

Regeringskansliet
Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 Stockholm**Remiss av betänkandet Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter
(SOU 2010:70)**

(Dnr J2010/1768/DISK)

Mänskliga rättigheter i lagtext

Mänskliga rättigheter omtalas lämpligast i obestämd form. Det är inte möjligt att tydligt ange vilka rättigheter som ingår eller hur de ska avgränsas och avvägas mot varandra när de kolliderar, vilket de ibland gör.

Delegationen diskuterar begreppet på flera ställen. Det finns inget att erinra mot det som därvid förs fram, annat än att det vittnar om bristen på kontur och tydligt innehåll. Jag noterar därutöver att definitionerna varierar, har en del ganska vidlyftiga inslag och inbjuder till motsägelser. Några citat från betänkandet kan illustrera detta:

De mänskliga rättigheterna utgör den enskildes värn mot överträdelser och övergrepp från det allmännas sida. De utgör också grundläggande normer för hur enskilda får bete sig mot varandra; alla har rätt att åtnjuta sina mänskliga rättigheter men ingen får använda dem på ett sätt som kränker en annan människas rättigheter. Förutom att utgöra rättsregler uttrycker de mänskliga rättigheterna också etiska och politiska ställningstaganden av ett slag som är centrala för varje samhälle. (s. 18)

De mänskliga rättigheterna är ett sätt att formulera vad som krävs av staten i vid bemärkelse, omfattande alla delar av det allmänna, för att de som bor eller vistas i ett land ska kunna garanteras ett människovärdigt liv. Rättigheterna beskriver vad som inte får göras mot någon människa och vad som måste göras för varje människa. (s. 109)

De mänskliga rättigheterna rör alla delar av samhället och omfattar medborgerliga, politiska, ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. De omfattar bl.a. alla människors rätt till en rimlig levnadsstandard, en kostnadsfri grundskoleutbildning, politiskt deltagande och ett flertal rättigheter som syftar till att skydda individen från den egna statens eventuella maktmissbruk och övergrepp. (s. 111)

Begreppet mänskliga rättigheter fungerar utmärkt vid allmänna diskussioner och i mer generella framställningar av det slag som finns i betänkandet men lämpar sig inte i lagtext, eftersom det är så obestämt och öppnar för många tolkningsperspektiv. Det bör därför inte utan legaldefinition användas i lagtext.

Förslagen om ändringar i hälso- och sjukvårdslagen, polislagen, förvaltningslagen, kommunallagen m. fl. författningar

För egen del använder delegationen begreppet mänskliga rättigheter som en sammanfattning av innehållet i vissa internationella dokument:

När begreppet används i detta betänkande ska det främst förstås i sin betydelse av bindande internationella regler som ska efterlevas nationellt. (s. 116)

Detta preciseras senare i betänkandet:

Det internationella regelverket om de mänskliga rättigheterna kan ... beskrivas som staternas överenskommelser om hur enskilda bör skyddas mot staterna själva. (s. 337)

Jag ifrågasätter om man på det sätt delegationen föreslår i lagtexter bör föra in en övernationell nivå av det slag det synes vara fråga om, särskilt som innehållet i det delegationen inrymmer i det internationella regelverket är svårt att fastställa på ett rättssäkert sätt med hjälp av gängse lagtolkningsmetoder. Det hindrar inte att normer av detta slag kan beaktas i rättstillämpningen. Därvid har delegationen dock enligt min mening gett doktrinen om fördragskonform tolkning en mer vidsträckt innebörd än det finns rättsligt stöd för.

Det kan tilläggas att frågor om vilka fri- och rättigheter som bör vara överordnade i rättssystemet är noga övervägda i samband med att Sveriges grundlag stiftats och att det vore ägnat att skapa förvirring om lagstiftaren vid sidan av detta i ett antal lagar skulle införa generalklausuler om mänskliga rättigheter.

