

Juridiska fakultetsstyrelsen
Professor Henrik Wenander
Universitetslektor Karol Nowak

Remiss: Promemorian Förslag till en nationell institution för mänskliga rättigheter i Sverige

Ku2018/02102/DISK

Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet, som anmodats att yttra sig över rubricerat betänkande, får härmed avge följande yttrande, som utarbetats av professor Henrik Wenander och universitetslektor Karol Nowak.

Betänkandet är välskrivet och genomarbetat. Det uppfyller de mål som har uppställts i uppdraget. Nedan redogörs först för fakultetsstyrelsens mer allmänna synpunkter. Därefter kommenteras lagförslagets bestämmelser.

Utredaren föreslår att det inrättas en förvaltningsmyndighet som ska fungera som nationell institution för mänskliga rättigheter (MR-institution). Bakgrunden finns enligt betänkandet i de så kallade Parisprinciperna som antogs vid ett arbetsmöte i Paris 1991 och som senare har nämnts i folk- och EU-rättsliga dokument.

Förslaget om inrättandet av en nationell institution för mänskliga rättigheter innebär att Sverige, om förslaget genomförs, ansluter sig till en växande skara länder som inrättat sådana institutioner i syfte att stärka skyddet för de mänskliga rättigheterna. Såvitt framgår av betänkandet är Parisprinciperna inte folkrättsligt bindande för Sverige. Dessutom avser förslaget att uppfylla Sveriges åtaganden i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CPRD). Denna bakgrund gör att betänkandet inte närmare går in på det praktiska och rättsliga behovet av en institution för mänskliga rättigheter i Sverige, annat än att det bland annat skulle kunna stärka Sveriges utrikespolitiska handlingskraft (s. 176). Som nämns i betänkandet finns det redan organ, såsom riksdagens ombudsmän (JO) och domstolarna, som i sin praktiska verksamhet behandlar enskildas rättigheter. Det finns också en rad aktörer med uppdrag som ligger nära den föreslagna institutionens. Hänvisningen till att tillsynsmyndigheterna ska kunna använda institutionens kunskaper och analyser (s. 68) är mycket allmänt hållen, och det är svårt att se hur detta skulle kunna konkretiseras i exempelvis JO:s eller domstolarnas verksamhet. Fakultetsstyrelsen motsätter sig inte på denna grund förslaget om att inrätta en nationell institution, men anser att det krävs en tydligare redogörelse för behovet av att inrätta ett helt nytt organ på detta område.

Det är tydligt att den föreslagna myndigheten måste kunna arbeta självständigt från regeringen för att vara trovärdig, men att den också behöver samverka med regeringen för att bli effektiv. En lösning på den problematiken finns redan i vårt närområde i framförallt Danmark, som behandlas i utredningen (s. 47 ff.). Systemet tycks ha fungerat väl där oavsett regering, varför vi förordar att den danska

lösningen tjänar som modell för en svensk institution, inom de konstitutionella ramar som finns i Sverige.

När det gäller institutionens verksamhet kan det konstateras att hänvisningar till mänskliga rättigheter kan aktualiseras på snart sagt alla politiska och rättsliga området och att begreppet kan ges en mycket bred definition. Betänkandet anger att en MR-institutions verksamhet till stor del är av policykaraktär (s. 76). Det är enligt fakultetsstyrelsen angeläget att uppdraget för den föreslagna institutionen avgränsas på ett sätt som är godtagbart i förhållande till det övergripande politiska ansvar som ligger på de demokratiskt utsedda företrädarna i riksdag, regering och kommuner. Det är lämpligt att i möjligaste mån undvika att förvaltningsmyndigheter, såsom den nu föreslagna, får funktioner som bör ligga på den politiska nivån.

Fakultetsstyrelsen har mot bakgrund av dessa allmänna synpunkter följande kommentarer till den föreslagna lagen om Sveriges nationella institution för mänskliga rättigheter.

1 §

När det gäller organisationsformen instämmer fakultetsstyrelsen i utredarens bedömning att den föreslagna institutionen bör organiseras som en förvaltningsmyndighet. Med tanke på frågans tidigare behandling, och på konstitutionsutskottets uppfattning att det inte var lämpligt att organisera institutionen som en myndighet under riksdagen, är det då formen av en förvaltningsmyndighet under regeringen som blir aktuell.

När det gäller självständigheten (i formuleringen ”självständigt främja ...”) noterar fakultetsstyrelsen att det mot bakgrund av 12 kap. 1 § regeringsformen (RF) är svårt att rättsligt organisera en sådan förvaltningsmyndighet som helt fristående från regeringen. Det är sålunda inte möjligt att, utanför det område av oberoende som skyddas enligt 12 kap. 2 § RF, begränsa regeringens möjlighet att ge uppdrag och andra direktiv till myndigheten eller att ägna sig åt så kallad informell styrning genom exempelvis myndighetsdialogen. Oberoendet blir därför i praktiken avhängigt av regeringens respekt för institutionen. Det är möjligt att detta inte är något problem i förhållande till de bakomliggande kraven i Parisprinciperna eller CPRD.

