

Utdrag ur

Förslag till en nationell institution för mänskliga rättigheter i Sverige, Ds 2019:4

Sammanfattning

Utredaren Lise Bergh har haft i uppdrag att föreslå hur en nationell institution för mänskliga rättigheter (MR-institution) kan inrättas. Utredaren ska enligt uppdraget ta fram förslag med utgångspunkt i Parisprincipernas riktlinjer för sådana institutioner. Förslagen ska hålla sig inom ramen för den svenska konstitutionella ordningen. I uppdraget har även ingått att föreslå hur institutionen ska kunna utgöra den oberoende mekanism som krävs för att främja, skydda och övervaka genomförandet av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD). En utgångspunkt har därtill varit att riksdagen har konstaterat att det finns skäl som talar mot att institutionen inrättas som en myndighet under riksdagen. Utredaren föreslår i denna promemoria att MR-institutionen, benämnd Sveriges nationella institution för mänskliga rättigheter, ska inrättas som en ny myndighet under regeringen. Kapitel 1 innehåller författningsförslagen och kapitel 2 en redogörelse för uppdraget och utredningens arbete. I kapitel 10 redogörs för kostnaderna för staten, förslag till finansiering och övriga konsekvenser. Kapitel 11 innehåller författningskommentarer. Innehållet i övriga kapitel beskrivs nedan.

Kapitel 3 – bakgrund Kapitlet ger en bakgrund till förslagen och beskriver bland annat Parisprinciperna, vad en MR-institution är enligt Parisprinciperna, samt vad en oberoende övervakningsmekanism enligt CRPD är. Där finns vidare en redogörelse för internationella konventioner om mänskliga rättigheter och hur dessa implementeras i Sverige. I kapitlet konstateras att en nationell institution för mänskliga rättigheter, inrättad i enlighet med Parisprinciperna, ska ha ett brett uppdrag att främja och skydda de mänskliga rättigheterna med utgångspunkt främst i statens åtaganden enligt internationella konventioner. Den ska vara oberoende från regeringen men även från andra aktörer. Kapitlet avslutas med en beskrivning av MRinstitutionerna i Danmark, Finland, Norge och Tyskland.

Kapitel 4 – Institutionens uppgifter och uppdrag I kapitlet lämnar utredaren förslag på institutionens övergripande uppdrag och närmare uppgifter. Utredaren föreslår att dessa ska regleras i lag. Institutionens övergripande uppdrag föreslås vara att självständigt främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige. Institutionens uppdrag ska utgå från för Sverige rättsligt bindande källor: – de grundlagsstadgade fri- och rättigheterna, – den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, – EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, och – andra för Sverige folkrättsligt bindande förpliktelser, såsom åtaganden enligt konventioner om mänskliga rättigheter och förpliktelser enligt internationell sedvanerätt. I kapitlet föreslås även att institutionen ska fullgöra de uppgifter som ankommer på en oberoende nationell mekanism enligt CRPD. Utredaren bedömer bland annat att uppgifterna enligt detta uppdrag inte bör skilja sig från de som följer av institutionens generella uppdrag till följd av Parisprinciperna. Utredaren föreslår vidare att institutionen ska ges fem särskilda uppgifter. Den ska inom sitt verksamhetsområde – följa, undersöka och rapportera om hur de mänskliga rättigheterna respekteras och genomförs, – lämna förslag till regeringen om

de åtgärder som behövs för att säkerställa de mänskliga rättigheterna, – ha kontakter med internationella organisationer och även i övrigt delta i internationellt samarbete, – främja utbildning, forskning, kompetensutveckling, och – främja information och ökad medvetenhet om de mänskliga rättigheterna.

Institutionen ska utöver dessa uppgifter ges möjlighet att föreslå att Sverige utvidgar sina folkrättsliga åtaganden på de mänskliga rättigheternas område. Därtill ska institutionen varje år lämna en rapport till regeringen om sin verksamhet och sina iakttagelser av utvecklingen på de mänskliga rättigheternas område. Utredaren konstaterar även att institutionen inte ska pröva enskilda klagomål om kränkningar av de mänskliga rättigheterna, föra talan för enskilda eller bedriva tillsyn. Avslutningsvis konstaterar utredaren att institutionens verksamhet inte ska ersätta det arbete för mänskliga rättigheter som bedrivs av andra aktörer. Det som skiljer ut en MR-institution från befintliga offentliga aktörer är framför allt dess helhetsansvar, dess utgångspunkt direkt i Sveriges internationella förpliktelser samt dess oberoende och stora frihet att välja vilka frågor den prioriterar.

Utredaren bedömer därför att det inte är lämpligt eller praktiskt möjligt att formellt avgränsa institutionens uppdrag i förhållande till andra aktörers.

Kapitel 5 – Institutionens organisationsform och placering I kapitlet behandlas institutionens organisationsform och placering. Utredaren anser att arbetet vid institutionen ska betraktas som statlig verksamhet för vilken myndighetsformen är utgångspunkten. Utredaren har övervägt, med hänsyn till kraven i Parisprinciperna, om någon av de privaträttsliga organisationsformerna stiftelse, ideell förening eller aktiebolag skulle vara mer ändamålsenliga. Utredaren bedömer att så inte är fallet och föreslår därför att institutionens verksamhet ska bedrivas i myndighetsformen, som en myndighet under regeringen. Utredaren ska enligt uppdraget utreda och föreslå placering av MR-institutionen vid en redan befintlig institution. Utredaren har emellertid kommit fram till att en sådan placering varken skulle vara lämplig eller förenlig med Parisprinciperna. En sådan lösning kan inte garantera institutionens oberoende, och kan skada förtroendet såväl för institutionen som för den befintliga myndigheten.

