

Förord

Genom beslut den 5 mars 2018 uppdrog Regeringskansliet åt Lise Bergh, ordförande för Rädda Barnen Sverige, att biträda Kulturdepartementet i arbetet med att utreda inrättandet av en nationell institution för mänskliga rättigheter (Ku 2018:A). Uppdraget har inneburit att utredaren ska ta fram ett förslag på hur en nationell institution för mänskliga rättigheter kan utformas för att uppfylla Parisprinciperna inom ramen för den svenska konstitutionella ordningen.

Från och med den 12 mars 2018 har hovrättsassessorn Sami Mlayeh och departementssekreteraren Anna-Lena Sjölund arbetat som sekreterare i utredningen. Utredaren har biträts av en referensgrupp. Gruppen har bestått av Anna-Sara Lind, professor i offentlig rätt, Elisabeth Abiri, fil.dr. och senior advisor, Hans Ytterberg, generaldirektör, Lars Löow, generaldirektör och Morten Kjaerum, direktör.

För promemorians innehåll och utformning svarar undertecknad utredare ensam. Härmed överlämnas promemorian *Förslag till en nationell institution för mänskliga rättigheter i Sverige*.

Stockholm i oktober 2018

Lise Bergh

/ Sami Mlayeh
Anna-Lena Sjölund

Innehåll

Förord	1
Sammanfattning	9
1 Författningsförslag	15
1.1 Förslag till lag (0000:000) om Sveriges nationella institution för mänskliga rättigheter.....	15
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning	19
1.3 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	20
1.4 Förslag till förordning (0000:000) med instruktion för Sveriges nationella institution för mänskliga rättigheter.....	24
1.5 Förslag till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)	25
2 Utredningens uppdrag och arbete	27
2.1 Ärendets tidigare behandling	27
2.2 Utredningsuppdraget.....	29
2.3 Utredningsarbetet.....	30
3 Bakgrund	33
3.1 Parisprinciperna	33
3.1.1 MR-institutioner och Parisprinciperna.....	33

3.1.2	Ackreditering av MR-institutioner hos GANHRI	35
3.1.3	Parisprincipernas innehåll.....	36
3.2	Övervakningsmekanism enligt konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD).....	39
3.2.1	Övervakningsmekanism med utgångspunkt i Parisprinciperna.....	39
3.2.2	Uppgiften att övervaka	40
3.3	Mänskliga rättigheter i ett svenskt sammanhang.....	41
3.3.1	Grundlagsskyddade fri- och rättigheter	42
3.3.2	Internationella konventioner om mänskliga rättigheter	43
3.3.3	Implementering av internationella åtaganden om mänskliga rättigheter i Sverige	44
3.3.4	Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.....	45
3.3.5	EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna	45
3.3.6	Ansvar för genomförandet av mänskliga rättigheter	46
3.4	MR-institutioner i andra länder.....	47
3.4.1	Danmark	47
3.4.2	Finland.....	49
3.4.3	Norge.....	50
3.4.4	Tyskland	51
4	Institutionens uppdrag och uppgifter	53
4.1	Institutionens övergripande uppdrag.....	53
4.2	Nationell mekanism enligt konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.....	57
4.3	Institutionens närmare uppgifter	58
4.4	Institutionens årsrapport	68
4.5	Förhållandet till andra aktörers uppdrag.....	70

5	Institutionens organisationsform och placering	73
5.1	MR-institutionen som myndighet eller privaträttsligt organ	73
5.1.1	Utgångspunkter.....	73
5.1.2	Arbetet vid MR-institutionen ska betraktas som statlig verksamhet för vilken myndighetsformen är utgångspunkt	74
5.1.3	Institutionens verksamhet ska bedrivas i myndighetsformen	76
5.2	Inrättande av MR-institutionen vid en befintlig myndighet eller som en ny myndighet	84
5.2.1	Utgångspunkter.....	84
5.2.2	Institutionen ska inrättas som en ny myndighet	89
6	Institutionens ledning, organisation och namn.....	95
6.1	Bakgrund	95
6.1.1	Rollfördelningen mellan regering, riksdag och myndigheter	95
6.1.2	Regeringens styrning av förvaltningsmyndigheterna.....	96
6.1.3	Myndigheternas ledningsformer.....	97
6.1.4	Ekonomisk styrning och annan styrning av myndigheterna	98
6.1.5	Utnämningmakten.....	99
6.1.6	Vissa myndigheter under regeringen med särskild organisation.....	103
6.2	Institutionens ledning.....	105
6.2.1	Utgångspunkter.....	105
6.2.2	Institutionens ledningsform	107
6.2.3	Ansvarsfördelningen mellan styrelsen och direktören.....	110
6.2.4	Styrelsens sammansättning och utnämning.....	112
6.2.5	Inhämtande av förslag till styrelseledamöter	116
6.2.6	Styrelseuppdragets längd och upphörande	117
6.2.7	Direktörens anställning och kvalifikationer	120

6.2.8	Begränsning av möjligheten för direktör eller styrelseledamot att utses eller anställas på nytt...	125
6.2.9	Lagreglering i väsentliga delar	126
6.3	Civilsamhällets och andra aktörers medverkan vid institutionen.....	128
6.3.1	Utgångspunkter	128
6.3.2	Rådet för de mänskliga rättigheterna.....	130
6.4	Övriga garantier för en oberoende verksamhet.....	132
6.4.1	Utgångspunkter	133
6.4.2	Institutionen bestämmer själv sin närmare organisation och inriktningen på sitt arbete.....	135
6.5	Institutionens namn	137
7	Befogenheter, personuppgiftsbehandling och sekretess	139
7.1	Institutionens befogenheter	139
7.1.1	Institutionens behov av befogenheter är begränsat.....	139
7.1.2	En skyldighet att lämna uppgifter om åtgärder och att komma till överläggningar	143
7.2	Personuppgiftsbehandling	147
7.2.1	Regleringen av personuppgiftsbehandling.....	147
7.2.2	Institutionens personuppgiftsbehandling	148
7.2.3	Utredarens bedömning.....	150
7.3	Sekretess.....	154
8	Ikraftträdande	159
9	Frågor för framtiden	161
9.1	Grundlagsreglering.....	161
9.2	Överflyttning av Diskrimineringsombudsmannens främjandeuppdrag till institutionen.....	162
9.3	Amicus Curiae-utlåtanden	163

9.4	Redovisningsskyldighet för regeringen i förhållande till riksdagen.....	164
10	Konsekvensanalys och kostnadsberäkning	167
10.1	Kostnader för staten	167
10.1.1	Utgångspunkter enligt Parisprinciperna	167
10.1.2	Tidigare utredningars bedömningar	168
10.1.3	Utredarens bedömning av kostnaderna för MR-institutionen.....	168
10.2	Finansiering	172
10.3	Övriga konsekvenser	173
10.3.1	Konsekvenser för staten.....	173
10.3.2	Konsekvenser för kommuner och landsting.....	174
10.3.3	Konsekvenser för enskilda, jämställdheten, barnets rättigheter och rättigheter för personer med funktionsnedsättning.....	175
10.3.4	Konsekvenser för Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter.....	175
11	Författningskommentar	177
11.1	Förslaget till lag om Sveriges nationella institution för mänskliga rättigheter	177
11.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning	184
11.3	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	185

Sammanfattning

Utredaren Lise Bergh har haft i uppdrag att föreslå hur en nationell institution för mänskliga rättigheter (MR-institution) kan inrättas. Utredaren ska enligt uppdraget ta fram förslag med utgångspunkt i Parisprincipernas riktlinjer för sådana institutioner. Förslagen ska hålla sig inom ramen för den svenska konstitutionella ordningen. I uppdraget har även ingått att föreslå hur institutionen ska kunna utgöra den oberoende mekanism som krävs för att främja, skydda och övervaka genomförandet av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD). En utgångspunkt har därtill varit att riksdagen har konstaterat att det finns skäl som talar mot att institutionen inrättas som en myndighet under riksdagen.

Utredaren föreslår i denna promemoria att MR-institutionen, benämnd *Sveriges nationella institution för mänskliga rättigheter*, ska inrättas som en ny myndighet under regeringen. Kapitel 1 innehåller författningsförslagen och kapitel 2 en redogörelse för uppdraget och utredningens arbete. I kapitel 10 redogörs för kostnaderna för staten, förslag till finansiering och övriga konsekvenser. Kapitel 11 innehåller författningskommentarer. Innehållet i övriga kapitel beskrivs nedan.

Kapitel 3 – bakgrund

Kapitlet ger en bakgrund till förslagen och beskriver bland annat Parisprinciperna, vad en MR-institution är enligt Parisprinciperna, samt vad en oberoende övervakningsmekanism enligt CRPD är. Där finns vidare en redogörelse för internationella konventioner om mänskliga rättigheter och hur dessa implementeras i Sverige. I kapitlet konstateras att en nationell institution för mänskliga rättigheter, inrättad i enlighet med Parisprinciperna, ska ha ett brett uppdrag att främja och skydda de mänskliga rättigheterna med

utgångspunkt främst i statens åtaganden enligt internationella konventioner. Den ska vara oberoende från regeringen men även från andra aktörer. Kapitlet avslutas med en beskrivning av MR-institutionerna i Danmark, Finland, Norge och Tyskland.

Kapitel 4 – Institutionens uppgifter och uppdrag

I kapitlet lämnar utredaren förslag på institutionens övergripande uppdrag och närmare uppgifter. Utredaren föreslår att dessa ska regleras i lag.

Institutionens övergripande uppdrag föreslås vara att självständigt främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige. Institutionens uppdrag ska utgå från för Sverige rättsligt bindande källor:

- de grundlagsstadgade fri- och rättigheterna,
- den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna,
- EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, och
- andra för Sverige folkrättsligt bindande förpliktelser, såsom åtaganden enligt konventioner om mänskliga rättigheter och förpliktelser enligt internationell sedvanerätt.

I kapitlet föreslås även att institutionen ska fullgöra de uppgifter som ankommer på en oberoende nationell mekanism enligt CRPD. Utredaren bedömer bland annat att uppgifterna enligt detta uppdrag inte bör skilja sig från de som följer av institutionens generella uppdrag till följd av Parisprinciperna.

Utredaren föreslår vidare att institutionen ska ges fem särskilda uppgifter. Den ska inom sitt verksamhetsområde

- följa, undersöka och rapportera om hur de mänskliga rättigheterna respekteras och genomförs,
- lämna förslag till regeringen om de åtgärder som behövs för att säkerställa de mänskliga rättigheterna,
- ha kontakter med internationella organisationer och även i övrigt delta i internationellt samarbete,
- främja utbildning, forskning, kompetensutveckling, och

- främja information och ökad medvetenhet om de mänskliga rättigheterna.

Institutionen ska utöver dessa uppgifter ges möjlighet att föreslå att Sverige utvidgar sina folkrättsliga åtaganden på de mänskliga rättigheternas område. Därtill ska institutionen varje år lämna en rapport till regeringen om sin verksamhet och sina iakttagelser av utvecklingen på de mänskliga rättigheternas område.

Utredaren konstaterar även att institutionen inte ska pröva enskilda klagomål om kränkningar av de mänskliga rättigheterna, föra talan för enskilda eller bedriva tillsyn.

Avslutningsvis konstaterar utredaren att institutionens verksamhet inte ska ersätta det arbete för mänskliga rättigheter som bedrivs av andra aktörer. Det som skiljer ut en MR-institution från befintliga offentliga aktörer är framför allt dess helhetsansvar, dess utgångspunkt direkt i Sveriges internationella förpliktelser samt dess oberoende och stora frihet att välja vilka frågor den prioriterar. Utredaren bedömer därför att det inte är lämpligt eller praktiskt möjligt att formellt avgränsa institutionens uppdrag i förhållande till andra aktörers.

Kapitel 5 – Institutionens organisationsform och placering

I kapitlet behandlas institutionens organisationsform och placering. Utredaren anser att arbetet vid institutionen ska betraktas som statlig verksamhet för vilken myndighetsformen är utgångspunkten. Utredaren har övervägt, med hänsyn till kraven i Parisprinciperna, om någon av de privaträttsliga organisationsformerna stiftelse, ideell förening eller aktiebolag skulle vara mer ändamålsenliga. Utredaren bedömer att så inte är fallet och föreslår därför att institutionens verksamhet ska bedrivas i myndighetsformen, som en myndighet under regeringen.

Utredaren ska enligt uppdraget utreda och föreslå placering av MR-institutionen vid en redan befintlig institution. Utredaren har emellertid kommit fram till att en sådan placering varken skulle vara lämplig eller förenlig med Parisprinciperna. En sådan lösning kan inte garantera institutionens oberoende, och kan skada förtroendet såväl för institutionen som för den befintliga myndigheten.

Utredaren föreslår därför att institutionen inrättas som en ny myndighet.

Kapitel 6 – Institutionens ledning, organisation och namn

I kapitlet behandlas frågor om institutionens ledning, organisation och namn.

Utredaren konstaterar att institutionens ledningsform samt förfarandet för att utse och entlediga ledningen har central betydelse för dess oberoende och att detta kräver särskilda överväganden eftersom institutionen kommer att lyda under regeringen. För att stärka institutionens oberoende och uppfylla Parisprinciperna ska institutionens ledning i väsentliga avseenden regleras i lag. Utredarens bedömning är att processerna för tillsättning och entledigande, liksom förordnandetidens längd, måste vara sådana att de *sammantaget* säkerställer ett funktionellt oberoende för institutionen.

Utredaren föreslår att institutionen ska ledas av en styrelse med sju ledamöter som utses av regeringen. Styrelsen ska utse sin egen ordförande och vice ordförande. Styrelsen ska primärt tillföra institutionen en bred kompetens i fråga om strategiska beslut om verksamhetens inriktning och organisering.

För ledningen av verksamheten närmast under styrelsen ska det finnas en direktör, som ska vara myndighetschef. Styrelsen ska anställa direktören. Direktören hamnar på så sätt på armlängds avstånd från regeringen. Institutionen ska inom ramen för sitt uppdrag enligt lagen självständigt besluta om sin organisation och den närmare inriktningen av sitt arbete.

Styrelsens sammansättning och utnämning är av väsentlig betydelse för att institutionen ska uppfylla Parisprinciperna. Styrelseledamöterna måste vara personer med stark integritet och gott omdöme och kunna värna institutionens oberoende. Styrelsens sammansättning och utnämning bör regleras särskilt.

Utredaren föreslår att det inom styrelsen ska finnas ledamöter med sakkunskap på de mänskliga rättigheternas område i förening med kvalificerad erfarenhet av arbete inom tre verksamhetsområden: civilsamhället, rättsväsendet respektive forskningen och den högre utbildningen. Regeringen ska till styrelseledamöter utnämna

personer som föreslagits av utomstående aktörer. Regeringen föreslås vara skyldig att inhämta förslag till styrelseledamöter dels från det råd för de mänskliga rättigheterna som ska finnas vid institutionen (se nedan), dels från de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna, Sveriges advokatsamfund samt universiteten och högskolorna.

Styrelseledamöterna föreslås bli förordnade för en tid om fem år utan möjlighet till förlängning. De ska inte heller kunna komma ifråga för ett nytt uppdrag förrän efter fem år. Regeringen ska med hänsyn till institutionens oberoende ha möjlighet att entlediga en styrelseledamot i förtid endast på ledamotens egen begäran eller om det finns synnerliga skäl.

Institutionens direktör ska anställas för en tid om sju år. Anställningen ska ske efter offentlig annonsering och ett ansökningsförfarande som inte ska omfattas av sekretess. Direktören ska ha erfarenhet av kvalificerat arbete inom de mänskliga rättigheternas område. I undantagsfall ska styrelsen kunna skilja direktören från tjänsten med hänsyn till myndighetens bästa.

Vid institutionen ska det finnas ett råd som benämns *Rådet för de mänskliga rättigheterna*. Rådet ska utses av styrelsen. Det ska ge råd och stöd genom att tillföra institutionen kunskaper och erfarenheter från det civila samhällets och andra aktörers arbete med mänskliga rättigheter. Inom rådet ska det finnas särskild kompetens i fråga om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Institutionen ska självständigt besluta om rådet, såsom formerna för rådets verksamhet samt antal ledamöter, grunderna för hur dessa utses och längden på deras förordnanden.

Kapitel 7 – Befogenheter, personuppgiftsbehandling och sekretess

I kapitlet behandlas institutionens behov av befogenheter, samt behovet av bestämmelser om personuppgiftsbehandling och sekretess. Utredaren bedömer att institutionen endast behöver befogenheter för att skaffa sig faktaunderlag, och att den i stor utsträckning kan få det underlaget utan att ges särskilda befogenheter. Utredaren anser emellertid att det på vissa punkter finns anledning att ge institutionen befogenheter. Statliga

förvaltningsmyndigheter, kommuner och landsting ska på institutionens begäran lämna uppgifter om vilka åtgärder som vidtagits i den egna verksamheten för att säkerställa de mänskliga rättigheterna. De ska även på institutionens begäran komma till överläggningar. Skyldigheten föreslås omfatta även privata rättssubjekt som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen, men däremot inte domstolar och vissa andra organ med domstolsliknande uppgifter.

Kapitel 8 – Ikraftträdande

I kapitlet lämnas förslag om ikraftträdandebestämmelser. Utredaren föreslår att den lag som ska innehålla bestämmelserna om institutionen, och de författningsändringar som föreslås i övrigt, ska träda i kraft den 1 januari 2021. Särskilda bestämmelser föreslås gälla när institutionens styrelse ska utses första gången.

Kapitel 9 – Frågor för framtiden

I kapitlet behandlas frågor som framkommit under utredningens arbete och som anknyter till uppdraget utan att omfattas av uppdragsbeskrivningen. Frågorna bör hanteras i framtida utredningar eller översyner av institutionen. I kapitlet diskuteras

- behovet av en grundlagsreglering av institutionens uppgifter och ledningsform,
- om Diskrimineringsombudsmannens främjandeuppdrag ska flyttas till institutionen,
- om institutionen ska kunna avge s.k. amicus curiae-yttranden, samt
- om regeringen bör ha en lagreglerad skyldighet att redovisa arbetet med mänskliga rättigheter till riksdagen.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag (0000:000) om Sveriges nationella institution för mänskliga rättigheter

Härigenom föreskrivs följande.

Uppgifter

1 § Sveriges nationella institution för mänskliga rättigheter är 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.

Institutionen fullgör de uppgifter som ankommer på en oberoende nationell mekanism enligt artikel 33.2 i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

2 § Institutionen ska inom sitt verksamhetsområde särskilt

1. följa, undersöka och rapportera om hur de mänskliga rättigheterna respekteras och genomförs,
2. lämna förslag till regeringen om de åtgärder som behövs för att säkerställa de mänskliga rättigheterna enligt 1 §,
3. ha kontakter med internationella organisationer och även i övrigt delta i internationellt samarbete,
4. främja utbildning, forskning och kompetensutveckling, och

5. främja information och ökad medvetenhet om de mänskliga rättigheterna.

Institutionen får föreslå att Sveriges folkrättsliga åtaganden utvidgas på de mänskliga rättigheternas område.

