



Datum 2019-05-22
Diarienummer 0488/19

Arbetsmarknadsdepartementet
a.remissvar@regeringskansliet.se
Dnr: Ku2018/02102/DISK

Göteborgs Stads yttrande gällande promemorian: Förslag till en nationell institution för mänskliga rättigheter i Sverige (Ds 2019:4)

Inledning

Göteborgs Stad har getts möjlighet att komma med synpunkter på departementspromemorian "Förslag till en nationell institution för mänskliga rättigheter" (Ds 2019:4). Staden lämnar allmänna synpunkter på förslaget, samt utifrån några områden som utredningen tar upp och som rör institutionens uppdrag (kapitel 4), och organisationsform (kapitel 5).

Allmänna synpunkter

Göteborgs Stad välkomnar att ett förslag till inrättandet av en nationell institution för mänskliga rättigheter nu presenterats. Enligt direktivet ska förslaget tas fram inom ramen för den svenska konstitutionella ordningen och med utgångspunkt i Parisprinciperna. Den nationella institutionen ska ha ett brett uppdrag att främja och skydda de mänskliga rättigheterna. Göteborgs Stad ser det som mycket positivt att kompetens och samordning inom mänskliga rättighetsområdet samlas, vilket innebär en resurs och ett stöd för stadens rättighetsarbete.

Mänskliga rättigheter handlar ytterst om relationen mellan stat och individ. En nationell institution för mänskliga rättigheter har som uppgift att övervaka efterlevnaden av de internationella åtaganden som staten skrivit under. Det är därför av yttersta vikt att institutionen är oberoende – och uppfattas som oberoende av medborgarna.

I Sverige finns lagstiftning och en infrastruktur uppbyggd som tillgodoser flertalet mänskliga rättigheter såsom till exempel rätten till utbildning och rätten till bostad. Det är till stor del på den regionala och lokala nivån som de mänskliga rättigheterna förverkligas.

Synpunkterna som Göteborgs Stad framför tar bland annat sin avstamp i stadens mångåriga erfarenhet av samråd med olika minoritetsgrupper. För att säkerställa olika minoriteters mänskliga rättigheter, har kommunfullmäktige i Göteborg inrättat ett flertal samråd knutna till kommunstyrelsen. I Göteborgs Stad finns förutom pensionärs- och funktionshinderråd även centrala samråd med de fem nationella minoriteterna, den nationella minoriteten romer och med den sverigefinska minoriteten. 2013 inrättades dessutom landets första kommunala hbtq-råd i Göteborg.

I samråden delger minoriteterna sina olika livsvillkor - och till stor del en gemensam upplevelse av ojämlik tillgång till de mänskliga rättigheterna. Dessa vittnesmål och erfarenheter ligger väl i linje med den FN-kritik som riktats mot Sverige vad gäller efterlevnaden av de mänskliga rättigheterna som ska gälla alla och envar. FN:s konventionsövervakande organ har ett flertal gånger påpekat att Sverige brister i att kartlägga och åtgärda minoriteters livsvillkor. FN:s rasdiskrimineringskommitté riktade bland annat skarp kritik i sin granskning av Sverige 2018. Kommittén var bland annat oroad över rasistiskt motiverade hatbrott, diskriminering av exempelvis afrosvenskar och romer, samt den otillräckliga statistiken över Sveriges olika etniska gruppers åtnjutande av ekonomiska och sociala rättigheter.

