



Kontaktperson
Samhällsbyggnadsavdelningen
Martina Holmgren
010-224 13 74
martina.holmgren@lansstyrelsen.se

Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 Stockholm
a.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över förslaget till en nationell institution för mänskliga rättigheter i Sverige Ds 2019:4

(Ku2018/02102/DISK)

Sammanfattning

Länsstyrelsen Skåne välkomnar och tillstyrker att det inrättas en svensk oberoende institution för de mänskliga rättigheterna. Länsstyrelsen instämmer i stort med utredarens förslag om institutionens uppdrag och uppgifter, organisationsform, ledning, organisation och befogenheter.

Genom institutionen får Sverige förstärkta förutsättningar i arbetet med att nå det nationella målet för mänskliga rättigheter, att säkerställa full respekt för Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. Enligt utredarens förslag kommer institutionen att utgöra en kompletterande men också samlande och pådrivande resurs i det nationella människorättsarbetet, något som länsstyrelsen ser positivt på. Genom institutionen förstärks en svaghet i rättssystemet, nämligen att övervaka efterlevnaden av Sveriges internationella åtaganden för mänskliga rättigheter. Detta ger samhället och dess institutioner ökad kunskap och medvetenhet om brister i människorättskyddet och förutsättningarna för ett mer rättighetsbaserat samhälle förstärks, något som vi välkomnar.

Vi välkomnar särskilt att institutionen ska utgöra den oberoende nationella mekanism som definieras i funktionsrättskonventionens artikel 33:2.

De frågor som utredaren bedömer bör hanteras i framtida utredningar och översyner av institutionen anser vi är angelägna för att ytterligare kunna förstärka institutionens mandat och för utvecklingen av arbetet med mänskliga rättigheter. Vi tycker också att det finns anledning att komplettera dessa framtidsfrågor med frågan om hur ett klagomålsförfarande skulle kunna implementeras.



När det gäller finansieringsförslaget anser vi att det bör kompletteras med ett ställningstagande för en långsiktig och säker finansiering av länsstyrelsernas samordnings- och utvecklingsuppdrag liksom övriga insatser som för närvarande erhåller medel från utgiftsområde 6.1. De utgör en viktig del i det svenska maskineriet för mänskliga rättigheter och blir en viktig samarbetspart för institutionen.

Utredarens bedömning att institutionen inte ska ersätta det arbete som bedrivs av andra aktörer välkomnas och föreslås förstärkas genom ett tillägg i lagförslaget om att institutionen kan *samråda* med andra aktörer som har i uppdrag att främja och skydda de mänskliga rättigheterna, inklusive på regionala och lokala nivåer.

Institutionens främsta tilläggsvärde kommer enligt vår bedömning bli den självständiga bevakningen av de offentliga aktörernas ansvarsområden och den tillhörande förslagsrätten till regeringen. För att säkerställa institutionens integritet med det uppdraget och samtidigt särskilja funktionen från andra närliggande uppdrag föreslås att *institutionens befogenheter* kan omformuleras till "... att självständigt främja och bevaka genomförandet av mänskliga rättigheter i Sverige, med utgångspunkt i..."

Särskilda synpunkter

4 Institutionens uppdrag och uppgifter

4.1 Institutionens övergripande uppdrag

Så som vi uppfattar Parisprinciperna ska en nationell institution främja förståelse och respekt för de mänskliga rättigheterna. Den ska också skydda de mänskliga rättigheterna, främst genom att övervaka hur de offentliga aktörerna infriar sina respektive skyldigheter på området. Uppgifterna ska skötas oberoende av regeringens politiska mål och styrning, bland annat eftersom institutionen också ska bevaka att även regeringen uppfyller sina ansvarsområden.

Utredaren har omformulerat Parisprincipernas skrivningar till ett uppdrag att "självständigt främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige". Vi ställer oss frågan om denna utformning verkligen ger institutionen en särställning gentemot annan pågående verksamhet för att främja de mänskliga rättigheterna i Sverige. Länsstyrelserna har i uppdrag att främja säkerställandet av mänskliga rättigheter. Vi ska också arbeta rättighetsbaserat och främja genomslaget av det nationella politikområdet regionalt. Dessa uppgifter utförs förvisso inte oberoende av regeringens politik. Men det är heller inte fel att tillskriva länsstyrelserna ett visst mått av självständighet i arbetet med att främja mänskliga rättigheter.