Institutionen ska inte pröva enskilda klagomål om kränkningar av de mänskliga rättigheterna.

3 § Institutionen ska senast den 1 april varje år lämna en rapport till regeringen om sin verksamhet och sina iakttagelser av utvecklingen på de mänskliga rättigheternas område under det närmast föregående kalenderåret.

Ledning och organisation

4 § Institutionen leds av en styrelse. För ledningen av verksamheten närmast under styrelsen finns en direktör.

Institutionen beslutar inom ramen för sitt uppdrag enligt denna lag självständigt om sin organisation och den närmare inriktningen av sitt arbete.

5 § Styrelsen består av sju ledamöter. Ledamöterna utses av regeringen för en tid om fem år. Styrelsen utser inom sig en ordförande och en vice ordförande.

Regeringen får endast entlediga en ledamot i förtid på ledamotens begäran eller om det finns synnerliga skäl. Om en ledamots uppdrag upphör i förtid ska en ny ledamot utses för återstoden av tiden.

6 § Inom styrelsen ska det finnas ledamöter med sakkunskap på de mänskliga rättigheternas område i förening med kvalificerad erfarenhet av arbete inom följande tre verksamhetsområden:

1. det civila samhället,
2. rättsväsendet, och
3. forskningen och den högre utbildningen.

I styrelsen ska det ingå minst två ledamöter med erfarenhet från vart och ett av verksamhetsområdena enligt första stycket.

Regeringen ska inhämta förslag till ledamöter från

1. Rådet för de mänskliga rättigheterna enligt 9 §,
2. de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna,

3. Sveriges advokatsamfund, och
4. universiteten och högskolorna.

7 § Direktören anställs av styrelsen för en tid om sju år. Anställningen ska utlysas och tillsättas efter ett ansökningsförfarande. Styrelsen får utse en tillförordnad direktör fram till dess att direktören anställts.

Direktören ska ha erfarenhet av kvalificerat arbete inom de mänskliga rättigheternas område.

Direktören ska inte ingå i styrelsen.

8 § Den som har varit styrelseledamot eller direktör får inte förordnas till nytt uppdrag eller anställas på nytt vid institutionen tidigare än fem år från det senaste uppdragets eller den senaste anställningens upphörande.

Rådgivande organ

9 § Vid institutionen ska det finnas ett råd som benämns Rådet för de mänskliga rättigheterna. Rådet utses av styrelsen.

Rådet ska ge råd och stöd genom att tillföra institutionen kunskaper och erfarenheter från det civila samhällets och andra aktörers arbete med mänskliga rättigheter. Inom rådet ska det finnas särskild kompetens i fråga om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

Uppgiftsskyldighet

10 § Statliga förvaltningsmyndigheter, kommuner, landsting och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen ska på institutionens begäran lämna uppgifter om vilka åtgärder som vidtagits i den egna verksamheten för att säkerställa de mänskliga rättigheterna enligt 1 §. De ska även på institutionens begäran komma till överläggningar med institutionen. Skyldigheten gäller inte för domstolsliknande nämnder eller sådana organ i förvaltningsmyndigheter som har domstolsliknande uppgifter.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

2. Första gången styrelsen utses ska två ledamöter utses för en tid om tre år, två ledamöter för en tid om fyra år och tre ledamöter för en tid om fem år.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning

Härigenom föreskrivs att 33 § lagen (1994:260) om offentlig anställning ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Är chefen för Arbetsgivarverket anställd för bestämd tid, får han eller hon skiljas från sin anställning före utgången av denna tid, om det är nödvändigt av hänsyn till *verkets* bästa.

33 §¹

Är chefen för Arbetsgivarverket *eller chefen för Sveriges nationella institution för mänskliga rättigheter* anställd för bestämd tid, får han eller hon skiljas från sin anställning före utgången av denna tid, om det är nödvändigt av hänsyn till *myndighetens* bästa.

Är chefen för någon annan förvaltningsmyndighet som lyder omedelbart under regeringen anställd för bestämd tid, får han eller hon förflyttas till en annan statlig anställning som tillsätts på samma sätt, om det är påkallat av organisatoriska skäl eller annars är nödvändigt av hänsyn till myndighetens bästa.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

¹ Senaste lydelse 2015:384.

- utsökning och indrivning, skuldsanering, m.m. (34 kap.),
- verksamhet som syftar till att förebygga eller beivra brott, m.m. (35 kap.),
- vissa mål och ärenden hos domstol, vissa fall av medling, rättshjälp, m.m. (36 kap.),
- utlänningskontroll, Schengensamarbetet, m.m. (37 kap.),
- totalförsvaret, krisberedskap, m.m. (38 kap.),
- personaladministrativ verksamhet (39 kap.), och
- övriga myndigheter och verksamheter (40 kap.).

10 kap.

21 §³

<p>Sekretessen enligt 25 kap. 1 §, 2 § andra stycket och 3–5 §§, 26 kap. 1, 3, 4 och 6 §§ samt 33 kap. 2 § hindrar inte att en uppgift lämnas till en åklagarmyndighet eller Polismyndigheten, om uppgiften angår misstanke om brott som riktats mot någon som inte har fyllt arton år och det är fråga om brott som avses i</p>	<p>Sekretessen enligt 25 kap. 1 §, 2 § andra stycket och 3–5 §§, 26 kap. 1, 3, 4 och 6 §§ samt 33 kap. 2 och 4 a §§ hindrar inte att en uppgift lämnas till en åklagarmyndighet eller Polismyndigheten, om uppgiften angår misstanke om brott som riktats mot någon som inte har fyllt arton år och det är fråga om brott som avses i</p>
--	---

1. 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken, eller
2. lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor.

23 §⁴

<p>Om inte annat följer av 19–22 §§ får en uppgift som angår misstanke om ett begånget brott och som är sekretessbelagd enligt 24 kap. 2 a eller 8 §, 25 kap. 1 §, 2 § andra stycket eller 3–8 §§, 26 kap. 1–6 §§, 29 kap. 1 §, 31 kap. 1 § första stycket, 2 eller 12 §, 33 kap. 2 §, 36 kap. 3 § eller 40 kap. 2 eller 5 § lämnas till en</p>	<p>Om inte annat följer av 19–22 §§ får en uppgift som angår misstanke om ett begånget brott och som är sekretessbelagd enligt 24 kap. 2 a eller 8 §, 25 kap. 1 §, 2 § andra stycket eller 3–8 §§, 26 kap. 1–6 §§, 29 kap. 1 §, 31 kap. 1 § första stycket, 2 eller 12 §, 33 kap. 2 och 4 a §§, 36 kap. 3 § eller 40 kap. 2 eller 5 § lämnas till en</p>
---	--

³ Senaste lydelse 2014:633.

⁴ Senaste lydelse 2014:633.

åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller någon annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet endast om misstanken angår

1. brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år,

2. försök till brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år, eller

3. försök till brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år, om gärningen innefattat försök till överföring av sådan allmänfarlig sjukdom som avses i 1 kap. 3 § smittskyddslagen (2004:168).

åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller någon annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet endast om misstanken angår

27 §⁵

Utöver vad som följer av 2, 3, 5 och 15–26 §§ får en sekretessbelagd uppgift lämnas till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Första stycket gäller inte i fråga om sekretess enligt 24 kap. 2 a och 8 §§, 25 kap. 1–8 §§, 26 kap. 1–6 §§, 29 kap. 1 och 2 §§, 31 kap. 1 § första stycket, 2 och 12 §§, 33 kap. 2 §, 36 kap. 3 § samt 40 kap. 2 och 5 §§.

Första stycket gäller inte heller om utlämnandet strider mot lag eller förordning.

Första stycket gäller inte i fråga om sekretess enligt 24 kap. 2 a och 8 §§, 25 kap. 1–8 §§, 26 kap. 1–6 §§, 29 kap. 1 och 2 §§, 31 kap. 1 § första stycket, 2 och 12 §§, 33 kap. 2 och 4 a §§, 36 kap. 3 § samt 40 kap. 2 och 5 §§.

33 kap.

Sekretess till skydd för enskild hos Diskrimineringsombudsmannen, Barnombudsmannen och Konsumentombudsmannen, m.m.

Sekretess till skydd för enskild hos Diskrimineringsombudsmannen, Barnombudsmannen, Konsumentombudsmannen och Sveriges nationella institution för mänskliga rättigheter, m.m.

⁵ Senaste lydelse 2018:220.

*Sveriges nationella institution för
mänskliga rättigheter*

4 a §

Sekretess gäller i verksamhet enligt lagen (0000:000) om Sveriges nationella institution för mänskliga rättigheter för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

5 §

Den tystnadsplikt som följer av 2 § inskränker rätten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Den tystnadsplikt som följer av 2 och 4 a §§ inskränker rätten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

1.4 Förslag till förordning (0000:000) med instruktion för Sveriges nationella institution för mänskliga rättigheter

Härigenom föreskrivs följande.

Uppgifter och ledning

1 § I 1–8 §§ lagen (0000:000) om Sveriges nationella institution för mänskliga rättigheter finns bestämmelser om institutionens uppgifter och ledning.

Anställningar och uppdrag

2 § Institutionens direktör är myndighetschef.

3 § Frågor om bisyssla som avses i 7 a–7 d §§ lagen (1994:260) om offentlig anställning och frågor om skiljande från anställningen enligt 33 § första stycket samma lag ska när det gäller direktören prövas av institutionens styrelse.

4 § Följande frågor som rör myndighetens personal ska prövas av direktören tillsammans med två andra tjänstemän vid myndigheten:

1. skiljande från anställning på grund av personliga förhållanden, när anställningen inte är en provanställning,
2. disciplinansvar,
3. åtalsanmälan, och
4. avstängning.

Undantag från myndighetsförordningen

5 § Följande bestämmelser i myndighetsförordningen (2007:515) ska inte tillämpas på myndigheten:

- 7 § om medverkan i EU-arbetet och annat internationellt samarbete,
- 10 § om styrelsens sammansättning, och
- 22 § och 23 § första stycket om anställningar och uppdrag.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.

1.5 Förslag till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)

Härigenom föreskrivs att det i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) ska införas en ny paragraf, 10 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

*10 b §
Sekretess enligt 39 kap. 5 b §
offentlighets- och sekretesslagen
(2009:400) gäller inte i ärenden om
anställning av myndighetschefen för
Sveriges nationella institution för
mänskliga rättigheter.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Ärendets tidigare behandling

Delegationen för mänskliga rättigheter (MR-delegationen) inrättades i mars 2006. Delegationen skulle med utgångspunkt i regeringens skrivelse *En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna 2006–2009* (skr. 2005/06:95) stödja det långsiktiga arbetet med att säkerställa full respekt för de mänskliga rättigheterna i Sverige. Den skulle bland annat ge stöd till statliga myndigheter, kommuner och landsting i arbetet med att säkerställa full respekt för de mänskliga rättigheterna i Sverige. I delegationens uppdrag ingick även att föreslå hur det fortsatta stödet kunde erbjudas efter att uppdraget avslutats. I juli 2008 fick delegationen i tilläggsuppdrag att utreda om Handisam, Diskrimineringsombudsmannen eller något annat samhällsorgan skulle anförtros uppgiften att i enlighet med artikel 33 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning främja, skydda och övervaka konventionens genomförande. Uppdraget redovisades i delbetänkandet *Främja, Skydda, Övervaka – FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning* (SOU 2009:36). MR-delegationen lämnade i sitt slutbetänkande *Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter* (SOU 2010:70) ett förslag om inrättande av en nationell institution för mänskliga rättigheter med utgångspunkt i Parisprinciperna (MR-institution).

Regeringen gav i december 2009 en särskild utredare i uppdrag att utvärdera den nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna. I betänkandet *Samlad, genomtänkt och uthålligt? En utvärdering av regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter 2006–2009* (SOU 2011:29) rekommenderade utredaren regeringen att påbörja ett arbete med att inrätta en MR-institution.

I januari 2015 granskades Sverige i FN:s råd för mänskliga rättigheter inom ramen för Universal Periodic Review (UPR). Sverige fick då, som vid den tidigare granskningen, rekommendationer om att inrätta en MR-institution. I juni 2015 accepterade Sverige rekommendationerna.⁶

I oktober 2016 beslutade regeringen skrivelsen *Regeringens strategi för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter* (skr. 2016/17:29). I skrivelsen gjorde regeringen bedömningen att en MR-institution bör inrättas i Sverige och att riksdagen bör vara huvudman för en sådan institution. Eftersom frågan berörde riksdagens myndigheter ankom den fortsatta beredningen på riksdagen.

Riksdagens konstitutionsutskott gav i januari 2017 en utredare i uppdrag att överväga och analysera om det var lämpligt att den nationella institutionen för mänskliga rättigheter blev en del av Riksdagens ombudsmän (JO) och på vilket sätt det skulle kunna ordnas organisatoriskt. I juni 2017 överlämnade utredaren sin rapport *JO som IMR? – Utredning som led i konstitutionsutskottets beredning av frågan om en svensk institution för mänskliga rättigheter* (konstitutionsutskottet, dnr. 1214–2016/17). Utredaren fann att det finns risker och praktiska hinder med att inrätta den nationella institutionen som en del av JO. Han ansåg även att det borde vara uteslutet att tillföra ytterligare myndigheter under riksdagen enbart för att kunna erbjuda dem en från regeringen fristående ställning utan konstitutionell nytta för riksdagen själv.

Riksdagen tillkännagav därefter på konstitutionsutskottets förslag att regeringen skyndsamt på nytt skulle låta utreda frågan om en MR-institution i Sverige (bet. 2017/18:KU6, rskr. 2017/18:98). Konstitutionsutskottet anförde i sitt betänkande att övervägande skäl talade för att institutionen varken skulle inrättas som en ny myndighet under riksdagen eller knytas till JO.

Regeringskansliet gav i mars 2018 Lise Bergh i uppdrag att som utredare biträda Kulturdepartementet i arbetet med att utreda inrättandet av en MR-institution (Ku 2018:A).

⁶ Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, 19 June 2015, A/HRC/29/13/Add.1.

2.2 Utredningsuppdraget

Utredningsuppdraget, som skulle redovisas 31 juli 2018, finns som *bilaga 1* till denna promemoria. Uppdraget förlängdes till den 31 oktober 2018, se *bilaga 2*.

Sammanfattningsvis har uppdraget inneburit att inom ramen för den svenska konstitutionella ordningen och med utgångspunkt i Parisprinciperna ta fram förslag på inrättande av en MR-institution. Enligt uppdragsbeskrivningen bör institutionen utformas så att dess oberoende inte kan ifrågasättas. I syfte att säkerställa MR-institutionens oberoende och självständiga arbetssätt måste enligt uppdragsbeskrivningen institutionens utformning därför noggrant övervägas. Utredaren har arbetat med riksdagens tillkännagivande och konstitutionsutskottets betänkande som utgångspunkt vilket innebär att MR-institutionen inte bör placeras under riksdagen. Varken Parisprinciperna eller uppdragsbeskrivningen förutsätter någon särskild form för en MR-institution. Utredaren har därför uppfattat att det har ingått i uppdraget att utreda alla alternativ, inklusive myndighetsformen.

Utredaren ska enligt uppdraget föreslå en placering av den nationella MR-institutionen vid en redan befintlig institution. Utredaren har samtidigt uppfattat att det överordnade uppdraget är att föreslå en institution som kan uppfylla Parisprinciperna. En särskild fråga har därför varit om detta är möjligt vid en placering vid en befintlig institution.

Det har vidare ingått i utredarens uppdrag att lämna förslag på de uppgifter och befogenheter institutionen bör ha. Utredaren har även haft i uppdrag att utreda och lämna förslag på hur MR-institutionen ska kunna utgöra den oberoende nationella mekanism som krävs för att främja, skydda och övervaka genomförandet av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Det har däremot inte ingått i uppdraget att utreda frågan om MR-institutionen bör ha befogenhet att behandla enskilda klagomål.

Utredaren ska beräkna kostnaderna för de förslag som lämnas och föreslå finansiering.

2.3 Utredningsarbetet

Utredaren har löpande under arbetet bistått av en referensgrupp som har bestått av följande personer:

- Anna-Sara Lind, professor i offentlig rätt vid Uppsala universitet,
- Elisabeth Abiri, fil.dr. och senior advisor vid Emerga Institute, samt tidigare ordförande för MR-delegationen,
- Hans Ytterberg, generaldirektör för Statens haverikommission och tidigare särskild utredare med uppdrag att utvärdera regeringens nationella handlingsplan för de mänskliga rättigheterna 2006–2009,
- Lars Löow, generaldirektör för Svenska ESF-rådet, och tidigare bland annat myndighetschef för Handikappombudsmannen samt ordförande för Handikappförbundens samarbetsorganisation (HSO), samt
- Morten Kjaerum, direktör för Raoul Wallenberg institutet för mänskliga rättigheter och humanitär rätt, och tidigare direktör för Danmarks MR-institution och för EU:s byrå för grundläggande rättigheter.

Utredaren har inhämtat gruppens råd och synpunkter men står själv för bedömningarna och förslagen i promemorian.

Enligt uppdragsbeskrivningen ska uppdraget ske i nära dialog med civila samhällsorganisationer och arbetsmarknadens parter i syfte att inhämta kunskap, synpunkter och förslag gällande inrättandet av MR-institutionen. Utredaren har i detta syfte vid tre tillfällen haft möten med företrädare för ett nätverk för en svensk institution för mänskliga rättigheter. Nätverket bestod av organisationer som arbetar med frågor om mänskliga rättigheter, bland annat rättigheter för personer med funktionsnedsättning. I *bilaga 3* finns en lista på de organisationer som ingått i nätverket.

Utredaren har haft ett möte med företrädare för arbetsmarknadens parter: Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Sveriges akademikers centralorganisation (SACO) och Svenskt näringsliv.

Utredaren har även haft ett möte med företrädare för Arbetsgivarverket, Riksdagens ombudsmän (JO), Diskrimineringsombudsmannen, Barnombudsmannen, Myndigheten för delaktighet, Jämställdhetsmyndigheten, Sametinget, SKL samt Statskontoret.

Utredaren har haft kontakt med konstitutionsutskottets kansli. Vidare har utredaren på inbjudan haft möten med representanter för Västra Götalandsregionen, Göteborgs stad och Göteborgs universitet, samt länsstyrelserna i Jönköpings, Södermanlands och Stockholms län. Utredaren har även haft kontakt med kontoret för FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter och ENNHRI⁷, ett europeiskt nätverk för MR-institutioner. Företrädare för de nationella minoriteterna har vid ett möte informerats om utredningens arbete. Utredaren har haft ett möte med Styrtutredningen för funktionshinderspolitiken.

Inom ramen för utredningen har även ett studiebesök genomförts vid det danska institutet för mänskliga rättigheter, Institut for Menneskerettigheder – Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution. Utredaren har haft kontakt med den tyska institutionen, Deutsches Institut für Menschenrechte.

