

Stockholm, 2019-05-22

RFSU:s remissyttrande över Ds 2019:4 - Förslag till en nationell institution för mänskliga rättigheter i Sverige, Ku2018/02102/DISK.

Inledning

RFSU tackar för att ha fått möjligheten att lämna kommentarer över promemorian Ds 2019:4. RFSU är en partipolitiskt och religiöst obunden folkrörelse med uppgift att sprida en kunskapsbaserad och öppen syn på samlevnads- och sexualfrågor. RFSU arbetar med utgångspunkt i sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR) för ett jämlikt och jämställt samhälle där sexualitet är en källa till glädje och njutning i människors liv.

Hälsa är en grundläggande mänsklig rättighet som är nödvändig för utövandet av alla mänskliga rättigheter. Sexuell och reproduktiv hälsa är viktiga och nödvändiga delar i rätten till fysisk och mental hälsa. Sexuell och reproduktiv hälsa kan varken uppnås eller skyddas utan sexuella eller reproduktiva rättigheter.

En av RFSU:s centrala målsättningar är att alla människor ska kunna uppleva sexuell integritet, självkänsla och välbefinnande i alla faser av livet, oavsett kön eller könsidentitet, sexualitet, ursprung, funktionalitet och sammanhang.

RFSU, tillsammans med andra organisationer från civila samhället, har under en längre tid verkat för att Parisprincipernas krav om en mr-institution ska uppfyllas. RFSU välkomnar därför att det nu läggs fram reella förslag för vilka former en nationell mr-institution ska ha och verka under. Det är av stor vikt att de förslag som läggs fram inom ramen för denna utredning genomförs; att en oberoende nationell mr-institution med syfte att skydda, främja och övervaka de mänskliga rättigheterna kommer till stånd.

Promemorians förslag och RFSU:s ställningstaganden

RFSU ser positivt på förslagen i sin helhet

Sverige behöver en MR-institution. Enligt Parisprinciperna och CRPD ska det inom ramen för varje stats konstitutionella ordning finnas en

oberoende organisation/institution med syfte att *skydda, främja* och *övervaka* de mänskliga rättigheterna. Mänskliga rättigheter reglerar i grunden relationen mellan enskilda och staten. De utgör en begränsning av statens makt i förhållande till individen och slår även fast vissa skyldigheter för staten i förhållande till individen. I en modern svensk samhällskontext får de mänskliga rättigheterna utlopp genom fullföljandet av framförallt folkrättsligt och sedvanerättsligt bindande internationella konventioner, EKMR, EU:s rättighetsstadga och regeringsformen. Vidare sker ackreditering av GANHRI där institutioner kan tilldelas A- respektive B-status, beroende på hur väl Parisprinciperna uppfylls. För att uppfylla A-status krävs att de minimikrav som Parisprinciperna är att betrakta som, är uppfyllda. Sedan 2011 har DO ackrediterats med B-status då myndigheten inte är tillräckligt oberoende och att uppdraget inte tillräckligt brett.

Mot bakgrund av ovan är en kommande mr-institutions oberoende essentiellt. Detta för att uppfylla Parisprincipernas krav, men framför allt för att myndighetens uppgift att främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna ska kunna göras på ett effektivt och tillfredsställande sätt. Promemorians förslag är enligt RFSU:s uppfattning i denna del väl övervägda. Utredaren har på ett noggrant sätt utrett vägval och landat i det alternativ som framstår som rimligt mot bakgrund av utgångspunkten för arbetet; en ny myndighet under särskilda former i syfte att säkerställa oberoende i förhållande till regeringen, andra aktörer och myndigheter. RFSU kommer nedan att närmare lämna synpunkter kring det förslag som läggs fram.

Ytterligare en viktig aspekt av att säkerställa den nationella mr-institutionens oberoende är dess finansiering. RFSU finner utredarens förslag kring mr-institutionens finansiering lämplig. RFSU vill även poängtera vikten av att medel inte tas från befintliga anslag till myndigheter som arbetar med mänskliga rättigheter. En eventuell mr-institution ska inte ta över verksamhet; den ska övervaka, skydda och främja säkerställandet av mänskliga rättigheter inom all offentlig verksamhet.