I direktivet om en nationell MR-institution ingår inte uppdraget att utreda frågan om MR-institutionen bör ha befogenhet att behandla enskilda klagomål. Parisprinciperna reglerar hur klagomål ska hanteras, men sådan verksamhet är inget krav. Göteborgs Stad skulle dock gärna sett att ett klagomålssystem hade utretts. För att säkerställa mänskliga rättigheter i praktiken bör det finnas en möjlighet till institutionell utkrävbarhet för den enskilde. Det faktum att DO, som med sitt diskrimineringsfokus har ett begränsat uppdrag inom mänskliga rättighetsområdet, inte handlägger enskilda klagomål i tillräcklig utsträckning innebär att diskrimineringsskyddet i Sverige förblir mycket svagt. DO utreder idag endast cirka 10 % av anmälda fall. För att den enskilde ska ha möjlighet att yttra sig och lägga fram sin talan föreslogs det exempelvis i betänkandet Bättre skydd mot diskriminering (SOU 2016:87) att en domstolsliknande nämnd skulle inrättas.

Göteborgs Stad vill också understryka värdet av att ett aktivt deltagande av civilsamhället utifrån olika perspektiv och erfarenheter hade lyfts fram i processen med att etablera en MR-institution. Här noterar staden att endast ett fåtal minoritetsgrupper har deltagit i beredningen av promemorian.

På liknande sätt konkretiseras det inte i promemorian hur olika minoritetsgruppers erfarenheter och perspektiv ska fångas i förslaget till Råd för de mänskliga rättigheterna. Det enda utredaren explicit föreslår är att det ska finnas särskild kompetens i fråga om rättigheter för personer med funktionsnedsättning i rådet. Detta ligger helt i linje med FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och välkomnas av staden. Men utifrån erfarenheterna från kommunstyrelsens alla samråd ser Göteborgs Stad också värdet av att bereda olika minoritetsgrupper möjlighet att komma till tals för att säkerställa sina mänskliga rättigheter – inte minst gäller det de nationella minoriteterna.

Kapitel 4 - Institutionens uppdrag och uppgifter

I enlighet med Parisprinciperna ska MR-institutionen ha ett brett uppdrag, som är fastlagt i lag, för att främja och skydda de mänskliga rättigheterna. Dess uppdrag ska inte vara begränsat till enbart vissa rättigheter eller till vissa särskilt utsatta grupper, utan ska omfatta alla för staten folkrättsligt bindande förpliktelser på de mänskliga rättigheternas område. På så sätt kan institutionen utifrån ett helhetsperspektiv bidra till att främja säkerställandet av de rättigheter som följer av dessa förpliktelser. Här ser Göteborgs Stad möjligheter till bättre samordning och erfarenhetsutbyte för bland annat regionala och lokala aktörer.

I promemorian föreslås institutionen samla in, systematisera och kontinuerligt uppdatera kunskap och information om de mänskliga rättigheterna. Egna undersökningar kan kräva stora resurser, konstaterar utredaren och föreslår därför att undersökningar för att erhålla ny data väljs ut ”strategiskt”. Eller om det är möjligt; istället görs i samverkan med sektorsmyndigheter och andra aktörer. I förslaget hänvisas till att till exempel myndigheter såsom Jämställdhetsmyndigheten, Myndigheten för delaktighet och Barnombudsmannen redan har till uppgift att samla in olika faktaunderlag.

Den befintliga svenska offentliga statistiken är dock idag begränsad. I de fall då statistiken utgår ifrån personnummer och är kopplad till folkbokföringsregistret så finns det på grund av den svenska lagstiftningen begränsade möjligheter att samla in känslig persondata. Göteborgs Stad skulle gärna vilja se att i MR-institutionens uppdrag ingick att utveckla bland annat kvalitativa metoder för att följa upp olika grupperns mänskliga

rättigheter och livsvillkor. Detta skulle kunna svara upp mot den kritik som Sverige återkommande får av FN att relevant data saknas vad gäller minoritetsgruppers villkor.

En nationell MR-institution bör ha en samordnad roll vad gäller framtagandet av erforderlig data som gör det möjligt att följa efterlevnaden av mänskliga rättigheter även för minoritetsgrupper. Institutionen skulle även i sin samordnande funktion med fördel kunna bidra till att lyfta lokala och regionala exempel kring efterlevnaden av mänskliga rättigheter.