3 Bakgrund

Syftet med detta kapitel är att ge en bakgrund till de förslag som följer senare i denna promemoria. I avsnitt 3.1 beskrivs vad nationella institutioner för mänskliga rättigheter, MR-institutioner, är. I avsnittet beskrivs även Parisprinciperna och deras status och innehåll samt ackreditering av MR-institutioner vid organisationen Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI).⁸ I avsnitt 3.2 redogörs för övervakningsmekanismen enligt konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD). I avsnitt 3.3 beskrivs mänskliga rättigheter i ett svenskt sammanhang, bland annat de grundlagsskyddade fri- och rättigheterna och implementering av internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. Slutligen beskrivs i avsnitt 3.4 MR-institutionerna i Danmark, Finland, Norge och Tyskland.

3.1 Parisprinciperna

3.1.1 MR-institutioner och Parisprinciperna

En nationell institution för mänskliga rättigheter inrättad i enlighet med Parisprinciperna (MR-institution) ska ha ett brett uppdrag att främja och skydda de mänskliga rättigheterna. Dess uppdrag ska utgå främst från statens åtaganden enligt internationella konventioner. Den ska vara oberoende från regeringen men även från andra aktörer.

En MR-institution ska både främja och skydda mänskliga rättigheter. Uppgiften att främja mänskliga rättigheter innebär exempelvis att utbilda, informera eller ge vägledning i frågor om mänskliga rättigheter. Uppgiften att skydda mänskliga rättigheter kan exempelvis innebära att undersöka och rapportera om hur de mänskliga

⁸ Tidigare International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, ICC.

rättigheterna respekteras och genomförs, att granska författningsförslag och att föreslå författningsändringar och andra åtgärder. Någon skarp gräns mellan begreppen ”skydda” och ”främja” går dock inte att dra.

Kriterier för MR-institutioner har utarbetats i de så kallade Parisprinciperna. Principerna formulerades vid ett internationellt arbetsmöte om MR-institutioner i Paris 1991.⁹ Därefter har FN:s generalförsamling i en resolution 1993 uppmuntrat medlemsstaterna att inrätta MR-institutioner med beaktande av Parisprinciperna.¹⁰ Principerna har bekräftats i en rad olika sammanhang både inom FN, Europarådet och EU.¹¹

I utredningsuppdraget ingår att analysera Parisprincipernas innebörd och krav i förhållande till Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. Principerna är inte folkrättsligt bindande då de varken är en traktat, som en stat kan ansluta sig till och därmed bli bunden av, eller sedvanerättsligt bindande. Principernas status saknar emellertid betydelse för frågan om Sverige ska inrätta en MR-institution, eftersom Sverige har åtagit sig att göra detta genom riksdagens och regeringens ställningstaganden.¹² Däremot kan principernas status få betydelse för hur de bör tolkas och tillämpas i en svensk kontext.

Parisprinciperna är inte ett resultat av mellanstatliga förhandlingar där texten utformats i syfte att bli ett folkrättsligt bindande instrument. De kan därför inte tolkas med samma precision som en konvention. Detta framgår bland annat av ovannämnda resolution från FN:s generalförsamling. I resolutionen uppmuntras staterna att inrätta MR-institutioner med beaktande av Parisprinciperna, i enlighet med nationell rätt och med erkännande av varje stats rätt att välja det ramverk som är bäst lämpat för dess särskilda behov på nationell nivå.

⁹ För en kort historik kring Parisprincipernas tillkomst se: <https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/HistoryNHRIs.aspx>

¹⁰ Resolution A/RES/48/134, 20 december 1993.

¹¹ Council of Europe Recommendation No. R (97) 14 of the Committee of Ministers to Member States on the Establishment of Independent National Human Rights Institutions, 30 september 1997; Kommissionens rekommendation (EU) 2018/951 av den 22 juni 2018 om standarder för jämlikhetsorgan, C/2018/3850; Rådets förordning (EG) nr 168/2007 av den 15 februari 2007 om inrättande av Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter; FN:s generalförsamling, A/RES/72/181, *National institutions for the promotion and protection of human rights*, 19 december 2017.

¹² Skr. 2016/17:29 och rskr. 2017/18:98.

Principernas innehåll har tydliggjorts och utvecklats genom tolkning och tillämpning i olika nationella sammanhang.¹³ Deras utbredda tillämpning visar att de är allmänt accepterade som standard för nationella MR-institutioner.¹⁴ Det förekommer också hänvisningar till principerna, antingen i nationell lagstiftning eller i förarbeten till andra länders lagstiftning.¹⁵

3.1.2 Ackreditering av MR-institutioner hos GANHRI

GANHRI, tidigare ICC¹⁶, grundades 1993 och är en samarbetsorganisation för MR-institutioner. GANHRI samordnar bland annat MR-institutioner internationellt genom att interagera och samarbeta med FN, inklusive FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter och FN:s råd för mänskliga rättigheter. GANHRI bistår också på förfrågan regeringar i arbetet med att inrätta och stärka MR-institutioner i enlighet med Parisprinciperna.

En av GANHRI:s viktigaste uppgifter är ackreditering av nya MR-institutioner och regelbunden re-ackreditering av befintliga institutioner. Det är GANHRI:s Sub-Committee on Accreditation, (SCA), som rekommenderar ackreditering till GANHRI som därefter fattar beslutet. Parisprinciperna kräver inte att MR-institutioner ska ackrediteras av GANHRI. Varje institution väljer själv om den ska ansöka om medlemskap i organisationen, och i samband med det görs ackrediteringen. Ett stort antal MR-institutioner har ansökt om medlemskap och GANHRI:s roll har även välkomnats av FN:s generalförsamling.¹⁷

SCA sammanställer regelbundet sin tolkning av Parisprinciperna i sina s.k. allmänna observationer (General Observations).¹⁸ De allmänna observationerna är ett tolkningsmaterial som SCA använder sig av vid förslag till beslut om ackrediteringar.

¹³ Meuwissen, Katrien, *The Paris Principles and National Human Rights Institutions: Lost in Translation?* Working Paper No. 163 – september 2015, s. 9.

¹⁴ I dagsläget har 122 MR-institutioner ansökt om ackreditering hos GANHRI. Av dessa har 79 MR-institutioner tilldelats A-status.

¹⁵ Se 1 § i Lov nr. 553 af 18/06/2012, *Lov om Institut for Menneskerettigheder – Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution*; RP 205/2010 rd, *Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om riksdagens justitieombudsman och lagen om justitiekanslern i statsrådet*, s. 13 f; Dokument 16 (2014–2015) *Rapport till Stortingets presidentskap fra arbeidsgruppen som har utarbeidet forslag till lov og instruks om nasjonal institusjon for menneskerettigheder*, s. 15.

¹⁶ International Coordinating Committee of National Human Rights Institutions.

¹⁷ FN:s generalförsamling, A/RES/72/181, *National institutions for the promotion and protection of human rights*, 19 december 2017.

¹⁸ General Observations of the Sub-Committee on Accreditation, GANHRI, 21 februari 2018.

Det är endast MR-institutioner som bedöms fullt förenliga med Parisprinciperna som ackrediteras med A-status. Dessa institutioner har rösträtt i GANHRI. MR-institutioner med B-status bedöms endast delvis uppfylla Parisprinciperna och kan antas som medlemmar i GANHRI, men då utan rösträtt. A-status innebär även att en MR-institution får tillgång till FN-systemet. Det kan till exempel innebära att institutionen kan delta och uttala sig vid granskningar som genomförs av FN:s råd för mänskliga rättigheter, samt delta vid möten inom FN:s olika konventionsorgan.

Ackreditering sker första gången vid ansökan om medlemskap i GANHRI, som därefter vart femte år genomför en förnyad prövning av alla MR-institutioner med A-status. Om GANHRI bedömer att en institution inte längre uppfyller Parisprinciperna beslutar GANHRI att nedackreditera institutionen.

I Europa är det tolv länder vars MR-institutioner inte har A-status. Förutom Sverige är det Azerbajdzjan, Belgien, Bulgarien, Cypern, Makedonien, Montenegro, Rumänien, Schweiz, Slovakien, Slovenien och Österrike. För Sveriges del är Diskrimineringsombudsmannen för närvarande ackrediterad med B-status. Bland de nordiska länderna har Danmark, Norge och Finland MR-institutioner som har A-status. Globalt finns det 79 MR-institutioner som har A-status, varav 27 finns i Europa.

3.1.3 Parisprincipernas innehåll

Parisprinciperna innehåller minimikrav på en MR-institution. Inget hindrar att en stat väljer att ge en sådan institution vidare befogenheter än vad principerna kräver. Kravet på oberoende kan sägas genomsyra alla delar av principerna och omfattar således institutionens uppdrag, sammansättning, finansiering och arbetsmetoder. Principerna innehåller ”tilläggsprinciper” som avser prövning av enskilda klagomål om kränkningar. Den befogenheten är inte obligatorisk för en MR-institution och tas inte upp här eftersom frågan inte ingår i utredningens uppdrag.

Parisprinciperna, bilagda FN:s resolution *Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles)*,¹⁹ finns på

¹⁹ FN:s generalförsamling, A/RES/48/134, *National institutions for the promotion and protection of human rights*, 20 december 1993.

originalspråket engelska och i svensk översättning i bilaga 4 respektive 5 till denna promemoria.

Uppdrag

En MR-institution ska ha ett så brett uppdrag som möjligt att främja och skydda mänskliga rättigheter och uppdraget ska vara tydligt formulerat i grundlag eller annan lag, där även institutionens sammansättning och befogenheter ska specificeras. Parisprinciperna räknar upp följande uppgifter som en MR-institution ska ha:

- lämna rådgivande yttranden, rekommendationer, förslag och rapporter till regeringen, parlamentet eller andra behöriga organ, i alla frågor som rör främjande och skydd av mänskliga rättigheter, och också kunna offentliggöra dem,
- lämna synpunkter både på befintlig lagstiftning och på författningsförslag, i syfte att säkerställa att nationell lagstiftning och praxis står i överensstämmelse med de internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter som landet har anslutit sig till, och att verka för att dessa tillämpas effektivt,
- uppmärksamma regeringen på situationer där de mänskliga rättigheterna kränks och lägga fram förslag för att komma till rätta med dem, samt vid behov ge synpunkter på regeringens ställningstaganden till sådana förslag,
- föreslå att staten ansluter sig till internationella överenskommelser om de mänskliga rättigheterna,
- bidra till rapporter som staten ska lämna till FN:s organ och till regionala organ samt göra oberoende uttalanden med anledning av dessa,
- samarbeta med organ inom FN-systemet, regionala organ och nationella institutioner i andra länder som arbetar med frågor om mänskliga rättigheter,
- bistå vid utarbetande av program för utbildning och forskning om mänskliga rättigheter och att medverka vid genomförandet av sådana program, samt
- informera och vidta andra åtgärder för att bidra till en ökad medvetenhet om de mänskliga rättigheterna.

Listan är inte uttömmande och även andra uppgifter som syftar till att främja och skydda de mänskliga rättigheterna kan ingå i uppdraget.

Institutionens sammansättning

Institutionens sammansättning ska specificeras i lag. Sammansättningen och utnämningen av dess medlemmar ska fastställas genom ett förfarande som garanterar en bred representation av olika samhällskrafter som är involverade i främjandet och skyddet av mänskliga rättigheter. Detta kan ske genom närvaro av eller samarbete med företrädare för följande:

- icke-statliga organisationer som arbetar med frågor om mänskliga rättigheter,
- fackföreningar och berörda samhälls- eller yrkesorganisationer (till exempel advokatsamfund, läkarförbund, journalistförbund),
- olika filosofiska och religiösa inriktningar,
- universitet och kvalificerade experter,
- parlament,
- ministerier men endast i egenskap av rådgivare.

Uppräkningen av de olika aktörerna är exemplifierande och utesluter inte andra aktörer. För att säkerställa att institutionens ledamöter har ett stabilt uppdrag ska de utnämnas genom en officiell handling som fastställer förordnandets längd. Ledamöterna kan omförordnas under förutsättning att mångfalden bland institutionens medlemmar säkerställs.

Tillräckliga resurser

Institutionen ska ha en infrastruktur som gör att arbetet kan bedrivas effektivt, i synnerhet tillräcklig finansiering som möjliggör för institutionen att ha egen personal och egna lokaler. Institutionen får inte utsättas för finansiell kontroll som kan påverka dess oberoende.

Arbetsmetoder

Institutionen ska självständigt och inom ramen för sitt uppdrag bestämma över sina arbetsmetoder. Det innebär att institutionen ska ha möjlighet att

- fritt överväga alla frågor inom dess behörighet oavsett om de kommer från regeringen eller tas upp på eget initiativ,
- höra vilken person som helst och samla in all slags information som behövs,
- rikta sig direkt till allmänheten,
- sammanträda regelbundet och vid behov,
- vid behov tillsätta arbetsgrupper och inrätta regionala eller lokala avdelningar,
- samråda med andra organ som ansvarar för att främja och skydda de mänskliga rättigheterna, och
- utveckla kontakter med icke-statliga organisationer.

3.2 Övervakningsmekanism enligt konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD)

Enligt artikel 33.2 i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD)²⁰ ska det i varje stat finnas en eller flera oberoende mekanismer med uppgift att främja, skydda och övervaka konventionens genomförande. Utredaren ska lämna förslag på hur MR-institutionen ska kunna utgöra denna mekanism. I detta avsnitt beskrivs varför mekanismen bör inrättas med utgångspunkt i Parisprinciperna och vad uppgiften att övervaka innebär.

3.2.1 Övervakningsmekanism med utgångspunkt i Parisprinciperna

Det framgår av artikel 33.2 i CRPD att vid inrättande av mekanismen ska de principer beaktas som hänför sig till statusen och funktionen hos

²⁰ Convention on the Rights of Persons with Disabilities.

nationella institutioner för skydd och främjande av de mänskliga rättigheterna. Artikel 33.2 innehåller ingen uttrycklig hänvisning till Parisprinciperna men det är allmänt vedertaget att det är dessa som avses. Kommittén för rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD-kommittén) men även andra FN-organ och EU:s institutioner hänvisar till Parisprinciperna i sammanhang där artikel 33.2 tas upp.²¹

CRPD-kommittén uppmanar att nationella MR-institutioner som uppfyller Parisprinciperna även ges rollen som den oberoende övervakningsmekanismen enligt CRPD.²² EU:s byrå för grundläggande rättigheter (Fundamental Rights Agency) framhåller i ett yttrande att nationella MR-institutioner anses vara särskilt kvalificerade att utgöra den oberoende mekanism som krävs enligt konventionen.²³

Artikel 33.2 ger staterna utrymme att bedöma om en eller flera mekanismer ska inrättas. CRPD-kommittén anser att om en mekanism inrättas måste den vara oberoende från den verkställande makten och förenlig med Parisprinciperna. Om fler än en mekanism inrättas måste samtliga vara oberoende från den verkställande makten och åtminstone en av dessa måste uppfylla Parisprinciperna.²⁴

3.2.2 Uppgiften att övervaka

Övervakningsmekanismen innebär att konventionsstaten ska inrätta en eller flera oberoende mekanismer för att främja, skydda och *övervaka* genomförandet av konventionen. Uppgiften att främja och skydda omfattas av Parisprinciperna men uppgiften att övervaka nämns däremot inte i principerna. Frågan är om den uppgiften innebär något utöver vad som anges i principerna.

²¹ FN:s generalförsamling, Third Committee, A/C.3/72/L.45, *National Institutions for the promotion and protection of human rights*, 31 oktober 2017; CRPD/CSP/2014/3, *Conference of States Parties to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, 1 april 2014; European Commission Recommendation of 22.6.2018 on standards for equality bodies. C (2018) 3850 final.

²² Committee of the Rights of Persons with Disabilities. *Guidelines on Independent Monitoring Frameworks and their participation in the work of the Committee (advance unedited version)*, para. 15. <https://nhri.ohchr.org/EN/IHRS/TreatyBodies/PersonsDisabilities/Pages/Guidelines.aspx>

²³ FRA Opinion-3/2016, *Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights concerning requirements under Article 33 (2) of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities within the EU context*, 13 maj 2016, s. 21.

²⁴ Committee on the Rights of Persons with Disabilities. *Guidelines on Independent Monitoring Frameworks and their participation in the work of the Committee (advance unedited version)*, para. 12.

MR-delegationen ansåg i sitt delbetänkande att begreppet övervaka ligger nära begreppet skydda som i Parisprinciperna används i betydelsen att övervaka. Delegationen bedömde att övervakningsuppgiften innefattar regelbunden analys av vilka framsteg som gjorts i genomförandet av konventionen, vad som återstår att göra och vilka svårigheter eller brister man stött på.²⁵

Enligt CRPD-kommittén innefattar uppgiften att övervaka bland annat att bedöma effekten av lagstiftning och policyer, ta fram indikatorer och tillhandahålla databaser med information om den praktiska implementeringen av konventionen.²⁶ Även FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter och EU:s byrå för grundläggande rättigheter har gjort en liknande tolkning.²⁷

Övervakning enligt CRPD innebär sammanfattningsvis att skapa en bild av efterlevnaden av konventionsåtagandena och kan anses omfattas av uppgiften att skydda de mänskliga rättigheterna enligt Parisprinciperna. En MR-institutions uppgift att skydda de mänskliga rättigheterna inrymmer därmed även att övervaka de mänskliga rättigheternas efterlevnad.

Enligt artikel 33.3 i konventionen ska det civila samhället, särskilt personer med funktionsnedsättning och de organisationer som representerar dem, involveras i och fullt ut medverka i övervakningsförfarandet. Personer med funktionsnedsättning och de organisationer som representerar dem kan involveras på olika sätt, exempelvis genom att de tilldelas en plats i en styrelse eller i ett rådgivande organ inom MR-institutionen.²⁸

3.3 Mänskliga rättigheter i ett svenskt sammanhang

En MR-institution ska ha till uppgift att skydda och främja de mänskliga rättigheterna. De mänskliga rättigheterna reglerar i grunden

²⁵ SOU 2009:36, s. 69, 105.

²⁶ Committee of the Rights of Persons with Disabilities. *Guidelines on Independent Monitoring Frameworks and their participation in the work of the Committee (advance unedited version)*, para. 11.

²⁷ OHCHR Europe Regional Office, *Study on the Implementation of Article 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities in Europe.*, s. 15. <https://nhri.ohchr.org/EN/ICC/GeneralMeeting/25/Meeting%20Documents/Study%20on%20the%20Implementation%20of%20Article%2033%20of%20CRPD.pdf>

²⁸ Kommittén för rättigheter för personer med funktionsnedsättning, CRPD/C/GC/7, *General comment No. 7 (2018) on the participation of persons with disabilities, including children with disabilities, through their representative organizations, in the implementation and monitoring of the Convention*, 21 September 2018, para. 38.

förhållandet mellan staten och individen. De utgör en begränsning av statens makt över individen och slår samtidigt fast vissa skyldigheter för staten gentemot individen.