Mr-institutionens lagfästa uppdrag ska vara att främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna. Det är RFSU:s bestämda uppfattning att en förutsättning för att mr-institutionen ska kunna göra detta är att de uppfyller Parisprincipernas krav för A-status. Utredarens förslag får betraktas som förenliga med dessa minimikrav. RFSU kommer närmare nedan att beröra ramen för den kommande mr-institutionens verksamhet och vilka befogenheter som denna, enligt RFSU:s uppfattning, kräver.

Till sist ska även nämnas att en förutsättning för fullgörandet av MR-institutionens uppdrag är att civilsamhället involveras. Utredaren anger i promemorian under rubrik 4.3 vad som närmare bör ingå i mr-institutionens verksamhet (vilket också kommer kommenteras närmare nedan). Härvid framgår alltså vad “främja säkerställandet av mänskliga rättigheter” närmare i praktiken kommer bestå i. Den kunskap, information och det arbete organisationer från civilsamhället kan bidra med är mot bakgrund av detta av yttersta vikt. Det är därför nödvändigt att organisationer ur civilsamhället får insyn i och blir en del av mr-institutionens verksamhet. Detta inte minst för att trygga institutionens trovärdighet och funktion. RFSU bedömer att utredaren genomgående beaktar vikten av att civilsamhället är en integrerad del av mr-institutionens arbete.

RFSU:s uppfattning är alltså sammanfattningsvis att regeringen bör gå vidare med förslagen som lagts fram inom den tidsram som utredaren föreslår. RFSU kommer nedan framställa ytterligare synpunkter, utförligare beskriva varför mr-institutionens form och funktion behöver grundlagsskyddas snarast möjligt samt kommentera eventuella bedömningar för framtiden.

4.1 Institutionens övergripande uppdrag & 4.3 Institutionens närmare uppgifter

I promemorian anges att mr-institutionens uppdrag ska anges i lag. Härvid bedömer utredaren under avsnitt 4.1 att institutionens övergripande uppdrag ska vara att “främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna”. I sammanhanget anges att “främja” ska ha samma innebörd som “främja och skydda” enligt Parisprinciperna och “främja, skydda och övervaka” enligt CRPD. Detta innebär i praktiken att mr-institutionen ska följa och undersöka efterlevnaden av mänskliga rättigheter. De ska även rapportera kring detta till regeringen och lämna förslag till åtgärder mot identifierade brister. Därutöver ska mr-institutionen främja utbildning, forskning och kompetensutveckling, samt information och ökad medvetenhet. Utredaren anger att de uppgifter som berörs i promemorian inte är uttömmande. Mr-institutionen ska ej ha möjlighet att ta upp enskilda ärenden och ska inte utöva tillsyn.

RFSU tillstyrker förslaget och betonar vikten av att mr-institutionen de facto har en övervakande, främjande och skyddande funktion. RFSU:s uppfattning är att det i ett inledande skede inte är lämpligt att mr-institutionen ska utöva tillsyn eller ta upp enskilda ärenden. Detta mot bakgrund av att det skulle utgöra ett hinder för mr-institutionens

övergripande uppdrag. Samtidigt visar farhågan om att mr-institutionen direkt skulle bli översvämmad av enskilda ärenden på behovet av en sådan mekanism i Sverige. Därför menar RFSU att det i framtiden kan finnas anledning att utreda om mr-institutionen ska ha mandat att ta upp enskilda ärenden. Detta inte minst i ljuset av den breda kompetens myndigheten kommer att ha kring mänskliga rättigheter, samt att antalet ärenden som DO driver minskat i antal och befintliga klagomålsmekanismer inte täcker upp motsvarande område som en mr-institution skulle ha.

RFSU menar även att institutionen bör kunna bistå med hjälp kring var allmänheten/enskilda kan vända sig för det fallet en kränkning begåtts. Detta förslagsvis på institutionens hemsida där man, med hjälp av att ange inom vilken verksamhet etc. man upplevt en eventuell kränkning, kan få information kring var man kan vända sig. RFSU menar att detta får anses falla under uppdraget att främja information och ökad medvetenhet.