Däremot vore det omöjligt att i länsstyrelsernas uppdrag, eller något annat offentligt uppdrag som vi känner till, tolka in ett generellt utformat övervakningsuppdrag för de mänskliga rättigheterna. Ansvarutkrävande uppgifter avseende mänskliga rättigheter är ett område som tillhör den idéburna sektorn, vars åsikter och röster institutionen samtidigt är tänkt att förstärka.

Därför ser vi skäl att framföra ett önskemål om en skrivning av institutionens uppdrag som på ett tydligare sätt garanterar dess egna och andra myndigheters integritet gentemot varandra. Vi tänker att lösningen kan vara att tydligare betona övervakningsuppgifterna, till exempel på följande sätt: ” 1 § Sveriges nationella institution för mänskliga rättigheter är en myndighet med uppdrag att självständigt *främja och bevaka genomförandet* av mänskliga rättigheterna i Sverige, med utgångspunkt i...”

4.2 Nationell mekanism enligt konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag om nationell mekanism enligt konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning samt utredningens förslag att efterfölja Parisprinciperna. Länsstyrelsen ställer sig positiv till utredningens förslag att inte särskilja uppdraget kring mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning från MR-institutionens generella uppdrag.

Länsstyrelsen önskar betona vikten av att samtlig information och material som MR-institutionen producerar likt institutionens lokaler och verksamhet främjar tillgänglighet och full delaktighet för personer med funktionsnedsättning i enlighet bl.a. med förordning (2014:135) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförande av funktionshinderspolitiken och funktionsrättskonventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning Artikel 9 Tillgänglighet.

4.3 Institutionens närmare uppgifter

Prövning av enskilda klagomål

En kärnuppgift för institutionen är att undersöka hur de mänskliga rättigheterna respekteras och genomförs. Det är också genom denna uppgift som institutionen kan inleda kontakter med enskilda, till exempel genom samråd eller enkätundersökningar med utsatta grupper eller genom dialog med civilsamhällesorganisationer som ger röst åt olika gruppers behov, situation och erfarenheter. Att inhämta denna kunskap anser vi vara särskilt angeläget då institutionen inte ska pröva enskilda klagomål om kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Vi tycker att grunden för utredarens ställningstagande om klagomål är



något oklar och att det finns skäl att fortsatt undersöka förutsättningarna för ett klagomålsförfarande. Samtidigt ser vi att institutionens föreslagna mandat, att lämna förslag på åtgärder som behövs för att säkerställa de mänskliga rättigheterna, öppnar upp för att institutionen kan komma fram till att institutionen bör hantera vissa typer av enskilda klagomål. Detta tycker vi är positivt. Vi bedömer att en möjlig väg för att fortsatt undersöka förutsättningarna för ett klagomålsförfarande är att frågan ingår bland de frågor för framtiden som utredaren bedömer bör hanteras i framtida utredningar eller översyner av institutionen. Detta är frågor som skulle innebära en ytterligare förstärkning av institutionens mandat, frågan om klagomål är en sådan fråga.

4.4 Institutionens årsrapport

Länsstyrelsen tillstyrker utredarens förslag om att, i lag fastslå, att institutionen ska lämna en årlig rapport till regeringen om sin verksamhet och sina iakttagelser av utvecklingen på de mänskliga rättigheternas område. Regeringen har det primära ansvaret för mänskliga rättigheter, både i ett internationellt och nationellt perspektiv. Samtidigt undrar vi varför utredaren avstår från att föreslå ett tillägg om att riksdagen ska informeras och föreslår att det bör utredas vidare, det finns ju redan regleringar av en sådan redovisningsskyldighet inom andra områden. Även om kunskapen som regeringen får genom institutionens årliga rapport säkert kommer utgöra en viktig del i regeringens redovisning till riksdagen om arbetet med den nationella MR-strategin så finns det inga garantier för att så sker. En lagreglerad skyldighet för regeringen att årligen redovisa institutionens arbete skulle möjliggöra för en återkommande debatt och ett uppmärksammande av hur Sverige lever upp till de internationella MR-åtagandena i riksdagen.