Utgångspunkten för den moderna folkrättsliga regleringen av mänskliga rättigheter är FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna från 1948. Förklaringen, som till stora delar i dag anses vara sedvanerätt, utgör en gemensam riktlinje för alla folk och nationer i syfte att främja respekten för, och säkerställa tillämpningen av, fri- och rättigheter. Förklaringen innehåller medborgerliga, politiska, ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Dessa rättigheter har sedermera utvidgats och preciserats i konventioner och andra instrument.

En stat är skyldig att respektera, skydda och tillgodose de mänskliga rättigheterna (på engelska *respect, protect, fulfil*).²⁹ Det innebär att staten måste avhålla sig från att inskränka rättigheterna och vidta åtgärder för att skydda enskilda från kränkningar av rättigheterna. Staten måste också vidta åtgärder för att enskilda ska kunna åtnjuta rättigheterna. Man brukar omnämna de mänskliga rättigheterna som universella, odelbara och ömsesidigt samverkande. Det betyder att de mänskliga rättigheterna omfattar alla människor, att de olika rättigheterna är beroende av varandra och att ingen enskild rättighet kan anses vara mer betydelsefull än någon annan. Källan till mänskliga rättigheter finns främst i nationell lagstiftning, i internationella konventioner, i internationell sedvanerätt och i allmänna rättsprinciper.

3.3.1 Grundlagsskyddade fri- och rättigheter

Skyddet för fri- och rättigheterna finns framför allt i regeringsformen, där det bland annat slås fast att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.³⁰

Av regeringsformen framgår även att det allmänna ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och för att barns rätt tas till vara. Det allmänna ska även motverka diskriminering. Samiska folkets och etniska, språkliga och religiösa

²⁹ Se FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter på <https://www.ohchr.org/en/issues/pages/whatarehumanrights.aspx>

³⁰ Se 1 kap. 2 § första stycket regeringsformen.

minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas.³¹

Regeringsformens andra kapitel innehåller en rättighetskatalog som kan sägas omfatta fyra grupper av fri- och rättigheter. Den första gruppen avser de politiska friheterna som yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten, demonstrationsfriheten, föreningsfriheten och religionsfriheten. I den andra gruppen finns bestämmelser som skyddar den enskildes personliga frihet och säkerhet som till exempel förbud mot dödsstraff, kroppsstraff och tortyr. I den tredje gruppen finns vissa grundläggande rättssäkerhetsgarantier som till exempel rätten till prövning av domstol och förbud mot retroaktiv strafflag. Den fjärde gruppen innehåller skydd mot diskriminering och bestämmelser om olika rättigheter som exempelvis rätt till fackliga stridsåtgärder och rätt till kostnadsfri grundläggande utbildning.³² I den senaste grundlagsändringen stärktes enskildas grundläggande fri- och rättigheter bland annat genom en ny bestämmelse om skydd för enskilda mot betydande integritetsintrång. Vidare utvidgades diskrimineringsskyddet till att omfatta missgynnande med hänsyn till sexuell läggning.³³

Tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen innehåller detaljerade regler om skyddet för yttrandefriheten i tryckta skrifter respektive i andra medier, som tv och radio.

3.3.2 Internationella konventioner om mänskliga rättigheter

En betydande källa till mänskliga rättigheter är, som nämnts, internationella konventioner. Genom att ratificera en konvention om mänskliga rättigheter, åtar sig staten i fråga att säkerställa att rättigheterna förverkligas på nationell nivå. Sverige är bundet av ett stort antal internationella konventioner om mänskliga rättigheter. För en överblick av de konventioner som Sverige är bundet av hänvisas till Europarådets³⁴ och FN:s³⁵ webbsidor samt MR-delegationens betänkande.³⁶

³¹ Se 1 kap. 2 § femte och sjätte stycket regeringsformen.

³² SOU 2008:125, s. 390 f.

³³ Prop. 2009/10 :80, s. 1.

³⁴ https://www.coe.int/en/web/conventions/search-on-states/-/conventions/treaty/country/SWE/RATIFIED?p_auth=DGeHFwRL

³⁵ https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=168&Lang=EN

³⁶ SOU 2010:70, s. 113 ff.

Till konventionerna finns vanligtvis granskningsorgan knutna. Dessa organ lämnar rekommendationer till konventionsstaterna om åtgärder, baserade på rapporter från staten och annat underlag. Rekommendationerna är inte rättsligt bindande men är angelägna att beakta mot bakgrund av att staten har förbundit sig att med återkommande intervall granskas.

3.3.3 Implementering av internationella åtaganden om mänskliga rättigheter i Sverige

I vissa stater blir en internationell konvention automatiskt en del av den nationella rätten när staten har tillträtt konventionen. I Sverige och många andra stater måste däremot konventionen införlivas med nationell rätt för att den ska bli internrättsligt gällande. I dessa fall kan alltså domstolar och andra myndigheter inte tillämpa konventionsbestämmelserna direkt.

En konvention kan införlivas antingen genom transformering eller genom inkorporering. Transformering innebär att innehållet i konventionens olika bestämmelser förs in i nya eller ändrade bestämmelser i nationell lagstiftning. Det blir på så sätt gällande nationell rätt. Transformering är den metod som oftast använts av Sverige.

Inkorporering innebär att en lag stiftas, varigenom det föreskrivs att en konvention helt eller delvis ska gälla som lag. Det innebär att konventionen i den eller de språkversioner som är autentiska, gäller som nationell lag. Därmed kan konventionen också tillämpas direkt av nationella domstolar och andra myndigheter.

Tidigare var det endast den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) som hade inkorporerats i svensk rätt.³⁷ Riksdagen har dock i juni 2018 beslutat en lag³⁸ som innebär att konventionen om barnets rättigheter (barnkonventionen) inkorporeras i svensk rätt. Lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter träder i kraft den 1 januari 2020.

Svensk lag ska tolkas i ljuset av Sveriges folkrättsliga åtaganden, s.k. fördragskonform tolkning. Om det finns en diskrepans mellan svensk rätt och Sveriges åtaganden, anses den svenska regeln ha företräde. Om

³⁷ Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

³⁸ Prop. 2017/18:186, socialutskottets betänkande 2017/18:SoU25, rskr. 2017/18:389.

det däremot finns ett tolkningsutrymme ska utgångspunkten vara att den svenska regeln står i överensstämmelse med innebörden av det internationella åtagandet. Regeln ska då tolkas i enlighet med åtagandet.³⁹

3.3.4 Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

I Europakonventionen finns bestämmelser om vars och ens rätt till liv och om förbud mot tortyr och omänsklig och förnedrande behandling eller bestraffning. Det finns artiklar om rätt till domstolsprövning och om rättssäkerhet. Vidare innehåller konventionen, inklusive dess tilläggsprotokoll, bestämmelser om skydd för egendom och om skydd för privat- och familjeliv, hem och korrespondens. Konventionen föreskriver även en rätt till tanke- och religionsfrihet. Sammantaget skyddar konventionen rättigheter som kan aktualiseras i många olika sammanhang.

Något som skiljer Europakonventionen från andra internationella instrument är att enskilda har getts klagorätt till en domstol, Europadomstolen, som har behörighet att meddela för svarandestaten folkrättsligt bindande domar. Den som anser sig ha blivit utsatt för en överträdelse av rättigheterna enligt konventionen har således möjlighet att vända sig till Europadomstolen och få sin sak prövad.

Enligt 2 kap. 19 § regeringsformen får det inte meddelas några lagar eller andra föreskrifter i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen.

3.3.5 EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna

Sveriges EU-medlemskap innebär att Sverige är bundet av EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, (rättighetsstadgan). Rättighetsstadgan utgör i huvudsak en kodifiering av de rättigheter, friheter och principer som redan erkänts i unionsrätten.

Av artikel 6 i Fördraget om Europeiska unionen framgår att rättighetsstadgan har samma rättsliga värde som EU:s grundfördrag. Den är därmed direkt tillämplig i medlemsländerna. Såväl centrala som regionala och lokala myndigheter i medlemsländerna är skyldiga att

³⁹ Se Högsta domstolens avgörande i NJA 2004 s. 255.

respektera rättigheterna, iakttä principerna och främja tillämpningen av rättigheterna när unionsrätten tillämpas. Rättighetsstadgan gäller dock inte på andra områden än de som omfattas av EU-rätten.

Rättighetsstadgan är indelad i sju avdelningar, varav de sex första behandlar olika rättigheter. I den första avdelningen återfinns bestämmelser om människans värdighet såsom rätten till liv, rätten till integritet och förbudet mot tortyr. I den andra avdelningen finns de grundläggande friheterna såsom rätt till frihet och säkerhet, respekt för privatlivet och familjelivet, tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet. I den tredje avdelningen finns bestämmelser om jämlikhet såsom likhet inför lagen och icke-diskriminering. I den fjärde avdelningen finns bestämmelser om solidaritet, exempelvis förhandlingsrätt och rätt till kollektiva åtgärder. Den femte avdelningen innehåller bestämmelser om medborgerliga rättigheter såsom rösträtt och valbarhet till Europaparlamentet. I den sjätte avdelningen finns bestämmelser om rättskipning, exempelvis rätt till effektivt rättsmedel och en opartisk domstol. Den sjunde avdelningen innehåller allmänna bestämmelser om tolkning och tillämpning av stadgan. I de så kallade förklaringarna avseende stadgan tydliggörs innebörden i stadgans bestämmelser.⁴⁰

EU-domstolen är den främsta uttolkaren av stadgan och dess domar är bindande för staten.

3.3.6 Ansvar för genomförandet av mänskliga rättigheter

Det yttersta ansvaret för att Sveriges konventionsåtaganden efterlevs åvilar staten. Det är regering och riksdag som ansvarar för att åtaganden genomförs genom lagstiftning och andra åtgärder. Det finns exempelvis en rad statliga myndigheter som har uppdrag i lag, instruktion eller regleringsbrev med utgångspunkt i de internationella åtagandena om mänskliga rättigheter.⁴¹

En stor del av arbetet med att säkerställa konventionsefterlevnaden sker dock i praktiken på regional och lokal nivå. Arbetet med mänskliga rättigheter måste därför vara en del i det reguljära arbetet inom

⁴⁰ *Förklaringar avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna* (2007/C 303/02). Europeiska unionens officiella tidning 14.12.2007.

⁴¹ Se exempelvis lag (1993:335) om Barnombudsman, förordning (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan, regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Sveriges geologiska undersökning inom utgiftsområde 24 Näringsliv, 2017-12-18. För en mer utförlig beskrivning av statliga myndigheters arbete hänvisas till MR-delegationens betänkande SOU 2010:70, s. 187.

kommuner och landsting samt hos privata aktörer som fullgör uppgifter inom den offentliga verksamheten.

Utanför den offentliga verksamheten finns aktörer, främst inom det civila samhället, som spelar en viktig roll bland annat genom att de aktivt bevakar att de mänskliga rättigheterna respekteras inom den offentliga verksamheten.

I regeringens strategi för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter bedömer regeringen att det behövs en sammanhållen struktur för att främja och skydda de mänskliga rättigheterna.⁴² Inom ramen för strategin pågår olika insatser som i korthet handlar om att integrera och främja kunskap om mänskliga rättigheter i den ordinarie verksamheten.⁴³ En MR-institution, när den väl finns på plats, kommer att vara en central aktör i en sammanhållen struktur.

3.4 MR-institutioner i andra länder

Enligt utredningsuppdraget bör erfarenheter från andra MR-institutioner, framför allt i Tyskland och Danmark, vägas in i utredarens bedömningar. Det är relevant att beakta hur andra länder har utformat sina MR-institutioner. Detta gäller främst länder vars politiska kultur och förvaltningstraditioner är förhållandevis nära Sveriges. I detta avsnitt beskrivs därför MR-institutionerna i Danmark, Finland, Norge och Tyskland.

3.4.1 Danmark

Danmarks nationella människorättsinstitution, Institut for Menneskerettigheder - Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution, inrättades 1987 och har fungerat som Danmarks MR-institution sedan mitten av 90-talet. Den nuvarande lagen som reglerar institutionen är från 2012.⁴⁴ Den danska MR-institutionens uppdrag enligt lagen är att främja och skydda de

⁴² Skr. 2016/17:29.

⁴³ Uppdrag till Länsstyrelsen i Dalarna att samordna och utveckla länsstyrelsernas arbete med mänskliga rättigheter, Ku2017/00707/DISK, Ku2017/00255/DISK; Uppdrag till Uppsala universitet att genomföra kompetensutvecklingsinsatser för statligt anställda, Ku2017/00254/DISK, Ku2017/00961/DISK; Överenskommelse mellan regeringen och Sveriges Kommuner och Landsting om att stärka arbetet med mänskliga rättigheter på kommunal nivå, Ku2017/00256/DISK, Ku2017/01466/DISK.

⁴⁴ Lov nr. 553 af 18/06/2012, Lov om Institut for Menneskerettigheder - Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution.

mänskliga rättigheterna i enlighet med Parisprinciperna. Institutionen ska i sin verksamhet ta utgångspunkt i grundlagens fri- och rättigheter och i de internationellt erkända mänskliga rättigheterna, särskilt FN:s allmänna förklaring om mänskliga rättigheter, FN:s och Europarådets konventioner om mänskliga rättigheter, EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna samt OSSE:s mänskliga dimension. Uppräkningen är inte uttömmande och begreppet *mänskliga rättigheter* definieras inte närmare i förarbetena.

Institutionen ska bland annat övervaka och rapportera om människorättssituationen i Danmark. I förarbetena till lagen framgår att övervakning och rapportering om människorättssituationen i Danmark är en kärnuppgift för institutionen.⁴⁵

Institutionen ska även ge råd om mänskliga rättigheter till Folketinget, regeringen och andra offentliga myndigheter samt privata aktörer. Institutionen ska vidare ägna sig åt analys och forskning, undervisning och information om mänskliga rättigheter.

Institutionen leds av en styrelse. Styrelsen utnämner en direktör som ska leda institutionens dagliga verksamhet. Direktören deltar i styrelsemötena men utan rösträtt. Till institutionen är även knutet ett särskilt råd, Rådet för mänskliga rättigheter. Rådets uppgift är att behandla de övergripande riktlinjerna för institutionens verksamhet och att följa verksamheten. Rådet kan även föreslå nya aktiviteter och utvärdera genomförandet av tidigare aktiviteter.

Styrelsen består av 14 ledamöter som väljs i personlig egenskap för en fyraårsperiod med möjlighet till omval. Rådet utser sex styrelseledamöter och institutionens personal samt Grönlands råd för mänskliga rättigheter utser en vardera. De övriga utses dels av olika universitet, dels av rektorskollegiet under Danske Universiteter (en samarbetsorganisation för de danska universiteten). Styrelsen beslutar i alla väsentliga frågor gällande institutionens verksamhetsområde, ekonomi och förvaltning.

Institutionen är enligt lagen en ”oavhängig, självständig institution inom den offentliga förvaltningen”. Det innebär att den inte får styras av regeringen. Regeringsrepresentanter får endast delta i en rådgivande roll när institutionen fattar beslut om sin verksamhet.⁴⁶

⁴⁵ Lovforslag nr. L 154, fremsat den 11. april 2012 af udenrigsministeren (Villy Søvndal), s. 11.

⁴⁶ A.a. s. 17.

3.4.2 Finland

Finlands människorättsinstitution inrättades 2012 genom lag.⁴⁷ Lagen föreskriver att ett människorättscenter ska finnas i anslutning till riksdagens justitieombudsmans (JO) kansli och centret är därmed administrativt en del av JO.

Människorättscentret leds av en direktör. Direktörens uppgift är att leda och representera centret och avgöra de ärenden som ankommer på centret.

I Människorättscentret finns också en människorättsdelegation som JO tillsätter för fyra år efter att ha hört centrets direktör. Delegationen representerar det civila samhället, forskningen och andra aktörer som deltar i främjandet och tryggheten av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Delegationen ska behandla vittsyftande och principiellt viktiga frågor, godkänna centrets verksamhetsplan och verksamhetsberättelse samt vara ett nationellt samarbetsorgan för olika aktörer.

Människorättscentret, människorättsdelegationen och JO:s kansli bildar tillsammans den nationella människorättsinstitutionen. JO:s behandling av enskilda klagomål anses uppfylla Parisprincipernas riktlinjer som rör prövning av enskilda klagomål.⁴⁸

Målet med Människorättscentret är att främja tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna genom att skapa en paraplyorganisation som bidrar till bättre samordning, informationsutbyte och samarbete.⁴⁹ Människorättscentret har till uppgift att främja de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Det som avses är både de grundläggande fri- och rättigheter som garanteras i grundlagen och de mänskliga rättigheter som omfattas av internationella konventioner om mänskliga rättigheter, inklusive grundläggande rättigheter och mänskliga rättigheter inom EU.⁵⁰ Vad de mänskliga rättigheterna är definieras inte närmare.

Centrets uppgift att främja information, utbildning och forskning handlar främst om att främja det arbete som redan pågår hos andra aktörer, till exempel inom universitet.⁵¹

⁴⁷ Lagen om riksdagens justitieombudsman (535/2011).

⁴⁸ RP 205/2010 rd, Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om riksdagens justitieombudsman och lagen om justitiekanslern i statsrådet, s. 19.

⁴⁹ A.a. s. 1, 19.

⁵⁰ A.a. s. 1.

⁵¹ A.a. s. 28.

Genom att centret kan ta initiativ och avge utlåtanden kan det uppmärksamma regering och riksdag samt kommuner och andra som utför ett offentligt uppdrag eller privata parter på ett allmänt problem eller en enskild fråga. Det kan också på eget initiativ eller på begäran presentera sin ståndpunkt till regering eller riksdag till exempel i fråga om lagstiftningsförslag.⁵²

3.4.3 Norge

Den norska MR-institutionen, Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter, inrättades 2015 genom lag.⁵³ Institutionens huvuduppgift är att främja och skydda de mänskliga rättigheterna i enlighet med grundlagen, människorättslagen och övriga lagar, internationella traktater och folkrätten i övrigt. Institutionens arbete ska bedrivas systematiskt och utifrån en helhetssyn. Det ansågs därför viktigt att alla de mänskliga rättigheter som är fastslagna i konventioner och andra internationella människorättsinstrument ingår i dess uppdrag.⁵⁴

Institutionen ska bland annat övervaka och rapportera om människorättssituationen i Norge, vilket omfattar att lämna rekommendationer för att säkerställa att Norges människorättsförpliktelser uppfylls. Institutionen ska ge råd till Stortinget, regeringen, Sametinget och andra offentliga organ samt privata aktörer. Institutionens uppgift att analysera lagförslag anses vara en av de viktigaste uppgifterna och ses som en del i institutionens arbete att övervaka människorättssituationen och ge råd till Stortinget och regeringen.⁵⁵

Institutionen ska vidare bland annat främja utbildning och forskning om mänskliga rättigheter samt underlätta samarbete med relevanta offentliga organ och andra aktörer som arbetar med mänskliga rättigheter. Det ansågs inte nödvändigt att göra avgränsningar i institutionens uppdrag gentemot ombudsmännens roll då frågan bäst löses genom samarbete.⁵⁶ Listan på uppgifter ska inte ses som

⁵² A.a. s. 29.

⁵³ LOV-2015-05-22-33, Lov om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter.