4.4 Institutionens årsrapport & 9.4 Redovisningsskyldighet för regeringen i förhållande till riksdagen

Senast den 1 april varje år ska mr-institutionen lämna en årsrapport till regeringen om sin verksamhet och sina iakttagelser av utvecklingen på de mänskliga rättigheternas område. Denna skyldighet, ska i ljuset av institutionens självständighet, framgå av lag och inte förordning.

RFSU tillstyrker förslaget och instämmer i att detta är nödvändigt för att ge inblick i institutionens verksamhet, samt en överblick över utvecklingen på de mänskliga rättigheternas område. Som utredaren konstaterar under avsnitt 9.4 så är syftet med årsrapporten att den ska utgöra en viktig del av regeringens redovisning till riksdagen. I promemorian anges också att tanken med årsrapporten är att den ska utgöra ett viktigt underlag i debatt och arbete kring mänskliga rättigheter. RFSU betonar vikten av att årsrapporten faktiskt får denna betydelse. RFSU:s uppfattning är därför att det i framtiden bör åläggas regeringen en skyldighet att redovisa rapporten för riksdagen såsom utredaren angett under avsnitt 9.4. Detta om än det inte finns några hinder för att riksdagen redan i dagsläget kan ta del av årsrapporten.

5.2.2 Institutionen ska inrättas som en ny myndighet

Utredaren föreslår att mr-institutionen ska införas som en ny myndighet. Utredaren landar i detta efter att närmare ha övervägt om institutionen bör införas i associationsrättslig form eller annars under en annan myndighet. Utgångspunkten för promemorian har vidare varit att mr-institutionen inte ska vara en myndighet under riksdagen,

utan under regeringen. Detta mot bakgrund av att införandet av mr-institutionen som en myndighet under riksdagen avfärdats i Konstitutionsutskottets betänkande 2017/18:KU 6. Utgångspunkten vid bedömningen av i vilken form mr-institutionen ska vara har gjorts i ljuset av framförallt Parisprincipernas krav på oberoende.

RFSU delar uppfattningen om att mr-institutionen ska införas som en ny myndighet och att detta är mest lämpligt mot bakgrund av utgångspunkterna för utredningen och de uppgifter som kommer åvila institutionen. Mr-institutionens uppdrag är som nämnts ovan att främja säkerställandet av mänskliga rättigheter. I detta uppdrag ingår bland annat att följa och rapportera om offentlig verksamhet, oavsett form, är förenlig med mänskliga rättigheter. Vidare är det inte tillräckligt att offentliga aktörer övervakar/skyddar de mänskliga rättigheterna inom sina egna verksamhetsområden; att myndigheterna är självgranskande. Detta kan inte anses vara förenligt med kraven på en effektiv mr-institution enligt Parisprinciperna och det framstår inte heller som trovärdigt eller tillräckligt ur ett samhällsperspektiv.

Mot bakgrund av det nu anförda är det RFSU:s uppfattning, i likhet med utredarens, att mr-institutionen inte heller ska införas under en befintlig myndighet. Det skulle försvåra mr-institutionens syfte, dvs. att granska andra myndigheter, och verksamheten tappar trovärdighet då den kan uppfattas ha lojalitet gentemot dem den ska granska. Vidare skulle en sådan ordning vara svårförenlig med Parisprincipernas krav om oberoende. RFSU är även av uppfattningen att det är direkt olämpligt att dela upp verksamheten på flera myndigheter. Det innebär en för stor splittring i uppdraget, som i förlängningen skulle innebära att Sverige saknar en välfungerande mr-institution.

RFSU tillstyrker utredningens förslag om en nyinrättad myndighet under regeringen men vill dock framföra att det hade varit mer lämpligt om mr-institutionen inrättas som en ny myndighet under riksdagen. Det hade tryggt en oberoende institution och varit mest förenligt med den funktion som mr-institutionen ska ha. RFSU beklagar därför att konstitutionsutskottet avfärdat mr-delegationens förslag om en mr-institution under riksdagen, och delar utredningens bedömning att det mot bakgrund av detta inte kan anses vara en framkomlig väg.

