

Stockholm den 14 maj 2019

R-2019/0518

Till Kulturdepartementet

Ku2018/02102/DISK

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 22 februari 2019 beretts tillfälle att avge yttrande över promemorian Förslag till en nationell institution för mänskliga rättigheter i Sverige (Ds 2019:4).

Sammanfattning

Advokatsamfundet, som hänvisar till tidigare yttranden i fråga om en svensk regim för skydd av mänskliga rättigheter,¹ ställer sig bakom att det inrättas en oberoende nationell institution för mänskliga rättigheter i myndighetsform och dess uppdrag att värna grundläggande fri- och rättigheter i vårt land. Advokatsamfundet är villigt att bistå regeringen med lämpliga representanter för advokatväsendet till institutionens styrelse. Advokatsamfundet har dock synpunkter på promemorians förslag i vissa delar i enlighet med följande.

Synpunkter

Inledning

En av Advokatsamfundets huvuduppgifter är att värna den demokratiska rättsstaten med dess konstitutionellt garanterade fri- och rättigheter. Redan av denna anledning välkomnar Advokatsamfundet förslaget att en oberoende nationell institution för mänskliga rättigheter inrättas i Sverige. Det är inte minst en symboliskt viktig markering med en institution. Men det gäller att det sker på rätt sätt, annars kan institutionen vålla mer skada än nytta.

¹ Se Advokatsamfundets remissyttrande den 24 mars 2011 över slutbetänkandet från Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige – Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter (SOU 2010:70) samt Advokatsamfundets skrivelse den 26 mars 2010 till Utredningen för utvärdering av nationella handlingsplanen för mänskliga rättigheter (Integrations- och jämställdhetsdepartementet, IJ 2009:03).

Institutionens verksamhet

Advokatsamfundet, som konstaterar att riksdagen tillkännagett att en MR-institution inte bör ligga under riksdagen,² har ingen erinran mot att institutionens verksamhet bedrivs i myndighetsform.

Advokatsamfundet ställer sig bakom att det allmännas efterföljsamhet av sina fri- och rättighetsåtaganden bör granskas och belysas i ett sammanhang och presenteras i en samlad årlig rapport.

Advokatsamfundet instämmer också i bedömningen att institutionen inte ska pröva enskilda ärenden. Enskilda ärenden beträffande fri- och rättighetsöverträdelse bör i huvudsak prövas i domstol och fallen bör drivas av andra än av staten själv, dvs. inte heller av olika myndigheter (förutom i förekommande fall av JO och JK). För att detta synsätt ska få fullt genomslag i praktiken krävs ett antal åtgärder som det legat utanför utredningens mandat att föreslå. Detta gäller bl.a. sådant som rättegångskostnadsregler och JK:s roll som statens rättegångsombud.

Advokatsamfundet anser, i motsats till förslaget, att den föreslagna institutionen inte ska ägna sig åt opinionsbildande och policyskapande verksamhet, inte ens om syftet som sådant kan anses vara gott. Enligt Advokatsamfundet bör institutionens verksamhet i huvudsak vara av utvärderande slag. Saklig utvärdering stärker institutionens legitimitet och trovärdighet och kommer därigenom leda till ett ökat genomslag för fri- och rättigheter.

Lagförslagets lydelse

I promemorian föreslås att Sveriges nationella institution för mänskliga rättigheter ska vara en myndighet som har i uppdrag att självständigt främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige, med utgångspunkt i

1. de grundlagsstadgade fri- och rättigheterna,
2. den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna,
3. Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, och
4. andra för Sverige folkrättsligt bindande förpliktelser på de mänskliga rättigheternas område.

Punkten 4 i lagförslaget bör enligt Advokatsamfundets bestämda mening utgå. Det går inte att ”*självständigt främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige, med utgångspunkt i [...] andra för Sverige folkrättsligt bindande förpliktelser på de mänskliga rättigheternas område*” än de i p. 1-3 uppräknade rättskällorna. Många folkrättsliga dokument är motsägelsefulla och drivna av politiska hänsynstaganden. Inte sällan är en

² Se bet. 2017/18:KU6, rskr. 2017/18:98.

del av dessa ”mänskliga rättigheter” svårförenliga eller till och med direkt motstående varandra. Institutionen kommer här att möta stora utmaningar. Det är i förslaget t.ex. inte utrett hur prioritetsordningen ska vara för institutionen vid konflikter mellan olika fri- och rättigheter.

Fri- och rättighetsskyddet kommer vidare riskera att urholkas om institutionen ska beakta dokument som är mer politiska än juridiska och där möjlighet till sanktion vid avsaknad av efterföljande saknas. Advokatsamfundet motsätter sig av denna anledning att resolutioner från t.ex. ILO ska tjäna som underlag (jfr t.ex. s. 55 f. i promemorian).