Mot bakgrund av det som har sagts ovan om vikten av att begränsa myndighetens uppdrag anser fakultetsstyrelsen att det är lämpligt att, såsom föreslås, knyta uppdraget till de bindande regler till skydd för mänskliga rättigheter i Sverige som framgår av grundlagarna, Europakonventionen, EU-rätten samt folkrätten.

2 §

I bestämmelsens första stycke anges den föreslagna institutionens uppgifter. Fakultetsstyrelsen, som inte har något att invända mot förslaget, instämmer i bedömningen att det inte bör ligga på institutionen att själv bedriva forskning (s. 65).

I andra stycket föreslås att institutionen ska få föreslå att Sveriges folkrättsliga åtaganden utvidgas. Med tanke på fördelningen av uppgifter mellan den politiska och den administrativa nivån är det inte lämpligt att institutionen ges ett sådant – visserligen fakultativt – uppdrag, som har starka inslag av lämplighetsavvägningar

(s. 67). Vidare kan sådana förslag tänkas ha utrikespolitisk betydelse. Fakultetsstyrelsen avstyrker därför förslaget i denna del.

Angående tredje stycket är det värdefullt att det uttryckligen framgår att institutionen inte ska pröva enskilda klagomål.

6 §

Fakultetsstyrelsen anser att förslagen till krav på ledamöterna i myndighetens styrelse är välavvägda. Det är särskilt viktigt, som framhålls i betänkandet, att ledamöterna ska utses utifrån personlig kompetens, och inte som företrädare för något visst intresse eller någon viss organisation (s. 113).

9 §

Det föreslagna namnet Rådet för de mänskliga rättigheterna framstår som mindre lämpligt med tanke på risken för sammanblandning med FN:s Human Rights Council. Detta brukar på svenska benämnas rådet för mänskliga rättigheter.

10 §

Enligt förslaget ska förvaltningsmyndigheter, kommuner samt andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen på begäran lämna uppgifter till institutionen samt komma till överläggningar med institutionen. Avsikten är enligt förslaget att ge institutionen möjlighet att skaffa sig underlag för sina rapporter, utöver de möjligheter som finns utan denna särskilda befogenhet.

Fakultetsstyrelsen konstaterar att dessa skyldigheter kan komma uppfattas som en form av tillsynsmekanism, även om det inte är avsikten enligt betänkandet. Förslaget går enligt fakultetsstyrelsens uppfattning längre än skyldigheten att samverka med andra myndigheter i 8 § förvaltningslagen (2017:900), FL. Den föreslagna skyldigheten gäller nämligen enligt sin lydelse utan begränsning i fråga om den anmodade myndighetens bedömning av tillgängliga resurser eller liknande (jfr avseende 8 § FL prop. 2016/17:180 s. 293). Det är därför inte rättvisande att, såsom betänkandet gör, beteckna bestämmelsen som en precisering av samverkansskyldigheten. I själva verket kan krav från institutionen på att exempelvis ta fram uppgifter tänkas utgöra en relativt omfattande administrativ börda, som då tar resurser från den ordinarie verksamheten, vilken i många fall redan kan vara hårt belastad. Som framgår av betänkandet med dess exempel avseende Barnombudsmannen, finns redan en rad krav på offentliga organ att rapportera till olika myndigheter i fråga om rättighetsrelaterade uppgifter.

Enligt förslaget ska domstolar samt ”domstolsliknande nämnder eller sådana organ i förvaltningsmyndigheter som har domstolsliknande uppgifter” undantas. Bakgrunden till undantaget är intresset att skydda dessa organs självständighet. Detta är en rimlig ståndpunkt, men också förvaltningsmyndigheter ska i många avseenden kunna agera självständigt (jfr 12 kap. 2 § RF). Intresset av självständighet gör sig därmed lika starkt gällande i förhållande till förvaltningsmyndigheter. Det är troligen dessutom i vissa fall svårt att bedöma vilka förvaltningsmyndigheter som ska räknas som domstolsliknande i detta sammanhang. I förhållande till kommunerna kan dessutom den kommunala självstyrelsen (1 kap. 1 § och 14 kap. 3 § RF) tala emot den föreslagna skyldigheten.

Fakultetsstyrelsen avstyrker därför förslaget i denna del. Det behov av informationsinhämtning som kan finnas kan fyllas genom att institutionen, som betänkandet nämner, agerar utan sådana särskilda befogenheter (s. 141 ff.).

Enligt delegation

Henrik Wenander

Karol Nowak