Göteborgs Stad lät till exempel Göteborgs Universitet 2018 genomföra en studie om hbtq-personers arbetsmiljö i staden. Data vad gäller hbtq-personers arbetsmiljö och villkor fanns i mycket begränsad omfattning att tillgå och staden behövde utifrån sin roll som arbetsgivare ett faktaunderlag för att säkra likvärdiga arbetsvillkor och en god arbetsmiljö för alla stadens anställda.

Kapitel 5 - Institutionens organisationsform och placering

Utredaren fick i uppdrag att redovisa hur MR-institutioner i andra närliggande länder organiserats.

Få länder har samlat hela ansvaret för mänskliga rättigheter hos en institution. Istället har en del länder valt en modell med ett flertal funktioner som tillsammans har kopplingar till vad som efterfrågas i Parisprinciperna med tillägg. Ett exempel är Tyskland. Där finns det en MR-institution i form av en ideell förening. Föreningen har bland annat ansvar för funktionsrättskonventionens efterlevnad, men kan inte pröva enskilda fall eller utfärda enskilda sanktioner. Enligt grundlagen kan dock enskilda alltid vända sig till domstol om de anser att deras rättigheter kränkts, i vissa fall till författningsdomstolen, som har en övergripande domstolskontroll över mänskliga rättigheter.

Olika länder har också haft olika lösningar vad gäller placeringen av institutionen. I Finland ligger MR-institutionen under riksdagen. Medan i Danmark har det sedan 1987 funnits ett Institut for Menneskerettigheder som sedan mitten av 1990-talet fungerat som Danmarks MR-institution. Denna är enligt lagen en ”oavhängig, självständig institution inom den offentliga förvaltningen”. Den danska institutionen har bland annat uppdraget att övervaka och rapportera till Folketinget om situationen för mänskliga rättigheter i Danmark och är oberoende i relation till regering och riksdag. Staten lämnar ett visst bidrag till institutets drift och aktiviteter. I övrigt hämtas finansieringen främst från olika fonder.

Såväl Tysklands, Finlands som Danmarks MR-institutioner har så kallad A-status. A-status erhåller endast MR-institutioner som bedöms fullt förenliga med Parisprinciperna av GANHRI, som är MR-institutionernas samarbetsorganisation. Det är endast länder med A-status som har rösträtt inom samarbetsorganisationen.

Enligt promemorian ska institutionen, inom ramen för Sveriges konstitutionella ordning, ges en sådan ställning i förhållande till regeringen och andra utomstående att den med trovärdighet och legitimitet ska kunna utföra sitt uppdrag, vilket utredaren benämner som ”funktionellt oberoende”. Utredaren konstaterar vidare att institutionen för att uppfattas som trovärdig och legitim inte enbart behöver vara faktiskt oberoende, utan även uppfattas som oberoende.

Varken Tyskland, Danmark eller Finland har valt att placera sina MR-institutioner som en myndighet under regeringen. I promemorian utesluter utredaren de privaträttsliga formerna aktieföretag och ideell förening som ett alternativ för en MR-institution i Sverige. En institution i form av en stiftelse bedöms av utredaren däremot som ett möjligt men inte ett lämpligt alternativ. Bland annat skulle ett betydande stiftelsekapital behöva avsättas och stiftelseformen skulle göra det svårt för riksdagen att förändra eller avveckla verksamheten, exempelvis för att driva den vidare i en annan form. Eventuellt uppfyller inte stiftelseformen kravet i Parisprinciperna att institutionens uppdrag och sammansättning ska specificeras i lag.

Då det inte bara är av yttersta vikt att institutionen är oberoende – utan också att den uppfattas som oberoende av medborgarna, hade Göteborg Stad gärna velat se att en fördjupad utredning av det privaträttsliga alternativet i form av en stiftelse.

Göteborg den 22 maj 2019
GÖTEBORGS KOMMUNSTYRELSE

Helene Odenjung

Mathias Sköld