Av samma anledning ställer sig Advokatsamfundet sig även tveksamt till att det anses lämpligt att institutionen ska föreslå att Sveriges folkrättsliga åtaganden på de mänskliga rättigheternas område ska utvidgas. Detta särskilt som det i utredningen saknas en analys av konstitutionella konsekvenser av att utvidga fri- och rättighetsskyddet. Det är viktigt att se att de fri- och rättigheter som är garanterade enligt regeringsformen och Europakonventionen får fullt genomslag vid rättstillämpning och myndighetsutövning. Detta är viktigare än att bilda opinion för sådant som det inte råder full enighet om och som delvis också kan ifrågasättas utifrån de fri- och rättigheter som lagts fast i regeringsformen och Europakonventionen.

Institutionen bör inte ha något råd med representanter från civilsamhället

Oaktat att regeringen i den nationella strategin för arbetet med mänskliga rättigheter lyft fram det civila samhällets och dess organisationers centrala roll i arbetet för de mänskliga rättigheterna,³ saknas det enligt Advokatsamfundets bedömning anledning att införa ett råd med representanter från civilsamhället inom ramen för MR-institutionens organisation. Enligt Advokatsamfundets föremående bör det vara tillräckligt att MR-institutionen består av en högt kvalificerad styrelse. Förslaget om att införa ett råd tillförsäkrar inte adekvat representation från civilsamhället. Den definition av civilsamhället som återges i promemorian (s. 129) utifrån regeringens tidigare uttolkning av begreppet (prop. 2009/10:55, s. 28) är inte tillräcklig för ett sådant tillförsäkrande. I civilsamhället finns företrädare för allsköns uppfattningar av vilka många kan hitta stöd för just sin åsikt i den rika flora av konventioner och traktater som Sverige på något sätt ställt sig bakom. De svårigheter som redan identifierats när det gäller Barnkonventionens implementering som en del av den svenska rättsordningen, manar till försiktighet och eftertanke.

Med representanter för civilsamhället i ett särskilt råd inom MR-institutionen finns en uppenbar risk för att fokus förflyttas till diskussioner om olika i rådet företrädde särintressen, som i vissa fall inte ens kan anses utgöra grundläggande mänskliga rättigheter. Ett sådant råd som föreslås bör därför med fördel kunna ersättas med adekvata arbetsgrupper utsedda för specifika sakfrågor inom MR-institutionen.

³ Se skr. 2016/17:29.

Advokatsamfundet noterar även att det i promemorian inte framgår varför domare och akademiker skulle vara särskilt lämpade att föreslå medlemmar till ett sådant råd. Det är även oklart hur förslag avseende rådsmedlemmar skulle lämnas i praktiken, med beaktande av det stora antal domstolar, universitet och högskolor i vårt land.

Institutionens styrelse

Advokatsamfundet instämmer i att ledamöter i institutionens styrelse bör ha omvittnat hög generell kompetens och integritet när det gäller fri- och rättighetsfrågor, för att på så sätt undvika propagerande för särintressen. Personer som kan tänkas uppfylla dessa kriterier är t.ex. domare, advokater och personer från akademien, men även exempelvis journalister. Vad gäller domare bör särskilt beaktas att även domstolsväsendet ska utvärderas av institutionen i dess verksamhet, varför det enligt Advokatsamfundet inte är lämpligt att ordföranden i institutionens styrelse är domare. Advokatsamfundet är villigt att bistå regeringen med lämpliga representanter till institutionens styrelse och att även i övrigt vara institutionen behjälplig på olika sätt för upprätthållandet av grundläggande mänskliga rättigheter.

Övrigt

En institution för mänskliga rättigheter i Sverige fyller en viktig funktion om den ges rätt mandat och rätt bemanning. Frågan är om institutionen enligt gällande förslag kommer att ha några skarpa verktyg till sitt förfogande. I dag upprätthålls grundläggande fri- och rättigheter i lagstiftningen genom s.k. *legal preview* genom Lagrådet, s.k. *legal review* genom normprövning enligt regeringsformen 11 kap. 14 § och 12 kap. 14 §, samt genom möjligheten för enskilda och företag att driva skadestandsprocesser för fel och försummelse vid myndighetsutövning, överträdelse av Europakonventionen och regeringsformen samt talan om diskrimineringsersättning. Institutionen kommer inte att ha något av dessa rättsliga instrument.

Oavsett vilket är det Advokatsamfundets bestämda uppfattning att institutionen inte får bli ett alibi för att försvåra för enskilda att få praktisk möjlighet att få gehör och genomslag för sina fri- och rättigheter. I detta avseende borde bl.a. JK:s roll och processföring i frågor om fri- och rättigheter ses över och det finns anledning för den föreslagna institutionen att granska denna verksamhet närmare.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Anne Ramberg/

genom Maria Billing