⁵⁴ Dokument 16 (2014-2015) Rapport till Stortingets presidentskap fra arbeidsgruppen som har utarbeidet forslag till lov og instruks om nasjonal institusjon for menneskerettigheter, s. 15.

⁵⁵ A.a. s. 20.

⁵⁶ A.a. s. 22 f.

uttömmande och institutionen kan utföra andra liknande uppgifter inom sitt ansvarsområde.⁵⁷

Institutionen utför enligt lagen sina uppgifter självständigt och oavhängigt samt bestämmer själv hur arbetet ska inrättas och organiseras.

Styrelsen väljs av Stortinget och har det överordnade ansvaret för institutionens verksamhet, ekonomi och drift. Institutionens dagliga verksamhet sköts av en direktör som utnämns av Stortinget. Stortingets ordförandeskap kan säga upp direktören endast på grund av grov oaktsamhet eller annat väsentligt brott mot anställningsavtalet. Bestämmelsen ger direktören en starkare ställning än vad som annars gäller enligt norsk lagstiftning.⁵⁸ Styrelsen utnämner en rådgivande kommitté som ska bidra med information och råd i institutionens arbete.

3.4.4 Tyskland

Den tyska MR-institutionen, Deutsches Institut für Menschenrechte, existerar sedan 2001 i form av en ideell förening.⁵⁹ Det var dock först 2015 som den fick sitt lagstadgade uppdrag.⁶⁰ Lagen anger att den redan existerande ideella föreningen ska utgöra Tysklands MR-institution i enlighet med Parisprinciperna.

Syftet med institutionen är att den ska informera om människorättsläget både i Tyskland och utomlands, samt främja och skydda mänskliga rättigheter. Institutionen utgör även enligt lagen en oberoende mekanism för att främja, skydda och övervaka genomförandet av CRPD.

Institutionen får enligt lagen handla på eget initiativ. Den får även handla på begäran av förbundsregeringen eller den tyska förbundsdagen. Den ska dock enligt lagen agera oberoende av riktlinjer och instruktioner från förbundsregeringen eller andra offentliga och privata organ.

⁵⁷ A.a. s. 18.

⁵⁸ A.a., s. 28.

⁵⁹ Deutscher Bundestag, Drucksache 14/4801, Antrag der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und F.D.P., Einrichtung eines Deutschen Instituts für Menschenrechte, 28 november 2000.

⁶⁰ Gesetz über die Rechtsstellung und Aufgaben des Deutschen Instituts für Menschenrechte vom 16. Juli 2015 (BGBl. I S. 1194), 16 juli 2015.

Institutionen har bland annat till uppgift att särskilt informera om människorättsläget, bedriva forskning och utbildning, ge råd, samt främja dialog och samarbete. Listan är inte uttömmande. Institutionen har möjlighet att avge s.k. amicus curiae-utlåtanden⁶¹ till domstol.⁶²

Institutionen består av en medlemsförsamling, en styrelse, en direktör och en vice direktör samt ett råd. Styrelsen väljs av medlemsförsamlingen. Medlemskap i föreningen kan nekas av styrelsen endast i undantagsfall, exempelvis om det anses oförenligt med syftet med Parisprinciperna. Medlemmarna ger råd om institutionens inriktning och följer institutionens verksamhet. Närmare bestämmelser om hur medlemmar antas och utesluts och vilka som ska ingå i styrelsen ska enligt lagen finnas i institutionens stadgar.

Institutionen redogör för sitt arbete och människorättssituationens utveckling i en årsberättelse som lämnas till den tyska förbundsdagen.

⁶¹ Se kapitel 9.3 om detta begrepp.

⁶²Se: <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/en/national-crpd-monitoring-mechanism/amicus-curiae-statements/>.

4 Institutionens uppdrag och uppgifter

4.1 Institutionens övergripande uppdrag

Förslag: Institutionens övergripande uppdrag ska fastställas i lag. Uppdraget ska vara att självständigt främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige, med utgångspunkt i

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

Skälen för förslaget

Institutionen ska ges ett så brett uppdrag som möjligt

I enlighet med Parisprinciperna ska MR-institutionen ha ett brett uppdrag, fastlagt i lag, att främja och skydda de mänskliga rättigheterna. Dess uppdrag ska inte vara begränsat till enbart vissa rättigheter eller till vissa särskilt utsatta grupper, utan ska omfatta alla för staten folkrättsligt bindande förpliktelser på de mänskliga rättigheternas område.⁶³ På så sätt kan institutionen utifrån ett helhetsperspektiv bidra

⁶³ Se *General Observations of the Sub-Committee on Accreditation*, GANHRI, 21 februari 2018, Observation nr 1.2, samt SOU 2010:70, s. 341.

till att främja säkerställandet av de rättigheter som följer av dessa förpliktelser.

Institutionen ska självständigt främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna

Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige (MR-delegationen) lämnade ett förslag till övergripande uppdragsbeskrivning för en MR-institution. Den föreslagna Kommissionen för mänskliga rättigheter skulle ha i uppdrag att ”främja säkerställandet” av de mänskliga rättigheterna. Detta kan jämföras med uttrycket ”främja och skydda” (”promote and protect”) som används i Parisprinciperna, och ”främja”, ”skydda” och ”övervaka” som används i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD).

I avsnitt 3.1.1 och 3.2 redogörs för innebörden i de olika uppgifterna att främja, skydda och övervaka. Någon skarp gräns mellan uppgifterna går inte att dra och de förutsätter och överlappar även i viss mån, varandra. Av delegationens förslag framgår att uttrycket ”främja säkerställandet” omfattar alla dessa uppgifter. Utredaren delar den uppfattningen. Genom att använda uttrycket ”främja säkerställandet” minskar risken för missförstånd om huruvida uppdraget kommer att omfatta alla de delar som Parisprinciperna och CRPD förutsätter. Den närmare innebörden av uttrycket kommer att framgå av institutionens uppdragsbeskrivning.

För att betona institutionens oberoende ska det anges att institutionen *självständigt* ska främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna.

Begreppet mänskliga rättigheter bör inte definieras i lagen

En särskild fråga är vilka de mänskliga rättigheterna är som institutionen ska utgå ifrån. Begreppet mänskliga rättigheter kan inte definieras uttömmande en gång för alla. De mänskliga rättigheterna är levande materia vars omfattning och uttolkning utvecklas kontinuerligt, till exempel genom nya rättsliga instrument och rättspraxis. Begreppet tar sikte på enskildas rättigheter gentemot det allmänna som getts särskilt skydd exempelvis i grundlag eller i olika internationella konventioner. Risken med en rättslig definition är att den blir för snäv. Det är därför inte lämpligt att definiera begreppet

mänskliga rättigheter i lag. Institutionen är inte heller tänkt att utöva tillsyn eller att på annat sätt tvångsvis genomdriva de mänskliga rättigheterna i Sverige (se avsnitt 4.3), vilket minskar behovet av en rättslig definition. En sådan definition förekommer inte heller i de lagar som reglerar Norges, Finlands eller Danmarks MR-institutioner. Sammanfattningsvis anser utredaren att begreppet ”mänskliga rättigheter” inte ska definieras i den lag som reglerar institutionen. Det finns en redogörelse för mänskliga rättigheter i ett svenskt sammanhang i avsnitt 3.3.

Det bör uttryckligt framgå att institutionens uppdrag ska utgå från de för Sverige rättsligt bindande källorna

En annan fråga är vilka källor institutionens arbete ska utgå från. MR-delegationen konstaterade att med ”mänskliga rättigheter” avses i första hand, med tanke på det internationella sammanhang i vilket Parisprinciperna antogs, de rättigheter som slås fast i internationella överenskommelser och sedvanerätt. Delegationen ansåg vidare bland annat att institutionens uppdrag inte enbart bör omfatta juridiskt bindande konventioner som ratificerats av Sverige, utan att det är angeläget att institutionen även kan arbeta med frågor som behandlas i till exempel resolutioner som antas inom internationella organ.

Även om det är angeläget att institutionen kan arbeta brett och beakta all utveckling inom fältet för mänskliga rättigheter, bör det göras tydligt att utgångspunkten för dess arbete är de för Sverige rättsligt bindande förpliktelseerna. Att institutionen håller isär och är tydlig med de olika källornas juridiska status är väsentligt för att den ska vara trovärdig och legitim. Det bör uttryckligen framgå av institutionens uppdragsbeskrivning att det är de rättsligt bindande källorna som är utgångspunkten för dess arbete.

Att de juridiskt bindande källorna är utgångspunkten bör inte hindra institutionen att beakta även annat material, exempelvis som tolkningsdata. Internationella granskningsorgans synpunkter och rekommendationer är inte folkrättsligt bindande. Däremot har staten folkrättsligt förbundit sig att med regelbundna intervall granskas och därmed att beakta och förhålla sig till granskningsorganens uttalanden. En MR-institution ska kunna ha synpunkter på hur Sverige ska förhålla sig till granskningsorganens bedömningar. Annat underlag som kan

vara relevant är exempelvis resolutioner från FN:s generalförsamling, Europarådet och ILO samt uttalanden i doktrinen.

De rättsligt bindande förpliktelserna om mänskliga rättigheter följer inte enbart av ratificerade konventioner och internationell sedvanerätt. Det finns även andra rättigheter som kan sorteras in under begreppet mänskliga rättigheter och som ska omfattas av den nationella MR-institutionens breda uppdrag.

I svensk grundlag finns bestämmelser till skydd för enskilda gentemot det allmänna exempelvis i andra kapitlet i regeringsformen.

Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna har en särställning. Förutom att vara en internationell konvention med folkrättsligt bindande verkan, gäller den genom inkorporering som direkt tillämplig nationell lag. Det är inte heller tillåtet att lagstifta eller meddela andra föreskrifter i strid med konventionen (se avsnitt 3.3.3 respektive 3.3.4). Sverige är dessutom bundet av Europadomstolens domar i varje mål där Sverige är part.

Därtill är EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna juridiskt bindande för medlemsländerna när de tillämpar unionsrätten.

Det är med hänsyn till vad som anförts ovan om begreppet ”mänskliga rättigheter” inte lämpligt att i lagen eller en bilaga till den räkna upp alla de internationella konventioner som ska omfattas av institutionens uppdrag. En sådan detaljerad uppräknning förekommer inte heller för exempelvis institutionerna i de övriga nordiska länderna. Med hänsyn till Europakonventionens och EU- stadgans särställning bör dessa dock uttryckligen framgå. De grundlagsstadgade fri- och rättigheterna måste anges särskilt eftersom de inte utgör konventionsåtaganden. I övrigt bör det anges att institutionens uppdrag omfattar *andra för Sverige folkrättsligt bindande förpliktelser på de mänskliga rättigheternas område*. Detta uttryck omfattar såväl Sveriges åtaganden enligt konventioner och tilläggsprotokoll som eventuella förpliktelser som utvecklats genom internationell sedvanerätt. Till exempel anses FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna till stora delar vara juridiskt bindande genom sedvanerätt.

En MR-institution ska visserligen ha internationella kontakter (se avsnitt 4.3) men syftet är att den ska skydda och främja de mänskliga rättigheterna på nationell nivå. Det väsentliga är således den egna statens förpliktelser om mänskliga rättigheter. Uppdraget bör därför formuleras så att institutionen ska främja de mänskliga rättigheterna *i Sverige*.

4.2 Nationell mekanism enligt konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

Förslag: Institutionen ska fullgöra de uppgifter som ankommer på en oberoende nationell mekanism enligt konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Uppdraget som nationell mekanism ska fastställas i lag.

Bedömning: Institutionens uppgifter som nationell mekanism bör inte skilja sig från de som följer av institutionens generella uppdrag till följd av Parisprinciperna. Uppdraget som nationell mekanism bör inte delas med andra aktörer. Institutionen bör ha stor frihet att självständigt avgöra hur den fullgör uppdraget. Särregleringar för detta uppdrag bör därför undvikas.

Skälen för förslaget och bedömningen: Det är inte lämpligt att ge uppdraget som oberoende nationell mekanism enligt artikel 33.2 i CRPD till en annan aktör än MR-institutionen. Det främsta skälet är att det skulle ge intrycket att rättigheter för personer med funktionsnedsättning utgör en särskild uppsättning rättigheter som inte omfattas av de mänskliga rättigheter som gäller för alla människor. Dessutom är en av huvudanledningarna till att inrätta en MR-institution i Sverige att den kan stå för en helhetssyn och överblick utifrån samtliga mänskliga rättigheter. En uppdelning av uppdragen skulle leda till att fördelarna med helhetsuppdraget går förlorade i förhållande till rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

MR-institutionen bör inte heller dela uppdraget som nationell mekanism med andra aktörer. Enligt artikel 33.2 är det i och för sig möjligt för en stat att inrätta mer än en nationell mekanism. Denna möjlighet torde emellertid främst vara av intresse i stater med en federal struktur. I Sverige bör uppdraget hållas samman så att ansvaret blir tydligt.

Institutionens uppdrag som nationell mekanism enligt artikel 33.2 bör fastställas i lagen om institutionen.

Även om uppdraget som nationell mekanism ges till MR-institutionen ensam finns det anledning för institutionen att samarbeta med och förhålla sig till andra aktörer som arbetar med rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Ett sådant samarbete behöver dock inte regleras särskilt, eftersom det inte handlar om samordning av

ett gemensamt uppdrag. Generella frågor om gränsdragningar mellan MR-institutionen och andra aktörer diskuteras i avsnitt 4.5.

Parisprinciperna anger, till skillnad från CRPD, inte att en MR-institution ska ha en övervakande funktion. En sådan funktion får dock anses ingå i uppdraget att *främja säkerställandet av* de mänskliga rättigheterna (se avsnitt 3.2). Regleringen av MR-institutionens uppgifter i relation till artikel 33.2 ska således inte skilja sig från övriga delar av dess uppdrag.

Institutionen bör ha stor frihet att självständigt avgöra hur den vid varje tillfälle lämpligast fullgör uppdraget som nationell mekanism. Särregleringar för detta uppdrag bör därför undvikas. Utredaren föreslår därför endast en sådan bestämmelse för sammansättningen av det råd som ska finnas vid institutionen (se avsnitt 6.3). Syftet är att säkerställa att det finns kompetens inom rådet i fråga om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. I övrigt följer det av att institutionen anvisas som nationell mekanism att det åligger den att säkerställa att den uppfyller kraven enligt CRPD. Detta inkluderar bestämmelsen i artikel 33.3 om att det civila samhället, särskilt personer med funktionsnedsättning och de organisationer som representerar dem, ska *involveras i och fullt ut medverka i* övervakningsförfarandet.

4.3 Institutionens närmare uppgifter

Förslag: Institutionens närmare uppgifter ska fastställas i lag. Institutionen ska inom sitt verksamhetsområde särskilt

- följa, undersöka och rapportera om hur de mänskliga rättigheterna respekteras och genomförs,
- lämna förslag till regeringen om de åtgärder som behövs för att säkerställa de mänskliga rättigheterna,
- ha kontakter med internationella organisationer och även i övrigt delta i internationellt samarbete,
- främja utbildning, forskning, kompetensutveckling, och
- främja information och ökad medvetenhet om de mänskliga rättigheterna.

Institutionen får föreslå att Sveriges folkrättsliga åtaganden utvidgas på de mänskliga rättigheternas område.

Institutionen ska inte pröva enskilda klagomål om kränkningar av de mänskliga rättigheterna.

Skälen för förslaget

Institutionens övergripande uppdrag har beskrivits i avsnitt 4.1 och uppdragets närmare innehåll beskrivs i det följande.

Parisprinciperna räknar upp ett antal uppgifter för en MR-institution. Dessa har i MR-delegationens förslag sammanförts till fyra punkter.⁶⁴ Enligt delegationen skulle institutionen ha frihet att utföra andra liknande uppgifter inom sitt verksamhetsområde. Utredaren delar den bedömningen och har haft delegationens förslag som förebild när institutionens närmare uppdrag har formulerats. Utredaren föreslår även att det särskilt ska framgå att institutionen får föreslå utvidgade folkrättsliga åtaganden (se avsnitt 4.3).

De olika uppgifterna kan ses som preciseringar av, och verktyg i arbetet med, det övergripande uppdraget att främja och skydda de mänskliga rättigheterna. Det är därmed institutionen som bör avgöra vilken prioritering som ska ges de olika uppgifterna utifrån en bedömning av vad som mest effektivt främjar säkerställandet av de mänskliga rättigheterna. Uppgifterna bör givetvis läsas mot bakgrund av den övergripande uppdragsbeskrivningen (avsnitt 4.1) där det framgår vilka rättskällor institutionen ska utgå från och att uppdraget avser mänskliga rättigheter i Sverige.

I enlighet med Parisprinciperna ska institutionens uppgifter fastställas i lag.

Följa, undersöka och rapportera om hur de mänskliga rättigheterna respekteras och genomförs

I Parisprinciperna anges att en MR-institution ska lämna yttranden, rekommendationer, förslag och rapporter till regeringen, parlamentet eller något annat behörigt organ i alla frågor som rör främjande och skydd av de mänskliga rättigheterna. Den ska kunna offentliggöra yttranden, rapporter m.m. och de ska avse alla kränkningar av de mänskliga rättigheterna som institutionen beslutar att ta upp. Av principerna framgår att institutionen ska granska såväl gällande lagar och administrativa bestämmelser som förslag, samt att institutionen ska verka för att lagstiftning, föreskrifter och praxis harmoniseras med internationella människorättsinstrument som staten är part till.

⁶⁴ SOU 2010:70, s. 352–368.

Sammanfattningsvis kan sägas att ett centralt uppdrag för institutionen är att på olika sätt undersöka och bevaka efterlevnaden av de mänskliga rättigheterna, och att rapportera om det.

Utredaren anser att det lagreglerade uppdraget ska formuleras så att institutionen särskilt ska *följa, undersöka och rapportera om hur de mänskliga rättigheterna respekteras och genomförs*. Uttrycket ”följa” betonar institutionens roll att på ett brett, övergripande plan bevaka utvecklingen och uppmärksamma eventuella hot mot de mänskliga rättigheterna. Uttrycket ”undersöka” tar sikte på mer djupgående, tematiska undersökningar. Genom att använda uttrycket ”respekteras och genomförs” avser utredaren att betona att rättigheterna kan kräva såväl att det allmänna avhåller sig från åtgärder som vidtar åtgärder. Uppgiften att lämna förslag och rekommendationer på grundval av undersökningarna tas upp i nästa avsnitt.

Institutionens bevakning och undersökningar ska kunna ta sikte på alla slags hot, hinder och brister i fråga om respekten för och genomförandet av de mänskliga rättigheterna. De ska kunna omfatta befintliga lagar och andra författningar men även offentliggjorda förslag till sådana. Institutionen ska även kunna göra undersökningar av hur författningarna tillämpas och andra empiriska undersökningar av betydelse för frågan om de mänskliga rättigheternas genomslag, exempelvis om allmänhetens kunskaper om rättigheterna.