I kapitel 9 om frågor för framtiden gör utredaren bedömningen att det bör övervägas om regeringen ska åläggas en lagreglerad skyldighet att för riksdagen redovisa arbetet med att säkerställa full respekt för Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. Länsstyrelsen Skåne instämmer i utredarens bedömning om att det bör utredas om det ska införas en lagreglerad redovisningsskyldighet för regeringen på området.

4.5 Förhållandet till andra aktörers uppdrag

Av Parisprinciperna framgår att nationella institutioner förväntas utveckla goda arbetsrelationer med andra aktörer. De bör särskilt samråda med andra organ som har uppdrag att främja de mänskliga rättigheterna.

Frågan om relationer med andra aktörer berörs i utredningen. Jämte Barnombudsmannen, Diskrimineringsombudsmannen, Jämställdhetsmyndigheten



och Myndigheten för delaktighet betonar utredaren just länsstyrelsernas förmåga att stötta institutionens arbete.

På sidan 70 i utredningen presenterar utredaren sin övergripande bedömning: ”Institutionens verksamhet ska inte ersätta det arbete som bedrivs av andra aktörer. Det är emellertid varken lämpligt eller praktiskt möjligt att formellt avgränsa institutionens uppdrag i förhållande till andra aktörer.”

Utredaren förklarar att institutionen av effektivitets- och kostnadsskäl inte förväntas genomföra alla undersökningar helt självgående. Tvärtom föreslås att institutionen tillfrågar andra aktörer att bidra med sådan information eller andra underlag som de är mer lämpade att ta fram. Därefter noteras länsstyrelsernas ansvarsområden och arbete med att sammanställa regionala lägesbilder med hjälp av offentlig statistik. Sådana faktaunderlag, fortsätter utredaren, ”borde många gånger kunna utnyttjas i institutionens arbete.”

Vi välkomnar dessa viktiga förtydliganden i utredningens löpande text men anser inte att det motsäger möjligheten att det i lagförslaget förs in en generell skrivning om samråd. Vi anser också att enskilda samråd kommer öka kvalitén och konkretionen i det arbete som ska utföras av institutionen. Vårt förslag är följande tillägg till bestämmelsen om institutionens närmare uppgifter: ”2 § 6. samråda med andra aktörer som ansvarar för att främja och skydda de mänskliga rättigheterna, inklusive på regional och lokal nivå.”

6.2.2 Institutionens ledningsform

Länsstyrelsen är positiv till utredarens förslag om att institutionen ska ledas av en styrelse, utsedd av regeringen, som i sin tur anställer en direktör som ska leda verksamheten. Förslaget som är väl motiverat tryggar såväl institutionens oberoende som ansvarsfördelning och relationer mellan direktören och styrelsen. Även risken för sårbarhet, korruption och svackor i beslutsamhet minskar på så vis. När det gäller styrelsemedlemmarnas kompetens föreslår utredaren att det endast ska krävas sakkunskap i mänskliga rättigheter men kvalificerad erfarenhet av arbete inom det civila samhället, rättsväsendet, forskningen och den högre utbildningen. Det bör noteras att Parisprinciperna ställer särskilda krav på mångfald i institutionen, liksom representation av media och parlament. Det är viktigt att säkerställa en representativ ålders-, köns-, etnisk- och funktionshinderrepresentation i styrelsen, liksom representation av media och parlament. Förslagsvis bör det övervägas hur detta kan beaktas i bestämmelserna. Annan önskvärd och eftertraktad kompetens hos styrelsens ledamöter skulle kunna vara erfarenhet av internationella organ och internationellt samarbete samt kvalificerade kunskaper om näringslivets sociala ansvarstagande (CSR).



6.3.2 Rådet för de mänskliga rättigheterna

Länsstyrelsen välkomnar utredarens förslag om att det vid institutionen ska finnas ett råd för de mänskliga rättigheterna. De mänskliga rättigheterna spänner över alla samhällsområden och det är oerhört viktigt att rådet också har en bred och inkluderande sammansättning. Förutom andra aktörers betydelsefulla kunskaper om mänskliga rättigheter så besitter civilsamhället värdefulla kunskaper såväl, formell som informell sådan, om individers erfarenheter, behov och upplevda situation när det gäller tillgång till rättigheter, något som har stor betydelse för arbetet med olika samhällsutmaningar. Det är också civilsamhället som ger röst åt olika gruppers behov, värderingar och intressen något som stärker institutionens trovärdighet och förankring. I förslaget om sammansättning av rådet tar utredningen fasta på detta, något som vi välkomnar. Att rådet också ska bestå av särskild kompetens i fråga om rättigheter för personer med funktionsnedsättning är särskilt angeläget.