6 Institutionens ledning, organisation och namn

Utredaren föreslår att mr-institutionen ska vara en styrelsemyndighet. Under denna ska det finnas en generaldirektör som ska tillsättas av

styrelsen. Generaldirektören ska inte ingå i styrelsen men blir att betrakta som myndighetschef. I övrigt kommer ansvarsfördelningen mellan styrelse och generaldirektör vara samma som annars gäller för styrelsemyndigheter. Styrelsen ska tillsättas av regeringen, efter förslag av Rådet för de mänskliga rättigheterna där bland annat aktörer från civila samhället ska ingå (detta kommer att beröras närmare nedan), de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna, Sveriges advokatsamfund samt högskolorna och universiteten.

RFSU noterar att utredaren gjort en ansats till att, inom givna konstitutionella ramar, lägga fram lämpliga förslag i syfte att tillgodose att mr-institutionen blir oberoende i förhållande till regeringen och i övrigt. Det är mot bakgrund av detta RFSU tillstyrker förslagen som läggs fram om hur myndighetens ledning och organisation ska vara utformad, även inkluderat formerna för tillsättningen av såväl styrelsen som generaldirektören.

Vidare ser RFSU positivt på att utredaren i sina förslag följer Parisprincipernas krav om civilsamhällets inkludering och tydliggör vikten av att aktörer från civila samhället får inflytande vid såväl tillsättningen av styrelsen som i institutionens organisation. RFSU betonar i denna del att det inte är tillräckligt med Rådet för mänskliga rättigheter i sig. Även om RFSU inte gör en annan bedömning än utredaren, utan anser att institutionen närmare själv ska få mandat att bestämma på vilka sätt civilsamhället kan involveras i verksamheten, så vill RFSU betona att civilsamhället kontinuerligt måste vara en del av institutionens arbete. RFSU har återkommande poängterat vikten av att civila samhället får inflytande i mr-institutionens arbete och vill utöver redan anfört tillägga att ett involverat civilsamhälle bidrar till att mr-institutionen får större trovärdighet. Vidare är det framför allt aktörer inom det civila samhället med verksamhet på gräsrotsnivå, som möter de situationer där människors mänskliga rättigheter kränks, som måste involveras i arbetet. Dessa är ofta de första aktörer som kan flagga för problemen. För att skapa strukturella lösningar behöver mr-institutionen ha uppdaterad kunskap utifrån den samlade empiri som civila samhället står för.

6.3.2 Rådet för de mänskliga rättigheterna

Vid institutionen ska det finnas ett råd som benämns Rådet för de mänskliga rättigheterna. Rådet ska utses av institutionens styrelse. Syftet med att införa rådet är att detta ska bidra med kunskap och stöd till institutionen. Detta genom att tillföra kunskap och erfarenhet från det civila samhällets arbete med mänskliga rättigheter. Det framgår

även i promemorian att det ska vara upp till institutionen att själv bestämma på vilket sätt man kan inkludera civila samhället ytterligare genom exempelvis expertgrupper etc. Rådet för de mänskliga rättigheterna kommer att vara permanent i bemärkelsen att det alltid ska finnas och vara lagfäst. Sammansättningen kommer dock att kunna ändras av styrelsen över tid.

Att civila samhället ska vara en integrerad del av en mr-institution framgår av Parisprinciperna. Vidare är den erfarenhet och den kunskap som finns i organisationer i civilsamhället viktig för det breda uppdrag som mr-institutionen är tänkt att ha. Det får även anses vara avgörande för institutionens trovärdighet och förankring i övrigt. RFSU har (inte minst ovan under rubrik 6) lyft fram vikten av att civilsamhället ges inflytande och möjlighet att tillföra kompetens i den löpande verksamheten. Förslaget att det ska finnas ett permanent råd vid institutionen, med den funktion som anges i utredningen, tillstyrks därför. RFSU erinrar dock om vad som anförts ovan: det är framförallt aktörer på gräsrotsnivå som har den kunskap och erfarenhet som behövs i verksamheten. Det är därför framförallt dessa aktörer som bör ingå i Rådet för de mänskliga rättigheterna.