MR-delegationen ansåg att undersökningar och rapporter borde kunna gälla alla samhällssektorer, såsom offentlig sektor, näringslivet, det civila samhället och allmänheten. Eftersom MR-institutionen inte ska ha möjlighet att pröva enskilda klagomål skulle institutionens undersökande verksamhet röra respekten för de mänskliga rättigheterna på en övergripande nivå. Resultatet av undersökningarna skulle kunna publiceras.

De metoder som enligt MR-delegationen användes i andra länder, och som MR-institutionen borde kunna använda sig av, var:

1. egen insamling av information genom exempelvis intervjuer och besök,
2. extern information, exempelvis officiell statistik,
3. möten med organisationer inom det civila samhället som representerar olika grupper samt även med enskilda,
4. uppföljningskonferenser på grundval av granskningskommittéernas synpunkter, och

5. egen forskning som kan visa på kränkningar av eller brister rörande de mänskliga rättigheterna.

MR-delegationen ansåg att institutionen borde kunna såväl genomföra egna undersökningar som uppdra åt andra att genomföra sådana. Undersökningarna borde enligt delegationen kunna avse såväl situationen för de mänskliga rättigheterna generellt, som mer avgränsade rättighetsområden eller frågor, samt både frågor av materiellt slag och frågor om till exempel kunskap, attityder och rutiner.

Utredaren delar MR-delegationens bedömningar. Det finns anledning att ge institutionen ett stort spelrum att avgöra inom vilka områden och på vilket sätt den ska undersöka hur de mänskliga rättigheterna respekteras och genomförs. Institutionen kan sammanfattningsvis å ena sidan genomföra, eller låta genomföra, egna empiriska undersökningar och å andra sidan samla samt sammanställa information som producerats av andra och dra egna slutsatser av den.

Egna undersökningar kan kräva stora resurser. Det är viktigt att sådana undersökningar väljs ut strategiskt och att institutionen om det går samverkar med sektorsmyndigheter och andra aktörer. På många områden finns sådana myndigheter som ansvarar för att undersöka eller följa utvecklingen. Som exempel på myndigheter vars uppdrag rör mänskliga rättigheter kan nämnas Jämställdhetsmyndigheten, Diskrimineringsombudsmannen, Myndigheten för delaktighet och Barnombudsmannen vilka alla har till uppgift att på olika sätt följa och rapportera om utvecklingen, och att samla in olika slags faktaunderlag, inom sina områden. Även länsstyrelsernas uppdrag att belysa, analysera och beakta rättigheterna i den egna verksamheten bör nämnas.⁶⁵ Inom ramen för ett regeringsuppdrag sammanställer länsstyrelserna lägesbilder om efterlevnaden av Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter på regional nivå.⁶⁶ Statistik och andra faktaunderlag samlas därutöver in av ett stort antal andra sektorsmyndigheter, exempelvis Skolverket och Socialstyrelsen. Sådana faktaunderlag borde många gånger kunna utnyttjas i institutionens arbete.

Institutionen kan naturligtvis även försöka initiera att myndigheterna beaktar mänskliga rättigheter vid utformandet av

⁶⁵ 5 § första stycket 5 förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

⁶⁶ Ku2017/00707 Uppdrag att samordna och utveckla länsstyrelsernas arbete med mänskliga rättigheter.

undersökningar inom sina respektive områden. Sådana initiativ kan tas direkt med berörd myndighet, men även genom rekommendationer till regeringen som kan ge myndigheten i fråga ett särskilt uppdrag. Institutionen kan även ta initiativ till tvärspektoriella undersökningar som involverar flera myndigheter. Inget hindrar i och för sig institutionen från att genomföra egna undersökningar inom en sektorsmyndighets område, om det skulle vara nödvändigt.

Lämna förslag till åtgärder

Om institutionen bedömer att det finns brister i respekten för och genomförandet av de mänskliga rättigheterna, ska institutionen kunna lämna förslag på åtgärder för att avhjälpa bristerna.

I Parisprinciperna anges att rapporter m.m. ska ställas till ”regeringen, parlamentet eller något annat behörigt organ”. Detta bör tolkas mot bakgrund av den nationella konstitutionella ordningen. Utgångspunkten för utredaren är enligt uppdraget att institutionen inte ska utgöra myndighet under riksdagen. Det är endast myndigheter under riksdagen och andra riksdagsorgan som har befogenhet att göra formella framställningar till riksdagen. Sådana framställningar bereds, behandlas och avgörs som riksdagsärenden i den ordning som är föreskriven i tionde och elfte kapitlet riksdagsordningen.

Det är regeringen som styr förvaltningsmyndigheterna, tillsätter utredningar och lägger fram lagförslag och andra propositioner till riksdagen. Regeringen har därmed det främsta ansvaret för att de mänskliga rättigheterna genomförs och respekteras. Det är även regeringen som ingår internationella överenskommelser. Det rimliga är därför att det är regeringen som är mottagaren av institutionens formella framställningar i den mån institutionen bedömer att brister kräver åtgärder från det allmännas sida. För att markera vikten av att sådana framställningar tas på allvar bör detta framgå särskilt i lagen.

Även om regeringen är mottagare av institutionens formella framställningar finns det inget som hindrar att institutionen tillställer riksdagen exemplar av sådana framställningar eller i övrigt skriver till riksdagen. Framställningarna till regeringen kommer därtill att vara offentliga allmänna handlingar och därför vara tillgängliga för envar.

Om det är fråga om åtgärder inom kommuners och landstings, enskilda statliga förvaltningsmyndigheters och andra aktörers ansvarsområden har institutionen möjlighet att lämna synpunkter och

förslag till dem. Det kan institutionen göra med stöd av sitt uppdrag att *rapportera* om sina iakttagelser och bedömningar (se föregående avsnitt).

Institutionen ska ha rätt att föreslå varje slags åtgärd som den bedömer är lämplig. Författningsändringar är en typ av åtgärd. Andra åtgärder kan vara att det tillsätts en utredning i någon fråga eller att en myndighet ges ett uppdrag eller tilldelas ytterligare resurser.

Institutionens förslag om författningsändringar kan ta sikte på såväl gällande som föreslagna författningar och kan lämnas både på eget initiativ och inom ramen för olika remissförfaranden.

Kontakter med internationella organisationer och delta i internationellt samarbete

Enligt Parisprinciperna ska en MR-institution ha i uppdrag att bidra till de rapporter som staten ska lämna till FN:s organ och till regionala organ samt göra oberoende uttalanden med anledning av dessa. Vidare ska den ha i uppdrag att samarbeta med organ inom FN-systemet, regionala organ och nationella institutioner i andra länder som arbetar med frågor om mänskliga rättigheter.

MR-delegationen ansåg att det var av stor vikt att MR-institutionen kunde ha självständiga kontakter med internationella organ. Som exempel på sådana organ nämnde delegationen

1. FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter,
2. FN:s råd för mänskliga rättigheter med dess specialrapportörer och arbetsgrupper,
3. granskningskommittéer inom FN och Europarådet,
4. Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter,
5. EU:s byrå för grundläggande rättigheter samt
6. ICC (numera GANHRI) och dess europeiska grupp (ENNHRI)⁶⁷.

Utöver de nyss uppräknade organen kan nämnas ILO och andra fackorgan inom FN. Delegationen konstaterade att institutionen genom sådana kontakter kan inhämta kunskaper och erfarenheter från arbetet för mänskliga rättigheter i andra länder samt bidra med egna erfarenheter. Vidare ansåg delegationen att kontakterna behövdes för att institutionen skulle kunna följa utvecklingen av det internationella

⁶⁷ European Network of National Human Rights Institutions.

skyddet av mänskliga rättigheter och de diskussioner som förs i frågorna internationellt.

Delegationen gjorde följande bedömning i fråga om institutionens roll vid Sveriges rapporter till granskningskommittéer och andra organ. Rollen bör ses som en del av institutionens befogenheter att ha självständiga kontakter med sådana organ. När regeringen sammanställer rapporter kan det vara aktuellt för institutionen att själv lämna information i någon fråga som aktualiseras. Sådana yttranden bör inte ses som en del av regeringens rapport. Kontakterna mellan den nationella institutionen och det internationella organet bör ske vid sidan av regeringens kontakter, med hänsyn till institutionens oberoende.

Utöver kontakter med internationella organ och medverkan vid rapportering anförde MR-delegationen att det är viktigt att MR-institutionen kan delta även i övrigt i internationellt samarbete. Det kan ske bland annat genom kontakter med nationella institutioner för mänskliga rättigheter, eller med myndigheter och organisationer i andra länder, till exempel för erfarenhetsutbyte.

Utredaren gör inte någon annan bedömning än vad MR-delegationen gjort i fråga om den nationella institutionens kontakter med internationella organisationer och dess deltagande i internationellt samarbete i övrigt. Utredarens förslag är därför utformat i enlighet med delegationens förslag.

Främja utbildning, forskning och kompetensutveckling

Enligt Parisprinciperna ska en MR-institution ha i uppdrag att bistå vid utarbetandet av program för utbildning och forskning om mänskliga rättigheter och att medverka vid genomförandet av sådana program.

MR-delegationen konstaterade mot bakgrund bland annat av dess eget arbete att det fanns en stor efterfrågan på utbildning och kompetensutvecklande insatser inom den offentliga sektorn. Delegationen ansåg att den nationella institutionen för mänskliga rättigheter borde ha en viktig roll i tre hänseenden.

För det första borde institutionen samla in, systematisera och kontinuerligt uppdatera kunskap och information om de mänskliga rättigheterna. Det gäller såväl i fråga om internationell utveckling som svenska myndigheters tolkning och tillämpning av rättigheterna samt allmänhetens medvetenhet om dem.

För det andra skulle den kunna bistå vid utarbetandet av, och själv kunna formulera, kompetensutvecklingsstrategier, pilotutbildningar, fallbaserade utbildningsmaterial m.m. Institutionen skulle även i mån av resurser kunna medverka vid utbildningar och kompetensutvecklande insatser. Syftet skulle i första hand vara att medverka till att hållbara strukturer utarbetas medan huvudansvaret bör ligga kvar på aktörerna själva.

För det tredje skulle den ha en roll i att följa och samla in information om forskning och statistik om de mänskliga rättigheterna, eller när den finner det lämpligt utföra egna forskningsinsatser eller medverka till sådana.

Utredaren gör i och för sig inte någon annan bedömning än den som MR-delegationen har gjort i fråga om vilken roll institutionen kan spela i att främja forskning, utbildning och kompetensutveckling. Förslaget i promemorian är därför formulerat i enlighet med delegationens förslag. Utredaren vill dock tillägga att denna uppgift kan bli särskilt resurskrävande. MR-institutionen behöver därför med hänsyn till dess breda och övergripande roll ha ett strategiskt förhållningssätt, och beakta det arbete som utförs av andra aktörer.

Exempelvis har Uppsala universitet sedan 2014 haft i uppdrag att ta fram kompetensutvecklingsinsatser för statligt anställda. Syftet med uppdraget har varit att myndigheters personal ska ha tillräcklig kännedom om de mänskliga rättigheterna och deras innebörd för att kunna känna igen situationer där rättighetsfrågor aktualiseras inom ramen för den egna yrkesutövningen. Därutöver pågår även andra insatser i syfte att höja kunskapen hos offentligt anställda. Avsikten är givetvis inte att institutionen ska ta över ansvaret för sådana insatser. Institutionens arbete kan komplettera den typen av insatser (se avsnitt 4.5). Institutionen ska i normalfallet inte själv bedriva eller låta bedriva forskning. Om den gör det bör forskningen inriktas på frågor av direkt betydelse för dess undersökande verksamhet. I övrigt bör institutionen kunna verka som en katalysator som påtalar behovet av forskning på olika områden eller, i mån av resurser, lämnar stöd till forskare.

Främja information och ökad medvetenhet

Enligt Parisprinciperna ska en MR-institution uppmärksamma de mänskliga rättigheterna och åtgärder för att bekämpa alla former av

diskriminering genom att öka allmänhetens medvetenhet, framför allt genom information och utbildning.

MR-delegationen anförde följande. Enskilda behöver kännedom om de mänskliga rättigheterna som individens rättigheter, liksom om sitt eget ansvar för att respektera dessa. Skyddet stärks av att det förs en aktiv debatt i frågorna, till exempel om möjligheter, brister och svåra avvägningar. Institutionen borde därför kunna agera som en fri och aktiv aktör i samhällsdebatten inom sitt område. Uppgiften att arbeta informerande och medvetenhetshöjande har också nära samband med andra uppgifter av mer undersökande karaktär. En grundläggande kännedom om de mänskliga rättigheternas innebörd är en förutsättning för att enskilda ska kunna reagera på brister i rättighetsskyddet.

MR-delegationen konstaterade att arbetet med att sprida information och kunskap till allmänheten samt stimulera debatt om mänskliga rättigheter kunde bli mycket omfattande. Delegationen ansåg dock att en institution, som inrättas som en ny funktion med särskilt uppdrag att arbeta med frågor om mänskliga rättigheter i Sverige, borde ha möjlighet att göra sig känd och få uppmärksamhet på ett sådant sätt och i sådan omfattning, att dess information sprids effektivt. Vidare anförde delegationen att institutionen borde kunna hitta kanaler för att integrera information om mänskliga rättigheter i material som redan sprids till stora delar av allmänheten, genom samarbete med andra myndigheter och aktörer.

Utredaren gör inte någon annan bedömning än MR-delegationen i fråga om institutionens roll i att skapa medvetenhet om mänskliga rättigheter. Förslaget är därför utformat i enlighet med delegationens förslag. Utredaren konstaterar därtill även att staten har åtaganden enligt internationella konventioner att informera och utbilda om mänskliga rättigheter. I institutionens uppdrag ingår även att följa och undersöka att sådana åtaganden följs.

Möjlighet att föreslå utvidgade åtaganden

Enligt Parisprinciperna ska en MR-institution ha i uppdrag att uppmuntra att staten ansluter sig till internationella överenskommelser om de mänskliga rättigheterna. I MR-delegationens lagförslag fanns ingen uttrycklig skrivning om att detta skulle ingå. Delegationen anförde att den svenska institutionen själv eller genom samarbete med forskare skulle kunna genomföra analyser av i vilken mån svensk

lagstiftning och praxis står i överensstämmelse med en konvention som kan bli aktuell för ratificering. Den skulle även kunna bedöma vilket mervärde konventionen har i förhållande till redan ratificerade konventioner.

Utredaren anser att det ska skrivas in i institutionens lagreglerade uppdrag att den får föreslå att Sveriges folkrättsliga åtaganden utvidgas på de mänskliga rättigheternas område. Av Parisprinciperna framgår uttryckligen att en MR-institution ska ha ett sådant uppdrag. Utvidgade åtaganden kan ske såväl genom ratificering av ytterligare konventioner och tilläggsprotokoll som genom återtagande av reservationer till ratificerade konventioner och andra mekanismer.⁶⁸

Institutionen ska enligt den övergripande uppdragsbeskrivningen (avsnitt 4.1) utgå från bindande folkrättsliga åtaganden. Att föreslå utvidgade åtaganden är en uppgift av annan karaktär än institutionens övriga uppgifter. Eftersom det inte finns någon rättslig förpliktelse att utgå från behöver institutionen göra en annan typ av bedömning, grundad på lämplighetsöverväganden, men även på den internationella utvecklingen inom området för mänskliga rättigheter. Bestämmelsen bör därför utformas så att institutionen *får* föreslå utvidgade åtaganden.

Institutionen ska inte pröva enskilda klagomål eller bedriva tillsyn

I utredarens uppdrag ingår inte att utreda frågan om MR-institutionen bör ha befogenhet att behandla enskilda klagomål. En sådan befogenhet avstyrktes även av MR-delegationen. Delegationen konstaterade att en sådan uppgift skulle innebära att institutionen fick ta emot ett betydande antal enskilda klagomål. Detta skulle innebära att institutionen inte skulle ha möjlighet att själv styra över sitt arbete och sina prioriteringar. Utredaren noterar att då institutionen inte ska pröva enskilda klagomål kan den uppenbarligen inte heller ges möjlighet att föra talan för enskilda. Detta hindrar naturligtvis inte att uppgifter från enskilda kan föranleda att institutionen inleder en undersökning på systemnivå inom ett visst område.

Det står vidare klart att institutionen inte ska bedriva tillsyn, det vill säga att ytterst genom tvångsmedel kunna säkerställa att bindande

⁶⁸ Åtaganden enligt den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk kan utvidgas genom ett särskilt i stadgan reglerat förfarande, se artikel 3.

föreskrifter på de mänskliga rättigheternas område efterlevs.⁶⁹ Parisprinciperna kräver inte att en MR-institution ska ha befogenhet att bedriva tillsyn. En sådan uppgift skulle inte heller vara lämplig med hänsyn till att den skulle vara resurskrävande och kunna hamna i konflikt med institutionens främjandeuppdrag.

Dessutom ska inte institutionen utföra samma uppgifter som redan åvilar andra delar av den offentliga förvaltningen. Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern har med vissa undantag en generell tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. I övrigt finns tillsynsmyndigheter med specialistkompetens inom många olika sektorsområden. Mervärdet med institutionen kan i stället förväntas vara att den bidrar med kunskaper och analyser inom sitt verksamhetsområde som sedan kan användas av tillsynsmyndigheterna.

4.4 Institutionens årsrapport

Förslag: Institutionen ska senast den 1 april varje år lämna en rapport till regeringen om sin verksamhet och sina iakttagelser av utvecklingen på de mänskliga rättigheternas område under det närmast föregående kalenderåret. Skyldigheten att lämna rapporten ska fastslås i lag.

Skälen för förslaget: Att en MR-institution ska lämna en årlig rapport är inte något som specifikt krävs av Parisprinciperna. Utredaren bedömer dock att det är värdefullt att institutionen har en sådan skyldighet. En årlig rapport kan ge regering och riksdag, allmänheten och andra berörda en inblick i institutionens verksamhet och en överblick över utvecklingen inom institutionens ansvarsområde. Den kan därmed tjäna som underlag i samhällsdebatten och i regeringens och riksdagens arbete.

GANHRI:s ackrediteringskommitté SCA (se avsnitt 3.1.2) liksom EU:s byrå för grundläggande rättigheter, lyfter fram värdet av denna

⁶⁹ Tillsyn definieras i regeringens skrivelse En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn (Skr. 2009/10:79, s. 14) som verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den objektsansvarige.

typ av rapporter.⁷⁰ SCA kräver dessutom en årsrapport över verksamheten för att kunna göra sin ackrediteringsbedömning.⁷¹

MR-delegationen föreslog att Kommissionen för mänskliga rättigheter, som skulle ligga under riksdagen, skulle lämna en årlig rapport dit. Enligt förslaget till bestämmelse skulle årsrapporten avse verksamheten, men om kommissionen fann det lämpligt kunde rapporten även innehålla en redogörelse för situationen för de mänskliga rättigheterna i landet.⁷²

Bland myndigheterna under regeringen har Barnombudsmannen en lagreglerad⁷³ uppgift att lämna en årlig rapport till regeringen. Rapporten ska avse verksamheten under det närmast föregående kalenderåret samt de frågor om barn och unga som ombudsmannen anser att regeringen behöver ha kännedom om. Rapporten ska lämnas senast den 1 april. I förarbetena konstateras att de årliga rapporterna, som tidigare var förordningsreglerade, hade kommit att utgöra en viktig del av ombudsmannens opinionsbildande arbete och att de var uppskattade av en vid grupp läsare.⁷⁴

Utredaren anser att MR-institutionen på motsvarande sätt ska vara skyldig att lämna en årlig rapport till regeringen. Rapporten till regeringen bör avse en allmän redogörelse för institutionens verksamhet och dess iakttagelser av utvecklingen på de mänskliga rättigheternas område under det föregående kalenderåret. I övrigt bör institutionen ha frihet att utforma rapporten som den anser lämpligt. Skyldigheten att lämna en årsrapport bör med hänsyn till institutionens oberoende från regeringen fastslås i lag och inte regleras i förordning.