Utredaren föreslår därför att institutionen inrättas som en ny myndighet.

Kapitel 6 – Institutionens ledning, organisation och namn I kapitlet behandlas frågor om institutionens ledning, organisation och namn. Utredaren konstaterar att institutionens ledningsform samt förfarandet för att utse och entlediga ledningen har central betydelse för dess oberoende och att detta kräver särskilda överväganden eftersom institutionen kommer att lyda under regeringen. För att stärka institutionens oberoende och uppfylla Parisprinciperna ska institutionens ledning i väsentliga avseenden regleras i lag. Utredarens bedömning är att processerna för tillsättning och entledigande, liksom förordnandetidens längd, måste vara sådana att de sammantaget säkerställer ett funktionellt oberoende för institutionen. Utredaren föreslår att institutionen ska ledas av en styrelse med sju ledamöter som utses av regeringen. Styrelsen ska utse sin egen ordförande och vice ordförande. Styrelsen ska primärt tillföra institutionen en bred kompetens i fråga om strategiska beslut om verksamhetens inriktning och organisering. För ledningen av verksamheten närmast under styrelsen ska det finnas en direktör, som ska vara myndighetschef. Styrelsen ska anställa direktören. Direktören hamnar på så sätt på armlängds avstånd från regeringen. Institutionen ska inom ramen för sitt uppdrag enligt lagen självständigt besluta om sin organisation och den närmare inriktningen av sitt arbete. Styrelsens sammansättning och utnämning är av väsentlig betydelse för att institutionen ska uppfylla Parisprinciperna. Styrelseledamöterna måste vara personer med stark integritet och gott omdöme

och kunna värna institutionens oberoende. Styrelsens sammansättning och utnämning bör regleras särskilt. Utredaren föreslår att det inom styrelsen ska finnas ledamöter med sakkunskap på de mänskliga rättigheternas område i förening med kvalificerad erfarenhet av arbete inom tre verksamhetsområden: civilsamhället, rättsväsendet respektive forskningen och den högre utbildningen. Regeringen ska till styrelseledamöter utnämna personer som föreslagits av utomstående aktörer. Regeringen föreslås vara skyldig att inhämta förslag till styrelseledamöter dels från det råd för de mänskliga rättigheterna som ska finnas vid institutionen (se nedan), dels från de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna, Sveriges advokatsamfund samt universiteten och högskolorna. Styrelseledamöterna föreslås bli förordnade för en tid om fem år utan möjlighet till förlängning. De ska inte heller kunna komma ifråga för ett nytt uppdrag förrän efter fem år. Regeringen ska med hänsyn till institutionens oberoende ha möjlighet att entlediga en styrelseledamot i förtid endast på ledamotens egen begäran eller om det finns synnerliga skäl. Institutionens direktör ska anställas för en tid om sju år. Anställningen ska ske efter offentlig annonsering och ett ansökningsförfarande som inte ska omfattas av sekretess. Direktören ska ha erfarenhet av kvalificerat arbete inom de mänskliga rättigheternas område. I undantagsfall ska styrelsen kunna skilja direktören från tjänsten med hänsyn till myndighetens bästa. Vid institutionen ska det finnas ett råd som benämns Rådet för de mänskliga rättigheterna. Rådet ska utses av styrelsen. Det ska ge råd och stöd genom att tillföra institutionen kunskaper och erfarenheter från det civila samhällets och andra aktörers arbete med mänskliga rättigheter. Inom rådet ska det finnas särskild kompetens i fråga om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Institutionen ska självständigt besluta om rådet, såsom formerna för rådets verksamhet samt antal ledamöter, grunderna för hur dessa utses och längden på deras förordnanden.

Kapitel 7 – Befogenheter, personuppgiftsbehandling och sekretess I kapitlet behandlas institutionens behov av befogenheter, samt behovet av bestämmelser om personuppgiftsbehandling och sekretess. Utredaren bedömer att institutionen endast behöver befogenheter för att skaffa sig faktaunderlag, och att den i stor utsträckning kan få det underlaget utan att ges särskilda befogenheter. Utredaren anser emellertid att det på vissa punkter finns anledning att ge institutionen befogenheter. Statliga förvaltningsmyndigheter, kommuner och landsting 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. Skyldigheten föreslås omfatta även privata rättssubjekt som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen, men däremot inte domstolar och vissa andra organ med domstolsliknande uppgifter.

Kapitel 8 – Ikraftträdande I kapitlet lämnas förslag om ikraftträdandebestämmelser. Utredaren föreslår att den lag som ska innehålla bestämmelserna om institutionen, och de författningsändringar som föreslås i övrigt, ska träda i kraft den 1 januari 2021. Särskilda bestämmelser föreslås gälla när institutionens styrelse ska utses första gången.

Kapitel 9 – Frågor för framtiden I kapitlet behandlas frågor som framkommit under utredningens arbete och som anknyter till uppdraget utan att omfattas av uppdragsbeskrivningen. Frågorna bör hanteras i framtida utredningar eller översyner av institutionen. I kapitlet diskuteras – behovet av en grundlagsreglering av institutionens uppgifter och ledningsform, – om Diskrimineringsombudsmannens främjandeuppdrag ska flyttas till institutionen, – om institutionen ska kunna avge s.k. amicus curiae-yttranden, samt – om regeringen bör ha en lagreglerad skyldighet att redovisa arbetet med mänskliga rättigheter till riksdagen.