

Chefsjustitieombudsmannen
Elisabeth RynningDatum
2019-06-07Dnr
R 17-2019Sid
1 (5)Regeringskansliet
Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 Stockholm**Yttrande över promemorian Förslag till en nationell institution för
mänskliga rättigheter i Sverige (Ds 2019:4)**

(Ku2018/02102/DISK)

Riksdagens ombudsmän har beretts tillfälle att lämna synpunkter på promemorian *Förslag till en nationell institution för mänskliga rättigheter i Sverige*.

I promemorian lämnar utredaren förslag som innebär att Sverige ska inrätta en särskild institution för mänskliga rättigheter, Sveriges nationella institution för mänskliga rättigheter (vidare MR-institutionen).

Inledande synpunkter

Inledningsvis vill jag framhålla att jag ställer mig positiv till att det inrättas en MR-institution i Sverige. Promemorian utgör ytterligare ett steg i en relativt utdragen process att inrätta en sådan institution. I oktober 2010 föreslog Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige (MR-delegationen) i sitt slutbetänkande bl.a. att det skulle inrättas en ny fristående myndighet under riksdagen för mänskliga rättigheter.¹

Förslaget blev inte verklighet och i januari 2017 fick tidigare JO Hans-Gunnar Axberger i uppdrag av riksdagens konstitutionsutskott att överväga och analysera om det är lämpligt att en MR-institution blir en del av JO. I sin beskrivning av det arbete som dittills hade bedrivits konstaterade han att underlaget för MR-delegationens förslag ibland varit mer argumenterande än utredande och att möjliga konfliktytor var svagt belysta. Det gäller t.ex. hur olika mänskliga rättigheter ska vägas mot varandra och hur det främjande arbetet förhåller sig till annars gällande regler om myndighetsutövning m.m. Han konstaterade vidare att:

Till det som är otillräckligt belyst hör också konstitutionella frågor. Det är inte oproblemiskt att staten inrättar en myndighet med uppgift att för internationella

¹ *Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter* (SOU 2010:70).

organs räkning övervaka staten själv, eftersom det verkar kunna innebära att om inte makt så i alla fall reellt inflytande flyttas från Sveriges riksdag till instanser utan motsvarande demokratisk förankring.²

Frågan om en svensk MR-institution har således tidigare varit föremål för ett relativt omfattande utredningsarbete. De synpunkter som Hans-Gunnar Axberger framfört visar dock att det finns en rad komplexa frågor som skulle behöva besvaras innan institutionen inrättas. Det kan också framhållas att det har förflutit en relativt lång tid – nästan nio år – sedan MR-delegationen lämnade sitt slutbetänkande. Mot den bakgrunden måste jag beklaga att utredaren har fått så begränsad tid på sig – efter förlängning totalt sju månader – för att utföra ett i mina ögon mycket komplicerat arbete. Enligt min mening återspeglas den korta utredningstiden i att vissa frågor inte har analyserats i tillräcklig grad. Det jag i första hand tänker på är frågan om *oberoende*, vilken är nära förknippad med MR-institutionens *organisationsform*.

MR-institutionens oberoende och valet av organisationsform

Utredaren gör bedömningen att en viktig del i skapandet av en trovärdig och därmed även välfungerande MR-institution är att den inte enbart rent faktiskt är oberoende, utan att den även uppfattas som det (s. 74). Om en MR-institution inte uppfattas som oberoende kommer det arbete som den utför att kunna ifrågasättas. Frågan om oberoende kan därmed sägas utgöra en grundsten på vilken en MR-institution ska byggas. Av den anledningen vore en rimlig utgångspunkt för utredaren att analysera vad Parisprincipernas krav på oberoende innebär. En annan rimlig utgångspunkt vore att analysera hur andra länder har utformat sina MR-institutioner för att de ska uppfylla kravet på oberoende.