Länsstyrelsen önskar understryka vikten av att röstbärandeorganisationerna involveras i alla delar av institutionens arbete i enighet med funktionsrättskonventionens Artikel 4.3 som berör samråd och aktiv involvering av personer med funktionsnedsättning och organisationer som företräder dem, samt funktionsrättskonventionens Artikel 33.3. som berör vikten av involvering och full medverkan av det civila samhället i den nationella övervakningsmekanismen. Rådet för de mänskliga rättigheterna bedöms ha förutsättningar att kunna arbeta i riktning mot konventionens kravställning. Det är emellertid viktigt att aktiv involvering och samråd måste ske med en bred träffyta så att olika funktionsnedsättningar kan representeras men också att man försäkras om att intersektionella perspektiv fångas upp, kopplat till funktionshinder, exempelvis jämställdhet, barriärer som man kan ställas inför som person med funktionsnedsättning av utländsk härkomst och HBTQ-frågor.

Vi tycker att regeringen i det fortsatta beredningsarbetet även bör överväga om direktören för institutionen på något sätt kan ha en roll i relation till rådet, exempelvis som rapportör eller motsvarande.

9 Frågor för framtiden

Utredaren tar upp fyra viktiga frågor för fördjupade, framtida utredningar eller för hantering i uppföljning av institutionen om:

- behovet ett grundlagsskydd för institutionen,
- förflyttning av Diskrimineringsombudsmannens främjandeuppdrag till institutionen,
- krav på regeringen att redovisa arbetet med mänskliga rättigheter till riksdagen, och
- om institutionen ska kunna avge s.k. amicus curiae-yttranden.



Länsstyrelsen ställer sig bakom utredarens bedömning om behovet av att regeringen hanterat dessa frågor i framtida utredningar eller översyner av institutionen. Detta skulle bidra till att ytterligare stärka arbetet med att främja och säkerställa de mänskliga rättigheterna. Det skulle också bidra till att stärka institutionens ställning och mandat. Som tidigare anförts i yttrandet anser Länsstyrelsen att frågan om att ytterligare undersöka förutsättningarna för ett klagomålsförfarande bör inkluderas i frågor för framtiden.

10.2 Finansiering

För att garantera ett skydd mot en ekonomisk styrning av den nationella institutionernas verksamhet lägger Parisprinciperna vikt vid en tryggad finansiering. I utredningen har detta kommit till uttryck i ett förslag om ett nytt permanent anslag under Utgiftsområde 1 Rikets styrelse om 72 miljoner kronor årligen.

Enligt förslaget ska 15 miljoner kronor av budgeten säkerställas genom de redan befintliga medlen för "främjandet av de mänskliga rättigheterna" på nationell nivå. Det är samma konto som idag bl.a. finansierar utvecklingsuppdraget till länsstyrelserna.

De 5 miljoner kronor som länsstyrelserna får för utvecklingsuppdraget i mänskliga rättigheter går dels till samordning och utveckling, dels till ett verksamhetsstöd om 100 tkr årligen till varje länsstyrelse.

Ytterligare medel för arbetet med mänskliga rättigheter bekostas av olika andelar av andra budgetposter på de enskilda länsstyrelserna, inklusive förvaltningsanslaget och uppdrag som är extra beroende av det rättighetsbaserade arbetssättet. Uppskattningsvis avsätter minst hälften av myndigheterna minst 500 tkr om året på arbete med mänskliga rättigheter, inklusive lönekostnader. Cirka 20 procent av detta plus annat kompetens- och verksamhetsutvecklingsstöd utgår från det gemensamma anslaget.

Utredningens förslag skulle därför få kännbara konsekvenser för länsstyrelsens samordnings- och utvecklingsuppdrag. De enda 'riktade medlen' för verksamhetsutveckling, gemensamt såväl som på de enskilda länsstyrelserna, riskerar gå förlorade.