7.1.1 Institutionens behov av befogenheter är begränsat

Utredaren bedömer att institutionen inte kommer att behöva några särskilda befogenheter för att kunna utföra sitt uppdrag. Detta mot bakgrund av att det faktaunderlag som institutionen kommer att behöva vid sin granskning framförallt utgörs av allmänna handlingar. Vidare menar utredaren att det inte finns någon anledning till befogenheter att begära in handlingar utöver allmänna från privata aktörer som utför offentlig verksamhet. Detta i ljuset av att dessa granskas av tillsynsmyndigheterna och mr-institutionen ska inte utöva tillsyn.

RFSU instämmer delvis i utredarens bedömning. Däremot menar RFSU att det bör övervägas ytterligare om mr-institutionen ska ges större befogenheter i form av att till exempel kunna begära in även andra handlingar än allmänna. Härvid avses handlingar inom offentlig service i form av vårdinsatser som utförs av privata aktörer, där det i vissa fall kan finnas anledning att begära in även handlingar som inte är allmänna. I promemorian anges att detta skulle vara alltför ingripande mot bakgrund av att mr-institutionen inte ska utöva tillsyn. RFSU finner att utredaren har fog för denna uppfattning. I ljuset av vikten av att mr-institutionens övergripande uppdrag de facto utförs, finns det enligt RFSU dock anledning att ytterligare överväga om mr-institutionen ska ges större befogenheter.

7.1.2 En skyldighet att lämna uppgifter om åtgärder och att komma till överläggningar

Statliga förvaltningsmyndigheter, kommuner, regioner och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen ska på institutionens begäran lämna uppgifter om vilka åtgärder som vidtagits i den egna verksamheten för att säkerställa de mänskliga rättigheterna. De ska även på institutionens begäran komma till överläggningar med institutionen. Skyldigheten ska fastställas i lag. RFSU tillstyrker förslaget och finner utredarens bedömning avseende formen för skyldigheten som lämplig. RFSU betonar att det är av yttersta vikt att skyldigheten i praktiken de facto följs och fungerar. RFSU anser att detta, liksom institutionens övriga delar, behöver följas upp och utvärdera om mer kraftfulla mandat behövs och om det är nödvändigt att knyta någon form av repressalier till lagstadgade krav på andra aktörer.

9 Frågor för framtiden

RFSU vill som en övergripande kommentar i denna del framföra att det är viktigt att man i framtiden utreder närmare befogenheter mr-institutionen skulle kunna ha. Detta för att uppdraget i realiteten ska kunna främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna på bästa sätt. Parisprinciperna är alltså minimikrav och det finns inga hinder för att man går längre. Till exempel bör det i framtiden utredas om mr-institutionen ska ges möjlighet att ta upp enskilda ärenden, om institutionen ska ges möjlighet att begära in handlingar i större utsträckning från privata aktörer som utför offentlig verksamhet och om den ska ges möjlighet till tredjeparts-intervention.

9.1 Grundlagsreglering

Utredaren bedömer i denna del att en grundlagsreglering av institutionens uppgifter och ledningsform skulle stärka institutionens ställning. Utredaren bedömer därför att det i samband med en översyn av RF bör ingå att utreda huruvida detta ska grundlagsregleras.

RFSU är av den bestämda uppfattningen att frågan hur institutionens ledning och uppgifter ska grundlagsskyddas bör utredas parallellt med att de nu aktuella förslagen genomförs. Detta i ljuset av att processen att inrätta skydd i grundlag tar tämligen lång tid. Behovet av att mr-institutionens ledning och uppgifter grundlagsskyddas är vidare uppenbart. Det pågår en repressiv utveckling i såväl Europa som globalt, där mänskliga rättigheter kontinuerligt ifrågasätts och kränks, inte minst vad gäller sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter. Den negativa utvecklingen drivs av värdekonservativa, högerextrema och

nationalistiska grupperingar som ofta parallellt med att angripa området kopplat till sexualitet, angriper kulturpolitik och den allmänna demokratiutvecklingen. Det finns inget som säger att Sverige skulle vara immunt mot en sådan utveckling. Vikten av en oberoende mekanism, som främjar de mänskliga rättigheterna och som granskar offentliga aktörer fortsätter därmed att öka. Ett grundlagsskydd skulle innebära att det blir svårare att inskränka i institutionens verksamhet och form, eller att lägga ned den vid ett förändrat politiskt läge. RFSU menar alltså att det är av stor vikt att man påbörjar arbetet med att införa ett grundlagsskydd och att detta påbörjas i samband med att mr-institutionen inrättas genom lag i enlighet med utredarens förslag.