Utredaren har i avsnitt 3 lämnat en beskrivning av Parisprinciperna. Av beskrivningen framgår att en MR-institution bl.a. ska vara oberoende från regeringen men även andra aktörer (s. 33). Vidare framgår att kravet på oberoende genomsyrar alla delar av principerna och omfattar således institutionens uppdrag, sammansättning, finansiering och arbetsmetoder (s. 36). Institutionen får inte utsättas för finansiell kontroll som kan påverka dess oberoende (s. 38). Avsnittet innehåller vidare beskrivningar av MR-institutionerna i Danmark, Finland, Norge och Tyskland (s. 47–52).

Det nämnda avsnittet är dock rent deskriptivt och innehåller inte någon analys av det som redovisas. En sådan analys skulle ha varit värdefull för bedömningen av vilka krav som rimligen bör kunna ställas på en MR-institutions utformning för att

² JO som IMR? – Utredning som led i konstitutionsutskottets beredning av frågan om en svensk institution för mänskliga rättigheter s. 98.

den ska uppfattas som oberoende. Avsaknaden av en samlad analys gör det svårt att bilda sig en uppfattning om vad som egentligen krävs i denna del.

Trots den nu påtalade bristen på närmare analys av kravet på oberoende finner jag inte anledning att ifrågasätta utredarens slutsats, med avseende på att fördelarna med att inrätta MR-institutionen som en statlig myndighet överväger nackdelarna med en sådan organisationsform, i förhållande till olika privaträttsliga alternativ.

Utredarens förslag till särskilda lösningar

Utredaren konstaterar emellertid att myndighetsformen inte är tillräcklig för att uppfylla kravet på oberoende. I denna del skriver utredaren följande:

Eftersom MR-institutionen ska utgöra en myndighet som lyder under regeringen krävs särskilda lösningar i fråga om institutionens ledningsform och ledningens sammansättning, utnämning och entledigande. Det är annars omöjligt att uppfylla Parisprinciperna eftersom institutionen måste vara oberoende från regeringen (s. 92).

Även om utredaren inte har lämnat något tydligt svar på vilka krav som Parisprinciperna ställer för att en institution ska uppfattas som oberoende, kan man dra vissa slutsatser om utredarens uppfattning i frågan, utifrån de förslag till lagreglerade ”särskilda lösningar” som lämnas.

Utredarens förslag innebär således att myndigheten ska ledas av en styrelse och därmed att ledningen inte är anställd av regeringen (s. 107–109). Styrelsens sammansättning och bredd är av väsentlig betydelse för att den ska uppfattas som oberoende (s. 112). Oberoende aktörer ska lämna förslag till styrelseledamöter (s. 116-117). En styrelseledamot ska bara kunna entledigas i förtid om det finns synnerliga skäl (s. 117–120). Styrelsen ska anställa myndighetschefen, som på så sätt hamnar på ”armlängds” avstånd från regeringen (s. 109-110). Det ska finnas vissa begränsningar i möjligheterna att ge direktören eller styrelseledamöterna förnyade uppdrag (s. 125-126). Institutionen ska vidare, inom ramen för sitt uppdrag enligt lagen, själv bestämma om sin organisation och den närmare inriktningen av arbetet (s. 135-137).

Som utredaren konstaterar finns redan ett antal exempel på myndigheter där riksdagen genom lagstiftning har begränsat regeringens möjligheter att styra verksamheten (s. 103 f.). Lösningarna ser dock olika ut, vilket får antas ha samband med de aktuella myndigheternas varierande uppgifter och vilken typ av oberoende som eftersträvas. Utredarens förslag medför som framgått begränsningar av regeringens inflytande i ett antal avseenden. Det är dock svårt att avgöra i vilken utsträckning dessa begränsningar är tillräckliga eller nödvändiga för att MR-institutionen ska anses uppfylla kraven enligt Parisprinciperna, eller – kanske viktigast – för att den ska kunna fullgöra sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt.

Med detta sagt nöjer jag mig med att endast kommentera utformningen av ett par av de föreslagna särskilda lösningarna.

