

Föreningen Ordfront

www.ordfront.se

Stockholm

2019-05-22

Arbetsmarknadsdepartementet
a.remissvar@regeringskansliet.se

Remissvar från Föreningen Ordfront om ”Förslag till en nationell institution för mänskliga rättigheter i Sverige” Ds 2019:4

DNR: Ku2018/02102/DISK

Inledning:

Parallellt med krav på att de av Sverige ratificerade, internationella människorättskonventionerna ska inkorporeras i svensk lag, har föreningen Ordfront sedan länge påpekat behovet av att det i Sverige inrättas ett oberoende MR-institut med brett mandat och med möjlighet att granska och/eller pröva enskilda fall. Att det nu äntligen finns ett konkret förslag på bordet för riksdagen att ta ställning till är välkommet. Samtidigt har arbetet med att upprätta en sådan institution dragits i långbänk och med tiden och ärendets behandling har följt delbeslut och ställningstaganden, som begränsat den nuvarande utredarens uppdrag. I slutändan har det inneburit att det förslag som nu läggs fram inte når hela vägen fram. Myndigheten kommer dels inte att vara placerad under riksdagen, dels kommer den inte heller att ges rätt att pröva klagomål från enskilda eller grupper eller att företräda dem inför exv. domstol. Det finns även en tveksamheter kring institutionens rättsliga ramverk och begreppet mänskliga rättigheter, vilket i sig gör att det finns anledning att oro sig över att myndigheten kommer att ha en, i bästa fall mycket försiktig, i sämsta fall konservativ rättighetstolkning.

Ordfront vill framförallt framhålla följande punkter:

MR-institutionen som en oberoende myndighet under regeringen

Principen om de mänskliga rättigheternas universalitet, lika värde och inbördes beroende av varandra, fastslogs för drygt 25 år sedan. Att en individs rättsliga status inte får vara ensamt avgörande för om en person ska få åtnjuta alla sina rättigheter och att statens skyldighet att skydda, främja och uppfylla rättigheterna för alla inom inte bara sitt geografiska territorium utan även områden som den har kontroll över, är idag viktiga principer som måste anses vara allmänt accepterade ur ett folkrättsligt perspektiv. Men det är samtidigt principer som idag tyvärr i allt högre grad ifrågasätts av vissa politiska partier, framförallt, men långt ifrån bara, från högerpopulistiskt håll. Vi vet att politiska partier som ifrågasätter människors lika värde och rättigheter vinner mark. Vi ser att det är uppfattningar som får fäste i parlament och regeringar. Så även i Sverige. Behovet av att ge mänskliga rättigheter ett starkare skydd i svensk grundlag är

Föreningen Ordfront

www.ordfront.se

stort. Även om detta inte är en fråga som diskuteras i promemorian, så har den betydelse för hur en MR-institution bör formars så att den inte blir beroende av tillfälliga partipolitiska regeringar. Utredaren har tyvärr inte fått i uppdrag att vidare granska möjligheten att lägga institutet under riksdagen, vilket ju var regeringens förslag initialt. Detta eftersom frågan anses vara besvarad i och med rapporten JO som MR-institution? (författad av professor Hans-Gunnar Axberger) som presenterades för KU 2017 och som sedan resulterade i att konstitutionsutskottet föreslog riksdagen att fatta beslut om att institutionen inte bör ligga under riksdagen. Enligt rapporten och beslutet har det i tidigare förslag om en oberoende MR-institution inte tydliggjorts vilken konstitutionell nytta en sådan institution skulle ha för riksdagen.

Utredaren Lise Bergh har därmed haft uppdraget att lägga fram ett förslag om en enhet under regeringen som ändå blir så oberoende att Parisprinciperna går att uppfylla. Det förslag som läggs fram innehåller flera viktiga beståndsdelar som kan skapa oberoende alltifrån att myndigheten ska ha lagstöd till att de personer som regeringen utser att sitta i styrelsen ska ha sin bakgrund i verksamheter som är fristående från regeringen och bara kunna entledigas i undantagsfall.

Styrelsen, inte regeringen, väljer sedan myndighetsdirektören. Det är viktiga förslag som om de genomförs mycket väl kan skapa ett starkt oberoende. Den viktigaste frågan lämnar dock utredaren öppen – nämligen den om att institutionen ska vara grundlagsskyddad. Om ett oberoende ska kunna bli verkligt är det viktigt att en sådan grundlagsändring kommer till stånd.

Oakta detta är Ordfront dock fortfarande av den uppfattningen att institutionen ska ligga under riksdagen istället för regeringen och anser frågan om den konstitutionella nyttan borde ha utretts ytterligare.