9.3 Amicus Curiae-utlåtanden

Ett amicus Curiae-utlåtande innebär att institutionen på eget initiativ kan avge utlåtanden i en rättsfråga inom institutionens verksamhet utan att ha partsintresse i den pågående processen. Utredaren bedömer att ett amicus curiae-uppdrag skulle ge institutionen ytterligare ett verktyg att främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna och föreslår att frågan bör utredas inom ramen för en översyn av rättegångsbalken. RFSU instämmer i utredningens slutsats och tillstyrker förslaget.

RFSU önskar även, utöver förslaget om amicus curiae, att möjligheterna till locus standi bör utredas särskilt i framtiden. Dvs huruvida Mr-institutionen ska ges talerätt och möjlighet att inleda rättsprocesser för att fastställa vissa rättsförhållanden kopplat till de mänskliga rättigheterna. Möjligheterna att väcka talan, i syfte att fastställa ett visst rättsförhållande kopplat till de mänskliga rättigheterna, skulle vara ett effektivt medel för Mr-institutionen i deras uppgift att skydda och övervaka de mänskliga rättigheterna.

10.2 Finansiering

Utredaren föreslår att institutionen ska finansieras med hjälp av ett nytt permanent anslag. Detta under utgiftsområde 1 Rikets styrelse, där resultatet av de åtgärder som bidragit till målet att säkerställa full respekt för Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter redovisas.

RFSU kommer inte i detalj lämna synpunkter i denna del kring exakt finansiering av verksamheten. RFSU vill påminna om att mr-institutionen ska främja säkerställandet av mänskliga rättigheter inom all offentlig verksamhet. Uppdraget kommer således att vara brett och ska avse även andra myndigheter som arbetar med mänskliga rättigheter under andra former. Mr-institutionen ska därmed inte

fungera som ett komplement till redan existerande myndigheter som arbetar med mänskliga rättigheter såsom DO, BO, JÄMY etc. Det ordinarie arbetet dessa myndigheter utför behöver fortskrida/utvecklas som tidigare. Det är därför RFSU:s bestämda uppfattning att medel inte bör tas från redan befintliga mekanismer till skydd för mänskliga rättigheter på så sätt att dessa inte kan fortsätta sin verksamhet.

Vidare är det, i ljuset av ovan och de krav som ställs enligt Parisprinciperna, essentiellt att det avsätts tillräckligt med resurser för att trygga en mr-institution som kan utföra sitt uppdrag över tid. RFSU finner förslagen som lagts fram lämpliga.

10.3.2 Konsekvenser för kommuner och regioner (landsting)

Utredaren framför i denna del att mr-institutionen, på samma sätt som för statliga myndigheter, kommer kunna bidra till att utveckla och förbättra kommunernas och regionernas arbete med mänskliga rättigheter. Förslagen bedöms inte ha någon påverkan på det kommunala självstyret.

RFSU vill i denna del framföra att det är av yttersta vikt att institutionens uppdrag att främja säkerställandet av mänskliga rättigheter också når/omfattar kommunernas och regionernas verksamhet. Det kommunala självstyret innebär allt för ofta ett hinder för åtnjutandet av mänskliga rättigheter. Detta syns inte minst vad gäller offentlig service såsom vårdinsatser. Exempelvis kan nämnas den varierande kompetens som finns i landet kopplat till vårdinsatser för transpersoner, eller förlossningsvården. Härvid innebär regionala skillnader ofta att de mänskliga rättigheterna inte kommer alla till del på lika villkor.

Datum som ovan



Hans Linde
Förbundsordförande RFSU