Inhämtande av förslag till styrelseledamöter (avsnitt 6.2.5)

När det gäller utseende av MR-institutionens styrelseledamöter föreslår utredaren att regeringen ska hämta in förslag till ledamöter från ett antal oberoende aktörer. Regeringen kommer inte att vara bunden av de förslag som lämnas. Enligt utredaren bör regeringen dock endast om det finns ”tungt vägande skäl” utse någon som inte föreslagits (s. 117). I sammanhanget noterar jag att situationen beskrivs något annorlunda i författningskommentaren. Där anges att regeringen bara ”undantagsvis” ska kunna utse andra ledamöter än de föreslagna (s. 181).

Jag delar utredarens uppfattning om att styrelsens oberoende är nära förknippad med att regeringen i första hand utser ledamöter som föreslagits av de oberoende aktörerna. En första fråga är förstas om det alls finns något behov av att kunna utse personer som över huvud taget inte föreslagits, åtminstone så länge regeringen kan få in kompletterande förslag i en situation där någon eller några av de föreslagna personerna inte bedöms kunna väljas. I utredarens förslag följer det vidare inte av lagtexten att regeringen bara ska kunna avvika från de inhämtade förslagen om det finns tungt vägande skäl. Därmed finns det inte något lagligt hinder för regeringen att även i andra situationer bortse från förslagen. Om avsikten är att begränsa regeringens handlingsutrymme bör detta enligt min mening komma till uttryck i lagtexten och inte genom ett försök att lagstifta genom förarbetena. Som regel används dock inte formuleringen ”tungt vägande skäl” i lagtext, utan förutsättningarna för denna typ av undantag brukar uttryckas i termer av ”särskilda skäl” eller ”synnerliga skäl” (jfr 5 § andra stycket i utredarens förslag till lag om Sveriges nationella institution för mänskliga rättigheter). Jag har inte några synpunkter på vilket av dessa rekvisit som kan vara lämpligast. Det skulle dock vara välkommet med några exempel i författningskommentaren, där det tydliggörs i vilka situationer undantag bör kunna medges.

Begränsning av möjligheten för direktör eller styrelseledamot att utses eller anställas på nytt (avsnitt 6.2.8)

Utredaren föreslår att den som varit styrelseledamot eller direktör inte ska få förordnas till nytt uppdrag eller anställas på nytt vid MR-institutionen förrän det förflutit viss tid sedan det tidigare uppdraget eller anställningen upphört (s. 125).

Jag har inte några synpunkter på behovet av en sådan begränsning. Emellertid noterar jag att utredarens förslag inte omfattar Rådet för de mänskliga rättigheterna (MR-rådet). Det innebär att en medlem av MR-rådet kan utses till styrelseledamot eller direktör. Vidare kan en styrelseledamot eller direktör direkt efter avslutat uppdrag eller anställning bli medlem i MR-rådet. Enligt min mening hade det varit önskvärt med en bedömning av om denna ordning skulle kunna ha en negativ inverkan på institutionens oberoende.

Ikraftträdande (avsnitt 8)

Jag delar utredarens uppfattning om nödvändigheten av en övergångsbestämmelse som reglerar förfarandet första gången regeringen ska utse MR-institutionens

styrelse, bl.a. för att inte alla styrelseledamöters mandatperioder ska löpa ut samtidigt (s. 159).

Det kommer inte heller att vara möjligt för regeringen att inför utseendet av den första styrelsen hämta in förslag på ledamöter från MR-rådet, som vid den tidpunkten ännu inte utsetts. Utredaren har gjort bedömningen att regeringen ”på annat sätt” får säkerställa att den har underlag för att utse minst två ledamöter med erfarenhet från det civila samhället (s. 117). Enligt min mening bör även denna fråga regleras i en övergångsbestämmelse. Den första styrelsen kommer att fylla en viktig funktion i forandet av den nya MR-institutionen och bl.a. anställa myndighetens direktör. För att skapa legitimitet för MR-institutionen måste styrelsen uppfattas som oberoende. Det bör därför finnas en övergångsbestämmelse som anger från vilka aktörer regeringen ska hämta in förslag den första gången styrelsen ska utses, exempelvis från någon annan självständig aktör än MR-rådet, eller enbart från domstolarna, Sveriges advokatsamfund samt universiteten och högskolorna.

I övrigt avstår jag från att yttra mig över promemorian.