Rättskällorna

En MR-institution ska enligt Parisprinciperna vara länken mellan FN:s människorättsmekanismer och de enskilda staterna. Det har genom alla år funnits en uppfattning från svenskt håll att vi ”kan” de mänskliga rättigheterna bättre än exv. de expertkommittéer som satts att granska efterlevnaden av de olika rättigheterna. Framförallt i samband med att det civila samhället började skriva alternativa rapporter till kommittéerna vilket i sin tur resulterade i mer ingående granskning kring efterlevnaden av rättigheterna också i Sverige. Plötsligt fick Sverige kritik, inte bara beröm, något som inte alltid tagits emot positivt. Inte sällan har svenska regeringar inte bara underlåtit att sprida och översätta kommittéernas slutsatser eller vidta de åtgärder som önskats – Sverige har till och med öppet kritiserat kommittéerna och/eller dess slutsatser. Det finns en uppfattning om att de beslut som fattas av FN:s expertkommittéer är politiserade och den gängse uppfattningen bland de flesta jurister i Sverige är att de inte heller är juridiskt bindande. Inte heller uppfattas de tolkningar, General Comments, som kommittéerna ger ut, som bindande, om ens vägledade. Den här uppfattningen lyser igenom i utredarens förslag där grunden för institutionens arbete föreslås vara (förutom de grundlagsskyddade rättigheterna, Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga) *andra folkrättsligt bindande förpliktelser på de mänskliga rättigheternas område*, eller mao konventioner, tilläggsprotokoll och sedvanerätt. Kommittéernas slutsatser och rekommendationer mm har en stat enbart en folkrättslig förpliktelse att förhålla sig till och beakta. Det ska dock, enligt utredaren, vara möjligt för institutionen att på egen hand bestämma hur den ska förhålla sig till de rekommendationer, tolkningar och beslut i enskilda ärenden som

Föreningen Ordfront

www.ordfront.se

levereras från olika MR-råd/kommittéer. Men om en nationell MR-institution ska vara bryggan mellan FN:s människorättskommittéer och de enskilda staterna är det knappast tillräckligt att lämna efterlevnaden av dessa kommittéers slutsatser så öppet och oklart. För samtidigt som det i Sverige existerar en konservativ syn på dessa beslut, och en uppfattning om att de är politiserade, är det just kommittéernas tolkningar, slutsatser och bedömningar som gör det möjligt att förstå vad rättigheterna faktiskt innebär och som driver utvecklingen framåt. Särskilt gäller det beslut i enskilda ärenden. Det är exv. Europadomstolens jurisprudence som gör att vi idag vet vad rätten till rättvis rättegång, förbud mot tortyr mm faktiskt innebär. Liknande definitioner har skapats av expertkommittéerna. En svensk MR-institution som ska främja och skydda de mänskliga rättigheterna som de är utformade i FN:s konventioner kan inte förhålla sig annat än solidarisk till kommittéernas slutsatser. Allt annat vore att underminera hela den internationella granskningsprocessen – en process som Sverige frivilligt anslutit sig till – och riskerar att skapa konfliktsituationer mellan kommittéerna och institutionen vid bedömningar av om Sverige lever upp till sina skyldigheter eller inte. **Att och hur institutionen ska ta utgångspunkt i expertkommittéernas tolkningar, slutsatser och bedömningar vid sin egen granskning bör därför vara självklart.**

Prövning av klagomål

Det ingår inte i utredarens uppdrag att föreslå eller utreda om institutionen ska kunna pröva enskilda ärenden eftersom detta redan uteslutits av MR-delegationen i sitt tidigare förslag. Det kan dock inte råda något tvivel om att det idag i Sverige inte existerar tillräckliga rättsmedel för de vars rättigheter kränkts och att behovet av att skapa någon form av mekanism för prövning av MR-kränkningar behövs. Inte bara för att det skulle minska arbetsbördan för de internationella granskningsorganen, som exv Europadomstolen, men framförallt för att tillgång till effektiva rättsmedel är en rättighet i sig. För samtidigt som allt fler ärenden når de instanser som kan pröva vissa typer av rättighetskränkningar, som JO och DO, så prövas allt färre ärenden, och myndigheterna behöver inte ens alltid motivera varför. Europadomstolen är så överbelastad att även den tvingats göra förändringar mot att pröva färre fall för att inte gå under. Möjligheten för enskilda att vända sig till vanliga domstolar är visserligen en möjlighet men förenat med så stor ekonomisk risk att få vågar ta den. Det blir till slut de rika och företagen som maktar med att driva ärenden. MR-institutionen borde åtminstone ha fått mandat att ta emot och utreda hållbarheten i enskilda klagomål, hänvisa till rätt myndighet eller domstol och även kunna företräda den enskilde. Det är Ordfronts uppfattning att regeringen bör avstå från krav om ersättning för sina rättegångskostnader om staten stäms in vid domstol. En MR-institution bör kunna göra ett preliminärt uttalanden om huruvida det rör sig om en rättighetsutövning.

Sammanfattningsvis beklagar vi att denna fråga inte utretts grundligare och att den bör utredas igen – antingen i förhållande till MR-institutionen eller fristående från den.

Relevans och förtroende

Att Sverige inrättar en nationell MR-institution förpliktigar och skapar stora förväntningar. Inte minst hos de som inte kan utöva sina rättigheter. I all granskning av systematiska brister i rättighetsskyddet behövs kännedom om individuella fall – allt annat riskerar att bli abstrakt och

Föreningen Ordfront

www.ordfront.se

potentiellt. I förlängningen kommer det att bli svårt för en MR-institution att få kännedom om kränkningar eller otillåtna inskränkningar enbart från tredje person om rätt förslag till förändringar ska kunna ges. Även årliga rapporter riskerar att bli teoretiska om det individuella (från enskilda eller grupper) inte finns med. En MR-institution som inte på något sätt behandlar enskilda ärenden riskerar därmed att uppfattas som irrelevant. Med tanke på att det redan finns en rad olika mekanismer som granskar eller rapporterar om olika MR-frågor i Sverige krävs det att den nya institutionen därför förtydligar varför den behövs och vad den kan tillföra för främjandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige.

I övrigt ansluter vi oss till det remissvar som lämnats in av Nätverket för en svensk MR-institution.

Med vänliga hälsningar

Föreningen Ordfront genom generalsekreterare Anna Wigenmark

(anna.wigenmark@ordfront.se)