Som tidigare konstaterats kan institutionen inte göra framställningar till riksdagen om den inte utgör en myndighet under riksdagen. Rapporten kan således inte behandlas som ett riksdagsärende (se avsnitt 4.3). Rapporten kommer dock att bli en allmän handling och därmed bli tillgänglig för var och en. Det finns inte heller något som hindrar att institutionen tillställer riksdagen exemplar av rapporten och inte heller att den publiceras och ges spridning på många andra sätt. Ansvarigt riksdagsutskott, i det här fallet konstitutionsutskottet, kan givetvis även välja att arbeta med rapporten på olika sätt. Ett exempel på ett

⁷⁰ *National Human Rights Institutions in the EU Member States*, European Union Agency for Fundamental Rights, 2010, s. 39 f.

⁷¹ *General Observations of the Sub-Committee on Accreditation*, GANHRI, 21 februari 2018, Observation nr 1.11.

⁷² SOU 2010:70, s. 379.

⁷³ Se 4 § lagen (1993:335) om Barnombudsman.

⁷⁴ Prop. 2001/02:96, s. 29.

sådant arbetssätt är finansutskottets utfrågningar med anledning av Finanspolitiska rådets årliga rapport.

4.5 Förhållandet till andra aktörers uppdrag

Bedömning: Institutionens verksamhet ska inte ersätta det arbete för mänskliga rättigheter som bedrivs av andra aktörer. Det är emellertid varken lämpligt eller praktiskt möjligt att formellt avgränsa institutionens uppdrag i förhållande till andra aktörer.

Skälen för bedömningen: En särskild fråga är hur MR-institutionens uppdrag förhåller sig till det arbete för mänskliga rättigheter som bedrivs av andra.

MR-delegationen konstaterade att en MR-institution inte kan och inte ska ta över det ansvar för att konventionerna om de mänskliga rättigheterna efterlevs som åvilar alla delar av den offentliga verksamheten. Institutionen bör i stället ges en övergripande, undersökande, stödjande och pådrivande roll i förhållande till andra samhällsaktörer.⁷⁵

Den utredare (Utvärderaren) som utvärderade den andra nationella handlingsplanen om mänskliga rättigheter gjorde en liknande bedömning. Utvärderaren konstaterade att ett nationellt systematiskt MR-arbete kräver att ansvaret för förverkligandet av Sveriges konventionsåtaganden om mänskliga rättigheter integreras i och verklighetsanpassas till all ordinarie offentlig verksamhet på nationell, regional och lokal nivå. Vidare anförde Utvärderaren att syftet med att inrätta en MR-institution inte är att den ska ta över de uppgifterna från andra delar av den offentliga förvaltningen. Syftet är att den på ett övergripande plan ska följa hur Sveriges konventionsåtaganden om mänskliga rättigheter omsätts och efterlevs i praktiken.⁷⁶ Utvärderaren anförde även att en MR-institution kunde utgöra en samlande och pådrivande kraft, en motor, så att inte ”allas ansvar” i realiteten blev ”ingens ansvar”.⁷⁷

I regeringens strategi för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter anføres att det inte är tillräckligt att det endast är på barnkonventionens område som staten har inrättat en institution med

⁷⁵ SOU 2010:70, s. 341.

⁷⁶ SOU 2011:29, s. 261 f.

⁷⁷ A.a., s. 252.

mandat att bevaka Sveriges konventionsefterlevnad. Enligt regeringen bör en funktion finnas med mandat att granska Sveriges konventionsefterlevnad på samtliga rättighetsområden. I strategin bedömer regeringen vidare att en angelägen resurs skulle etableras även i andra avseenden, bland annat när det gäller att ha kontakter med internationella organ och att bistå vid utarbetande av program för utbildning och forskning. Institutionen skulle därmed enligt regeringen ha en kompletterande roll i relation till det arbete som Diskrimineringsombudsmannen, Barnombudsmannen och andra statliga myndigheter i dag genomför inom sina respektive områden.⁷⁸

Utredaren gör liksom MR-delegationen och Utvärderaren bedömningen att institutionen på ett övergripande plan ska följa hur Sveriges konventionsåtaganden om mänskliga rättigheter omsätts och efterlevs i praktiken. Institutionen ska inte ta över andra aktörers uppgifter.

Någon formell avgränsning mellan institutionens och andra offentliga aktörers uppdrag är dock varken möjlig eller önskvärd. Det som skiljer ut en MR-institution från befintliga offentliga aktörer är framför allt dess helhetsansvar, dess utgångspunkt direkt i Sveriges internationella förpliktelser samt dess oberoende och stora frihet att välja vilka frågor den prioriterar. Den ska också analysera om den nationella ordningen för främjande och skydd av mänskliga rättigheter är tillräcklig, vilket inbegriper de myndigheter som själva arbetar med rättigheterna i ett eller annat avseende.

Bedömningen av avgränsningar i konkreta situationer bör göras av institutionen själv. Institutionens arbete, liksom all offentligt finansierad verksamhet, är underkastat allmänna effektivitetskrav. Detta innebär att institutionen vid sina prioriteringar givetvis behöver beakta det arbete som andra aktörer utför.

⁷⁸ Skr. 2016/17:29, s. 19 f.

5 Institutionens organisationsform och placering

I utredningsuppdraget ingår att utreda hur en svensk MR-institution ska vara utformad och om den kan placeras vid en befintlig institution. Parisprinciperna kräver inte att en MR-institution inrättas i en viss form. Innan utredaren går in på frågan om det är möjligt att placera institutionen vid en befintlig institution (avsnitt 5.2) behöver utredaren bedöma om den ska inrättas i myndighetsformen eller i en annan form (avsnitt 5.1).

5.1 MR-institutionen som myndighet eller privaträttsligt organ

5.1.1 Utgångspunkter

Mot bakgrund av riksdagens tillkännagivande⁷⁹ (se avsnitt 2.1) är utgångspunkten att MR-institutionen inte bör utgöra en myndighet under riksdagen. Därmed står valet mellan att inrätta institutionen i form av myndighet under regeringen och att inrätta den i en privaträttslig associationsform, exempelvis en stiftelse eller ideell förening.

Enligt Parisprinciperna ska institutionens uppdrag vara tydligt formulerat i grundlag eller annan lagstiftning, där också institutionens sammansättning och behörighet specificeras. Oavsett i vilken form institutionen inrättas kommer dess handlingsfrihet således begränsas av lag. Vidare kommer den att finansieras genom offentliga medel, vilket följer av själva åtagandet att inrätta

⁷⁹ Bet. 2016/17:KU6 och rskr. 2017/18:98

institutionen. Det handlar därför inte om att inrätta en från staten helt fristående institution. Institutionen ska, inom ramen för Sveriges konstitutionella ordning, ges en sådan ställning i förhållande till regeringen och andra utomstående att den med trovärdighet och legitimitet ska kunna utföra sitt uppdrag (funktionellt oberoende).

För att uppfattas som trovärdig och legitim behöver institutionen inte enbart rent faktiskt vara oberoende, utan även uppfattas som oberoende. Avgörande för dess möjlighet att få genomslag och fylla en funktion är således att den åtnjuter trovärdighet och legitimitet inte enbart hos myndigheter och andra offentliga organ utan även bland allmänheten och inom det civila samhället. Institutionen behöver därför inte enbart vara oberoende i förhållande till regeringen utan även till icke-statliga aktörer som intresseorganisationer, företag och liknande.

5.1.2 Arbetet vid MR-institutionen ska betraktas som statlig verksamhet för vilken myndighetsformen är utgångspunkt

Bedömning: Arbetet vid en MR-institution ska betraktas som statlig verksamhet vilken som huvudregel ska bedrivas i myndighetsformen.

Skälen för bedömningen: Även om en MR-institution inte måste inrättas som myndighet kommer den ha ett statligt uppdrag. Regeringen har uttalat att en central del av en sammanhållen struktur för att främja och skydda de mänskliga rättigheterna är att det finns en institutionell granskning av Sveriges konventionsefterlevnad.⁸⁰ En MR-institution är således ett led i statens arbete att uppfylla sina förpliktelser i fråga om mänskliga rättigheter, och utredaren anser därför att dess verksamhet ska betraktas som statlig verksamhet.

Utgångspunkten för statlig verksamhet är att den ska bedrivas i myndighetsformen. En annan organisationsform bör väljas endast om regeringen eller riksdagen bedömer att en sådan är mer

⁸⁰ Skr. 2016/17:29, s. 19.

ändamålsenlig och bidrar till att just den aktuella uppgiften löses på ett bättre sätt.⁸¹

Myndigheter har enligt 12 kap. 1 § regeringsformen en lydnadsplikt mot regeringen, men är självständiga i vissa frågor. Enligt 12 kap. 2 § regeringsformen får ingen myndighet eller politisk församling bestämma hur en viss myndighet ska besluta i ett särskilt fall i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag. Institutionen kommer dock inte i sin kärnverksamhet att handlägga ärenden i den mening som följer av bestämmelsen.

Svenska myndigheter är emellertid även, till skillnad från vad som är vanligt i andra länder, organisatoriskt åtskilda från Regeringskansliet. De har sin egen ledning och anställer i regel sin personal själva. Den mål- och resultatorienterade styrningen av myndigheterna ger många gånger myndigheterna stort handlingsutrymme. Även det grundlagsstadgade kravet på kollektivt beslutsfattande inom regeringen utgör en viss garanti för myndigheternas självständighet, då det innebär ett förbud för enskilda ministrar att styra myndigheterna. Myndigheterna finansieras därtill som regel genom egna anslag i statsbudgeten. Riksdagen beslutar om anslagen vilket hindrar regeringen från att använda medel avsatta för en viss myndighet till andra ändamål.

Utredaren bedömer att det är möjligt att utforma en myndighet under regeringen på ett sådant sätt att den kan utgöra en MR-institution som uppfyller Parisprinciperna. Hur en sådan myndighet bör utformas samt utredarens närmare motiveringar redovisas i kapitel 6.

Det finns många generella fördelar med att inrätta MR-institutionen i form av en myndighet. Myndighetsformen ger en tydlig, demokratiskt förankrad ansvarskedja från medborgarna i egenskap av väljare, via riksdagen och regeringen till myndigheten. Om institutionen utgör en myndighet under regeringen blir ett omfattande och beprövat offentlighetsreglerverk tillämpligt. Det handlar bland annat om regler som ska garantera insyn och kontroll av användningen av offentliga medel. Det offentlighetsreglerverket blir i huvudsak inte tillämpligt för enskilda som utför förvaltningsuppgifter. Särskilda bestämmelser behöver då övervägas i sådana frågor. Som regeringen anfört ska beslut om att lägga ut

⁸¹ Prop. 2009/10:175, s. 106 f.

förvaltningsuppgifter på enskilda alltid föregås av noggranna överväganden och konsekvenser av valet av organisationsform måste beaktas, så att statsmakterna inte avhänder sig möjligheter till styrning, insyn och kontroll av de verksamheter för vilka man ansvarar.⁸²

Enligt regeringen bör vidare myndighetsformen vara huvudregel för bland annat policyinriktade uppgifter, medan det oftare kan vara påkallat att låta enskilda utföra operativt genomförande av tjänster som faller inom det allmännas ansvar.⁸³ En MR-institutions verksamhet är i stor utsträckning av policykaraktär eftersom den ska göra rättsliga bedömningar och utifrån dem föreslå åtgärder, och myndighetsformen kan ge institutionen tyngd och legitimitet i det arbetet.

5.1.3 Institutionens verksamhet ska bedrivas i myndighetsformen

Bedömning: De privaträttsliga organisationsformer som kan övervägas som alternativ till myndighetsformen är stiftelse, ideell förening och aktiebolag. Det är emellertid klart mindre ändamålsenligt att inrätta institutionen i en sådan form.

Förslag: Institutionens verksamhet ska bedrivas i myndighetsformen, som myndighet under regeringen.

Skälen för bedömningen och förslaget

Relevanta utgångspunkter för bedömningen

Frågan är om det, trots att myndighetsformen är utgångspunkten och att den har många fördelar (se föregående avsnitt), är mer ändamålsenligt att inrätta MR-institutionen i en privaträttslig organisationsform. Utredaren anser att främst följande utgångspunkter är relevanta vid bedömningen av vilken organisationsform som är mest ändamålsenlig för MR-institutionen:

⁸² Prop. 2009/10:175, s. 107.

⁸³ A. st.

- Institutionens uppdrag, behörighet och sammansättning ska regleras i lag eller grundlag.
- Utnämningen av institutionens ledning ska enligt Parisprinciperna verkställas genom en officiell handling ("official act") som också fastställer uppdragets längd. Uppdraget ska vara "stabil", och bör alltså ges viss varaktighet.
- Sammansättningen av institutionens ledning, processen för tillsättning och entledigande av ledningen samt förordnandetidens längd måste vara sådana att de sammantaget säkerställer ett funktionellt oberoende.
- Organisationsformen ska möjliggöra en bred representation av de samhällskrafter som är involverade i främjande och skydd av mänskliga rättigheter.
- Institutionen ska ha möjlighet att inom ramen för det lagreglerade uppdraget själv bestämma verksamhetens inriktning, arbetsmetoder och organisation.
- Institutionen ska vara underkastad sådan insyn och kontroll från staten som är förenlig med kravet på oberoende och påkallad med hänsyn till dess offentliga uppdrag och finansiering.

De generella argumenten för privaträttsliga organisationsformer är otillräckliga

Ett generellt argument för att inrätta institutionen i en privaträttslig organisationsform är att den då inte utgör en del av staten i formell mening. Den kommer därmed inte omfattas av förvaltningens lydnadsplikt i förhållande till regeringen.

Utredaren anser dock att institutionen i myndighetsform får det oberoende som krävs enligt Parisprinciperna. Institutionens uppdrag samt ledningens sammansättning och tillsättning kommer vara reglerat i lag. Utredaren föreslår även en reglering som innebär att institutionen självständigt, inom ramen för sitt uppdrag enligt lagen, ska få besluta sin organisation och den närmare inriktningen av sitt arbete (avsnitt 6.4.2). Om institutionen inrättas i privaträttslig form behöver det dessutom finnas kontrollmekanismer, som alternativ till det offentlighetsrättsliga regelverket, för att säkerställa att

institutionen fullgör sitt lagstadgade uppdrag och använder de offentliga medlen väl.

Ett annat generellt argument för en privaträttslig organisationsform är att själva formen som sådan kan antas bidra till att institutionen uppfattas som mer oberoende än en myndighet under regeringen. Detta är emellertid inte ett tillräckligt argument för att välja bort myndighetsformen. Den privaträttsliga organisationsformen måste som konstaterats ovan vara mer ändamålsenlig för den aktuella uppgiften. Den måste även vara, och uppfattas vara, oberoende i förhållande till enskilda intressen. Även myndigheter kan dessutom ges en oberoende profil. Utredaren anser att förslagen i avsnitt 6.2 om utformningen av institutionens ledning innebär att institutionen får en starkt oberoende framtoning.

En privaträttslig organisationsform kräver särskilda lösningar med hänsyn till kravet på lagreglering

En generell komplikation med att inrätta MR-institutionen i form av en privaträttslig association är att uppfylla Parisprincipernas krav att institutionens uppdrag och behörighet samt sammansättning ska specificeras i lag eller grundlag. Begreppet ”sammansättning” skulle kunna syfta såväl på institutionens ledning som andra funktioner, exempelvis rådgivande organ.

Ett grundläggande krav på lagar är att de ska vara generellt utformade. Regeringsformens regler om normgivningsmakten bygger på en distinktion mellan generella föreskrifter och beslut i enskilda fall. I förarbetena till regeringsformen sägs att det inte bör vara möjligt för riksdagen att genom lag fatta beslut som uttryckligen avser ett visst konkret fall.⁸⁴

Om MR-institutionen inrättas i en privaträttslig organisationsform är det inte möjligt att direkt i lag reglera hur dess ledning ska utses och vara sammansatt. En sådan reglering skulle i princip innebära att riksdagen genom lag beslutar om delar av ett enskilt rättssubjekts stadgar, bolagsordning eller motsvarande. Lagen skulle således inte vara generellt utformad.

Det är även tveksamt om det är förenligt med grunderna för regeringsformen att direkt i lag peka ut och ålägga ett enskilt

⁸⁴ Prop. 1973:90, s. 203 f.

rättssubjekt uppgiften att utgöra MR-institution. Institutionen kommer i sin kärnverksamhet inte ägna sig åt myndighetsutövning eftersom den inte ska fatta beslut om skyldigheter, rättigheter eller förmåner för enskilda eller liknande.⁸⁵ Lagrådet har ansett att det strider mot grunderna för 8 kap. regeringsformen och 11 kap. 4 § att riksdagen genom lag ålägger ett visst bolag att ensamt svara för en uppgift som inte innefattar myndighetsutövning. Regeringen beaktade Lagrådets synpunkter.⁸⁶ Lagrådet har kommit till samma slutsats beträffande ett lagförslag om att ge vissa enskilda namngivna organisationer rätt att använda vissa angivna kännetecken, vilket beaktades av regeringen.⁸⁷

Om MR-institutionen inrättas i privaträttslig form får andra lösningar sannolikt övervägas för att institutionen ska uppfylla Parisprincipernas krav på lagreglering. Det blir då fråga om att på ett eller annat sätt indirekt reglera institutionen i lag.

En lösning skulle kunna vara att i lagen slå fast att det ska finnas en MR-institution, utan att peka ut ett visst enskilt organ som institution. I lagen skulle de generella krav anges som en sådan institution ska uppfylla i fråga om uppdrag, uppgifter och sammansättning. Själva utpekandet av det enskilda rättssubjekt som ska fullgöra uppgiften som MR-institution får ske genom ett förvaltningsbeslut eller någon annan åtgärd av regeringen. En sådan åtgärd skulle sannolikt behöva innefatta en prövning av om rättssubjektets stadgar, bolagsordning eller liknande uppfyllde kraven i lagen.

Utredaren anser att det är klart fördelaktigt för institutionens oberoende om dess uppdrag och sammansättning kan beslutas av riksdagen *direkt i lag*, vilket är möjligt om institutionen är en myndighet men inte om den är en privaträttslig organisation. Det är högst tveksamt om Parisprincipernas krav på lagreglering över huvud taget blir uppfyllt med en indirekt lagreglering. Ur denna synvinkel är en privaträttslig organisation klart mindre ändamålsenlig än myndighetsformen.

