det finnas personer med stor kompetens och erfarenhet vad gäller barnrättsfrågor.

Finansiering

Rädda Barnen tar inte ställning till budgeten i detalj, men understryker betydelsen av att MR-institutionen ges tillräckliga resurser för att kunna bedriva sitt arbete effektivt, såsom framhålls i Parisprinciperna. Resurser ska inte dras från andra satsningar på de mänskliga rättigheternas område, utan arbetet för att säkerställa mänskliga rättigheter måste bedrivas brett och av en mängd olika aktörer.

Frågor för framtiden

Utredaren har noterat fyra frågor för framtida utredningar och översyner: en grundlagsreglering av institutionens ledningsform och uppgifter, en överflyttning av Diskrimineringsombudsmannens (DO) främjandeuppdrag, om institutionen bör ges en roll som *amicus curiae* ("vän till domstolen") samt om regeringen bör ha en lagreglerad skyldighet att redovisa sitt arbete med mänskliga rättigheter till riksdagen.

Rädda Barnen anser att samtliga frågor är angelägna, i synnerhet frågan om grundlagsskydd. Institutionen kommer, enligt förslaget, att lyda under den regering som sitter vid makten, och således ofrånkomligen påverkas av politiska skiften och skeenden. Detta skulle emellertid även bli fallet om institutionen i stället lyder under riksdagen. MR-institutionen har enligt förslaget bland annat till uppgift att undersöka och rapportera om hur de mänskliga rättigheterna respekteras och genomförs av de som utövar offentlig makt i Sverige. En grundläggande förutsättning för att institutionen ska kunna fullgöra dessa uppgifter är att dess oberoende ställning och självständighet säkerställs över tid. Rädda Barnen delar därför utredarens uppfattning om behovet av en grundlagsreglering av institutionen, dess uppgifter och ledningsform. Arbetet med att utreda hur en sådan grundlagsreglering kan se ut bör bedrivas parallellt med att MR-institutionen inrättas genom lag.

Rädda Barnen anser dessutom att regeringen bör utreda om MR-institutionen ska kunna ta emot enskilda klagomål. Möjlighet för detta ges i Parisprincipernas så kallade tilläggsprinciper. Utredaren hänvisar i korthet till att MR-delegationen konstaterat att detta skulle innebära att institutionen skulle få ta emot ett betydande antal enskilda klagomål. Detta skulle i sin tur innebära att institutionen inte skulle ha möjlighet att själv styra över sitt arbete och sina prioriteringar. Utredaren noterar vidare att uppgifter från enskilda kan föranleda undersökningar på systemnivå.

Att betydande antal enskilda klagomål väntas talar för att det kan finnas ett verkligt behov hos befolkningen. Vidare finns i Sverige ingen offentlig institution med uppdrag att utreda och

pröva enskilda klagomål utifrån alla för Sverige rättsligt bindande förpliktelser om mänskliga rättigheter. Om riksdagen och regeringen menar allvar med att säkerställa att Sverige lever upp till dessa förpliktelser, bör det finnas möjligheter för enskilda att framföra klagomål enligt desamma. I detta avseende framstår den nya MR-myndighet som nu föreslås som en lämplig aktör att fullgöra detta uppdrag.

En möjlighet för enskilda att lämna klagomål om människorättskränkningar skulle dessutom innebära ett kort avstånd mellan den enskilde och MR-institutionen, samt att institutionens arbete får en stark folklig förankring. Ett sådant uppdrag skulle inte heller hindra att institutionen styr sitt övriga arbete självständigt, även om de enskilda klagomålen kan väntas ha en viss påverkan.

Det är naturligtvis av största vikt att en sådan mekanism fungerar väl i relation till den svenska rättsordningen, och det är inte självklart att den nya MR-institutionen är bäst lämpad för uppdraget. Detta föranleder behovet av en noggrann utredning. Vi uppmanar därför regeringen att utreda frågan om MR-institutionen, eller någon annan myndighet eller organisation, ska kunna hantera enskilda klagomål om kränkningar enligt för Sverige rättsligt bindande förpliktelser om mänskliga rättigheter, däribland barnkonventionen.

Rädda Barnen står fast vid att Sverige skyndsamt bör ratificera Barnkonventionens tredje tilläggsprotokoll, som ger barn möjlighet att lämna in klagomål till FN:s barnrättskommitté.

Stockholm den 16 maj 2019

Ulrica Messing

Vice ordförande

Rädda Barnen