Delegationens ambition att genom lagstiftning öka genomslaget för de värden som innefattas i begreppet mänskliga rättigheter är lovvärd. Om avsikten, som i detta fall, inte är att förändra rättsläget bör befintliga lagar dock inte i rent informations-syfte tillföras nya bestämmelser. Även detta vore ägnat att skapa förvirring genom att andra tillägg i redan existerande lagar än sådana som är redaktionella presumeras innebära förändringar i rättsläget. Om ändringar av motsvarande slag inte görs konsekvent bör detta i princip leda till motsatsslut; skrivs ett krav på beaktande av mänskliga rättigheter in i den ena lagen men inte i den andra ska man från juridisk synpunkt normalt fästa avseende vid denna skillnad. Invändningar av detta grundläggande slag kan inte förarbetsvis skrivas bort med förklaringar om att lagreglernas syfte inte är att rättsläget ska förändras utan bara att vissa frågor ska lyftas fram för att få större genomslag (se betänkandet, s. 327).

En nationell institution för mänskliga rättigheter

Det finns från de synpunkter JO har att beakta inget skäl att motsätta sig att en institution för mänskliga rättigheter inrättas i Sverige. Delegationen har dock enligt min mening inte visat att mänskliga rättigheter i Sverige är eftersatta på ett sätt som skulle kunna avhjälpas nämnvärt genom inrättandet av en institution av det slag delegationen föreslår. Det kan tvärtom hävdas att rättighetskyddet hos oss är väl utvecklat och helt i nivå med vad som gäller i vilket annat land som helst samt att de brister som förvisso förekommer kan hanteras i redan befintliga institutioner. Det argumentet torde kunna göras gällande även i förhållande till de s.k. Paris-

principernas krav. Att göra så ligger i linje med vad som andra gånger varit den svenska hållningen i motsvarande sammanhang, nämligen att frågan om uppfyllande av konventionsåtaganden ska bedömas från sakliga utgångspunkter. Dvs. det viktiga är att rättighetsskyddet finns, inte att det upprätthålls i en viss formell ordning.

Det framgår emellertid av delegationens utredning att en lång rad länder inrättat eller är på väg att inrätta institutioner av detta slag. Bland dessa finns Danmark, Finland och Norge, där skyddet för mänskliga rättigheter i övrigt kan sägas vara likvärdigt med vad som gäller i Sverige. Av delegationens redogörelse kan man dra slutsatsen att de institutioner som inrättats runtom i världen kan ses som en del i det internationella samfundets arbete för att främja mänskliga rättigheter. Från den synpunkten sett ter det sig naturligt och angeläget att det även i Sverige finns en sådan institution.

Delegationen förordar att en ny, fristående myndighet inrättas. De danska och norska exemplen visar att flera andra alternativ står till buds. I likhet med vad som anförs i det särskilda yttrandet anser jag att det är lämpligare att utgå från någon av de befintliga myndigheter som redan har näraliggande uppgifter. En myndighet som enbart arbetar med mänskliga rättigheter på en övergripande nivå utan ansvar för handläggning av enskilda ärenden kan, som det sägs i det särskilda yttrandet, ha svårt att få genomslag för sin verksamhet. Jag delar inte delegationens uppfattning att en institution av detta slag inte bör arbeta med att pröva klagomål. Det är tvärtom av värde att medborgarna på det sättet kan ges ett visst inflytande över vad institutionen sysselsätter sig med och att institutionen på så sätt kommer i nära kontakt med människors vardag.

Delegationen har vidare med hänvisning till kravet på att institutionen ska vara oberoende ansett att den bör ligga under riksdagen. Praktiska skäl talar emot detta. Vad gäller oberoendet förtjänar det framhållas att svenska myndigheter, i jämförelse med länder där ministerstyre tillämpas, är påtagligt oberoende även när de formellt lyder under regeringen. Delegationen har i detta sammanhang även diskuterat om JO vore en lämplig värd för en institution för skydd av mänskliga rättigheter. I den mån den tanken skulle återaktualiseras måste det ske genom en av riksdagen initierad utredning.

Vid upprättandet av detta yttrande har jag samrått med chefsjustitieombudsmannen Cecilia Nordenfelt och justitieombudsmannen Lilian Wiklund.