Som ytterligare skäl för att lyfta frågan om länsstyrelsernas finansiering i detta sammanhang gör vi bedömningen att institutionen kommer ha stor nytta av erfarna motparter på det regionala och lokala planet. Vår bedömning är också att länsstyrelsernas viktigaste roll i förhållande till institutionens uppdrag kommer handla om uppföljning av sådana förslag som regeringen anser beröra länsstyrelsernas ansvarsområden, till exempel regional och lokal förankring av institutionens rekommendationer i frågor som rör jämställdhet, integration,



bostadsmarknad, nationella minoriteter, brottsförebyggande insatser och våld i nära relation. Vi bedömer att det är av stor vikt att länsstyrelserna får stöd för att fortsatt kunna utveckla former för uppföljning och kunskapsspridning för att kunna utgöra den viktiga röst för uppföljning som vi uppfattar att vi får genom förslaget om att regeringen föreslås bli huvudmottagare av institutionens åtgärdsförslag. Vi har erfarenheter av att uppföljningsuppgifter är mycket resurs- och tidskrävande och ställer krav på att det finns stödjande former för att på ett tillförlitligt sätt inhämta den kunskap som efterfrågas.

Utöver sammanställning av regionala lägesbilder för mänskliga rättigheter (som tas upp i utredningen), har länsstyrelserna tagit initiativ till en nationell referensgrupp för mänskliga rättigheter. Gruppens syfte är att underlätta samsyn och möjligheter till regional och lokal samverkan i frågor av gemensamt intresse, och utsikterna för att det syftet ska infrias får bedömas som mycket goda.

Parallellt satsar de enskilda länsstyrelserna nu resurser på att förstärka de regionala nätverken eller plattformarna till stöd för de offentliga aktörernas förståelse för och arbete med mänskliga rättigheter.

I Skåne pågår just nu ett sådant regionalt pilotprojekt i samverkan med Sveriges Kommuner och Landsting kring en kompetensplattform för lärande och erfarenhetsutbyte i arbetet med mänskliga rättigheter i Skåne. Plattformen ska bistå med kunskapsöverföring, erfarenhetsutbyte och gemensam problemlösning med utgångspunkt i det rättighetsbaserade arbetssättet. Under våren testas och utvärderas kompetensplattformen. Gensvaret från kommunerna är positivt och behovet av stöd, erfarenhetsutbyte, dialog och mötesplats på området är efterfrågat.

I sammanhanget vill vi framhålla ytterligare ett exempel där Länsstyrelserna skapar möjligheter för centrala myndigheter att nå ut till kommunal och regional nivå och vice versa. Det rör det samarbete som pågår mellan Länsstyrelserna och Myndigheten för Delaktighet inom ramen för svensk funktionshinderspolitik. Detta samarbete avser stödja kommuner och landsting i genomförandet av deras funktionshinderspolitiska planer och strategier. Myndigheten för Delaktighet uttrycker att detta samarbete möjliggör den kontakt med landets kommuner som man länge har eftersökt och som man har stor nytta av.

Länsstyrelsen är, liksom utredaren, övertygad om att den regionala och lokala nivån är helt avgörande för genomförandet av de mänskliga rättigheterna. En viktig förutsättning för att stärka rättighetsskyddet och kapaciteten att arbeta rättighetsbaserat på regional och lokal nivå, som bl.a. dessa exempel visar på, är vikten av långsiktighet när det gäller resurser.



Med andra ord anser vi att finansieringsförslaget väcker en viss oro och efterlyser därför ett kompletterande ställningstagande med innebörden att förslaget inte kommer inkräkta på finansieringen av länsstyrelsernas samordnings- och utvecklingsuppdrag i mänskliga rättigheter.

Övriga synpunkter

Länstyrelsen Skåne ser fram emot att inkluderas i den fortsatta beredningsprocessen kring frågan om placering av institutionen. Skåne har gynnsamma förutsättningar för placering av en sådan institution, inte minst vad gäller tvärvetenskaplig forskning inom mänskliga rättigheter. Utifrån vår unika samordningsroll i länet bistår vi gärna i att föra samman olika regionala aktörer för en diskussion i denna fråga.

Detta yttrande har beslutats av länsöverdirektör Ola Melin med utvecklingsstrateg för mänskliga rättigheter Martina Holmgren som föredragande. Vid den slutliga handläggningen har även enhetschef Ulrika Jerre och utvecklingsstrateg för funktionsrätt Emma Melander Borg deltagit.

Ola Melin

Martina Holmgren

Detta beslut har bekräftats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.