⁸⁵ Jfr. prop. 2016/17:180, s. 48.

⁸⁶ Prop. 2001/02:34, s. 10 och 20–22.

⁸⁷ Prop. 2013/14:129, s. 25 och 94 f.

Flertalet privaträttsliga associationsformer kan omgående avfärdas som alternativ

Myndighetsformen ska som nämnts väljas för MR-institutionen om inte en annan form är mer ändamålsenlig för uppgiften. Utredarens bedömning är att de generella argumenten för de privaträttsliga alternativen inte är tillräckliga och att det finns komplikationer med hänsyn till Parisprincipernas krav på lagreglering som innebär att dessa alternativ är klart mindre ändamålsenliga (se ovan). Frågan är om det mot denna bakgrund finns sådana fördelar med en privaträttslig associationsform att den ändå ska väljas för institutionen.

Flertalet privaträttsliga associationsformer kan omgående avfärdas som alternativ: registrerade trossamfund är av uppenbara skäl uteslutna, enkla bolag utgör inte juridiska personer, handelsbolag och kommanditbolag kan endast användas för att driva näringsverksamhet, och ekonomiska föreningar ska främja medlemmarnas ekonomiska intressen. Det är enbart alternativen stiftelse, ideell förening och aktiebolag som utredaren anser att det finns skäl att närmare diskutera. Alternativen ska bedömas utifrån kraven på oberoende enligt Parisprinciperna (se avsnitt 5.1.1).

Institutionen i form av aktiebolag är inte ett möjligt alternativ

Aktiebolagsformen kan användas för att driva verksamhet med ett annat syfte än att ge ägarna vinst. De uppgifter som en MR-institution ska ha kan således i princip läggas på ett aktiebolag. Aktiebolagsformen omfattas även av ett detaljerat regelverk, främst i aktiebolagslagen (2005:551), som ger bolagets ägare insyn och kontroll i bolaget.

När det gäller tillsättande och entledigande av bolagets styrelse ska denna utses av ägarna på bolagsstämman, men det finns även möjlighet att i bolagsordningen stadga att en eller flera styrelseledamöter ska utses på annat sätt. Det finns även möjlighet att i bolagsordningen i viss utsträckning avvika från huvudregeln om att styrelseledamöter har ettåriga uppdrag. Styrelsens tillsättning och sammansättning bör därför i viss mån kunna anpassas till

Parisprinciperna, exempelvis så att ledamöterna får ”stabila”, det vill säga tillräckligt varaktiga, uppdrag.

Om bolaget bildas av staten ensam kommer dock regeringen att utöva statens ägarbefogenheter, såsom att utse i vart fall delar av bolagsledningen, besluta om bolagsordningen och ge ledningen ägardirektiv. En MR-institution i form av ett aktiebolag framstår därmed som mindre oberoende från regeringen än en myndighet i allmänhet. Om bolaget istället skulle bildas av staten gemensamt med andra aktörer alternativt helt av andra aktörer uppstår frågan vilka dessa aktörer skulle vara, vilka dessutom skulle ha möjlighet att avyttra sina andelar i bolaget. Att inrätta en institution i form av ett aktiebolag ter sig mot bakgrund av Parisprincipernas krav svårt. En MR-institution i form av ett aktiebolag ter sig över huvud taget främmande med hänsyn till institutionens uppdrag och roll. Detta alternativ kan därför avfärdas.

Institutionen i form av ideell förening är inte ett möjligt alternativ

Ett annat alternativ är att inrätta institutionen som ideell förening. För att det ska vara möjligt krävs att föreningens stadgar är anpassade till Parisprinciperna. Det är olämpligt att omforma en befintlig förening för detta ändamål, och staten kan inte heller ensam bilda en förening eftersom det krävs ett minsta antal medlemmar. Staten skulle således behöva ta initiativ till, eller uppmuntra, bildandet av en sådan förening. Stadgarna skulle behöva förhandlas fram mellan ett antal tilltänkta grundare.

Det finns vissa fördelar med föreningsalternativet. Föreningens styrelse skulle utses och entledigas av någon annan än regeringen och i det hänseendet vara oberoende. Om medlemsuppslutningen blir god och sammansättningen av medlemmar blir bred och representativ tillgodoses även Parisprincipernas krav på representation från civilsamhället. En förening skulle kunna utgöra ett samlande forum för de olika krafter som verkar för mänskliga rättigheter.

Samtidigt finns det ett antal frågetecken och betänkligheter kring detta alternativ i relation till Parisprincipernas krav på oberoende även från enskilda intressen. Den löpande verksamheten skulle drivas av styrelsen, eller av personer anställda av styrelsen, men

föreningen skulle ytterst bäras upp och drivas av dess medlemmar, vilka istället för staten skulle utgöra verksamhetens direkta huvudmän.

Vilka som är föreningens medlemmar blir avgörande för om institutionen ska bli oberoende. Därför skulle frågan om grunder för antagande och uteslutning av medlemmar behöva besvaras. Mot bakgrund av att uteslutning ur ideella föreningar enligt rättspraxis endast undantagsvis kan prövas av domstol⁸⁸ skulle en särskild reglering av detta sannolikt behöva införas. Över huvud taget skulle det behöva övervägas vilken roll medlemmarna ska spela i föreningen, utöver att utse styrelsen.

Utöver dessa oklarheter finns vidare den risken att medlemsunderlaget skulle bli för litet eller inte tillräckligt representativt. En ytterligare risk är att föreningen tas över av särintressen. Konflikter kan uppstå mellan medlemmarnas intressen och det allmänintresse som en MR-institution bör verka för. Av Parisprinciperna följer, som angivits ovan, att en MR-institution ska vara oberoende även i förhållande till enskilda intressen. Över huvud taget riskerar en förening att uppfattas som en intresseorganisation, och därmed inte tas på samma allvar som en myndighet. Det är högst tveksamt om det går att säkerställa institutionens oberoende om den inrättas i föreningsform. Utredaren anser därför att detta alternativ är uteslutet.

Institutionen i form av stiftelse är inte ett lämpligt alternativ

När det slutligen gäller alternativet att inrätta institutionen i stiftelseformen framstår detta som det huvudsakliga alternativet till myndighetsformen. En stiftelse kan beskrivas som en självägande förmögenhet. Stiftelseformen regleras framför allt i stiftelselagen (1994:1220). Det finns olika slags stiftelser, men av intresse här är sådana stiftelser som regleras i 1 kap. 2 § stiftelselagen. De bildas genom att egendom enligt ett förordnande av en eller flera stiftare avskiljs för att varaktigt förvaltas som en självständig förmögenhet för ett bestämt ändamål.

Det som talar för att inrätta MR-institutionen som stiftelse är att en sådan framstår som mer oberoende än såväl en myndighet som en

⁸⁸ Se Högsta domstolens avgörande i NJA 1998, s. 293, samt däri gjorda hänvisningar.

förening eller ett aktiebolag. Stiftelser har varken medlemmar eller ägare. Friheten är i princip stor att utforma föreskrifterna i stiftelseförordnandet i fråga om vem som utnämner och entledigar styrelseledamöterna och formerna för detta, samt i andra frågor av betydelse för institutionens uppdrag och arbete. Styrelsen kommer självständigt att tolka och tillämpa stiftelseförordnandet och regeringen kan inte ge direktiv om detta. Genom att en stiftelse måste uppfylla kravet på varaktighet, dvs. kunna bära sig själv, får den ett ekonomiskt oberoende. Dock kvarstår svårigheten att uppfylla Parisprincipernas krav att institutionens uppdrag och sammansättning ska regleras i lag.

En ytterligare komplikation med stiftelseformen är att ett betydande stiftelsekapital skulle behöva avsättas. En stiftelse ska nämligen kunna bära sig själv en längre tid utan ytterligare tillskott från stiftaren. Enligt förarbetena till stiftelselagen skulle tio år vara tillräckligt för att uppfylla varaktighetskravet. I litteraturen har anförts att en tid om fem år sannolikt är att betrakta som varaktig.⁸⁹ Utredaren har i avsnitt 10.1.2 uppskattat de årliga kostnaderna för institutionen till 72 miljoner kronor. Detta kan jämföras med Förvaltningsstiftelsen för public service-bolagen⁹⁰ vars årliga kostnader om cirka 1 miljon kronor inte fullt har kunnat täckas av avkastningen på ett stiftelsekapital om 35 miljoner kronor. Ett stiftelsekapital som uppgår till ett betydande belopp skulle således behövas avsättas för MR-institutionens drift.

Stiftelseformen skulle därtill göra det svårt för riksdagen att förändra eller avveckla verksamheten, exempelvis för att driva den vidare i en annan form. Detta beror på att det endast är i särskilda i stiftelselagen reglerade situationer som en stiftelse kan upplösas. Stiftelsens ändamålsbestämmelse kan endast i undantagsfall ändras.⁹¹

Ett alternativ till att avsätta en större stiftelseförmögenhet är att istället bilda en ägarstiftelse, i likhet med Förvaltningsstiftelsen som äger public service-bolagen. Uppdraget som MR-institution skulle då bedrivas i ett aktiebolag ägt av stiftelsen. Då skulle kravet på varaktighet endast ställas i relation till stiftelsens verksamhetsföremål, som skulle vara att förvalta aktierna i bolaget. Bolagets verksamhet skulle kunna finansieras från annat håll,

⁸⁹ Izoz, Henning, *Stiftelselagen*, 1 uppl., 1997, kommentaren till 1 kap. 2 § stiftelselagen.

⁹⁰ Förvaltningsstiftelsen för Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio AB.

⁹¹ Se 6 kap. 1 § stiftelselagen.

exempelvis genom statsbidrag. Lösningen framstår emellertid som onödigt komplicerad i förhållande till uppdraget som MR-institution.

Utredaren anser sammanfattningsvis att stiftelseformen är klart mindre ändamålsenlig för MR-institutionen jämfört med myndighetsformen. Det är som nämnts högst tveksamt om en sådan lösning uppfyller kravet i Parisprinciperna att institutionens uppdrag och sammansättning ska specificeras i lag. Det är dessutom en dyrare, mindre anpassningsbar och mer komplicerad lösning. Myndighetsformen erbjuder fullgoda möjligheter för att åstadkomma ett oberoende.

5.2 Inrättande av MR-institutionen vid en befintlig myndighet eller som en ny myndighet

5.2.1 Utgångspunkter

I uppdraget ingår att utreda och lämna förslag på placering av MR-institutionen vid en befintlig institution. I föregående avsnitt har utredaren föreslagit att institutionen ska inrättas i form av en myndighet under regeringen. En placering vid en befintlig privat institution är därmed inte aktuell. Som konstaterats i föregående avsnitt behöver institutionen vara oberoende, och uppfattas som oberoende, även från enskilda, ickestatliga aktörer (se avsnitt 5.1.1). En placering vid en privat institution, exempelvis genom en överenskommelse med staten, ger den aktören för stort inflytande över verksamheten. Därmed återstår alternativen att placera institutionen vid en befintlig myndighet eller att inrätta den som en ny myndighet under regeringen.

Frågan om placering vid en befintlig myndighet under regeringen innefattar i sig två alternativ. Det ena alternativet är att en befintlig myndighets uppdrag utökas och att den myndigheten anpassas så att den kan utgöra en MR-institution, dvs. institutionen placeras inom en befintlig myndighet. Det andra alternativet är att institutionen inrättas som en självständig myndighet som knyts i administrativt hänseende till en befintlig myndighet. För att dessa alternativ ska vara möjliga måste de vara förenliga med Parisprinciperna.

Placering av institutionen inom en befintlig myndighet

Om institutionen ska placeras *inom* en befintlig myndighet, dvs. myndigheten ska ges uppdraget att utgöra MR-institution, måste det givetvis handla om en myndighet vars nuvarande uppdrag och kompetens är relevanta för uppdraget. Den måste även ha en profil som låter sig förenas med uppdraget som MR-institution. Risken är annars att den ombildade myndigheten får en otydlig framtoning, eller att förtroendet för såväl det befintliga som det nya uppdraget skadas. Den befintliga myndigheten måste ges ett ytterligare eller utökat uppdrag. Därtill krävs att myndigheten anpassas så att den uppfyller Parisprincipernas krav på oberoende.

MR-delegationen diskuterade⁹² om uppdraget som nationell institution för mänskliga rättigheter kunde placeras vid någon av följande myndigheter under regeringen: Justitiekanslern, Diskrimineringsombudsmannen (DO), Barnombudsmannen (BO), Skolinspektionen eller Forum för levande historia. Samtliga dessa bortsett från Skolinspektionen diskuteras även i utvärderingen av den andra MR-handlingsplanen.⁹³ Såväl i MR-delegationens betänkande som i utvärderingen görs bedömningen att MR-institutionen bör inrättas som en ny myndighet.

Utredaren delar delegationens och utvärderarens uppfattning att det är dessa myndigheter som kan komma i fråga som alternativ som MR-institution, bortsett från Skolinspektionen och Justitiekanslern vars befintliga uppdrag ligger allt för långt från institutionens uppdrag för att vara av intresse. Sedan MR-delegationens betänkande och utvärderingen har därtill Jämställdhetsmyndigheten (JäMy) och Myndigheten för delaktighet (MFD) tillkommit⁹⁴, vars uppdrag rör mänskliga rättigheter.

De aktuella myndigheternas uppdrag

Diskrimineringsombudsmannen

DO utövar tillsyn över att diskrimineringslagen (2008:567) följs och har för sin tillsyn vissa befogenheter som kan genomdrivas med

⁹² SOU 2010:70, s. 345–348.

⁹³ SOU 2011:29, s. 255–257.

⁹⁴ Myndigheten har bildats genom en sammanslagning av Handisam och delar av verksamheten vid Hjälpmedelsinstitutet.

vitesföreläggande. DO får föra talan i domstol för en enskild som medger det. DO får även föra talan för en enskild arbetstagare eller arbetssökande i tvister enligt 16 och 17 §§ föräldraledighetslagen (1995:584).

DO har även ett främjandeuppdrag. Ombudsmannen ska verka för att diskriminering som har samband med kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder inte förekommer på några områden av samhällslivet. Ombudsmannen ska också i övrigt verka för lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder.⁹⁵

Därtill ska DO genom råd och på annat sätt medverka till att den som utsatts för diskriminering kan ta till vara sina rättigheter.⁹⁶

DO ska även inom sitt verksamhetsområde

- informera, utbilda, överlägga och ha andra kontakter med myndigheter, företag, enskilda och organisationer,
- följa den internationella utvecklingen och ha kontakter med internationella organisationer,
- följa forsknings- och utvecklingsarbete,
- hos regeringen föreslå författningsändringar eller andra åtgärder som kan motverka diskriminering, och
- ta initiativ till andra lämpliga åtgärder.⁹⁷

Barnombudsmannen

Barnombudsmannen (BO) har till uppgift att företräda barns och ungas rättigheter och intressen mot bakgrund av Sveriges åtagande enligt FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). BO ska driva på genomförandet och bevaka efterlevnaden av barnkonventionen. BO ska därvid särskilt uppmärksamma att lagar

⁹⁵ 1 § lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsman.

⁹⁶ 2 § lagen om Diskrimineringsombudsman.

⁹⁷ 3 § lagen om Diskrimineringsombudsman.

och andra författningar samt deras tillämpning stämmer överens med barnkonventionen.⁹⁸

BO ska vid fullgörande av detta uppdrag systematiskt och återkommande följa upp och utvärdera tillämpningen av barnkonventionen i berörda verksamheter hos förvaltningsmyndigheter, kommuner och landsting.⁹⁹

BO ska vidare, utifrån sin ombudsmannaroll, belysa levnadsvillkor för flickor respektive pojkar och för barn som definierar sig på andra sätt. Ombudsmannen ska förmedla och föra en dialog om slutsatser och iakttagelser med de myndigheter och huvudmän som är berörda. Utifrån sådana uppföljningar och utvärderingar ska BO också genomföra insatser som bidrar till att utveckla och sprida kunskap om tillämpningen av barnkonventionen.¹⁰⁰

BO har vissa särskilda uppgifter. Ombudsmannen ska inom sitt verksamhetsområde

- hos regeringen föreslå de författningsändringar eller andra åtgärder som behövs för att barns och ungas rättigheter och intressen ska tillgodoses,
- informera, bilda opinion och ta initiativ till lämpliga åtgärder i övrigt,
- företräda barns och ungas rättigheter och intressen i den allmänna debatten,
- samla kunskap och sammanställa statistik om barns och ungas levnadsvillkor, samt
- följa den internationella utvecklingen när det gäller barnkonventionens tolkning och dess tillämpning.¹⁰¹

Forum för levande historia

Forum för levande historia har till uppgift att vara ett nationellt forum som ska främja arbete med demokrati, tolerans och mänskliga

⁹⁸ 1 och 2 §§ lagen (1993:335) om Barnombudsman.

⁹⁹ 1 § andra stycket förordningen (2007:1021) med instruktion för Barnombudsmannen.

¹⁰⁰ Se a. st.

¹⁰¹ 3 § lagen om Barnombudsman.

rättigheter med utgångspunkt i Förintelsen. Myndigheten har särskilt till uppgift att informera om Förintelsen och om kommunismens brott mot mänskligheten. Myndigheten ska sträva efter att stärka människors vilja att aktivt verka för alla människors lika värde.

Myndigheten ska bedriva utåtriktad verksamhet med inriktning på kunskap, kultur och utbildning. Verksamheten ska bedrivas i nära kontakt med pågående forskning, andra kultur- och utbildningsinstitutioner samt myndigheter, organisationer och föreningar vars verksamhet rör liknande frågor.

Myndigheten ska verka för ökad kunskap grundad på forskning och samverkan med andra, exempelvis universitet och högskolor, och förmedla kunskap inom sitt verksamhetsområde. Myndigheten har vissa särskilda uppgifter, bland annat att dela ut ett pris för humanitära och demokratifrämjande insatser.

Jämställdhetsmyndigheten

JäMy är förvaltningsmyndighet för frågor som rör jämställdhetspolitiken. Myndigheten ska arbeta med uppföljning, analys, samordning, kunskap och stöd i syfte att nå de jämställdhetspolitiska målen och ska bidra till en strategisk, sammanhållen och hållbar styrning och ett effektivt genomförande av jämställdhetspolitiken. Myndigheten ska löpande bistå regeringen i jämställdhetspolitiska frågor. Myndigheten ska bland annat följa och analysera utvecklingen, främja ett systematiskt, sammanhållet och effektivt genomförande av jämställdhetspolitiken samt inom sitt ansvarsområde samla och sprida kunskap.¹⁰²

Myndigheten för delaktighet

MFD har i uppdrag att främja respekten för och medvetenheten om rättigheter för personer med funktionsnedsättning samt att ur ett rättighets-, mångfalds-, jämställdhets- och medborgarperspektiv verka för full delaktighet i samhällslivet för personer med funktionsnedsättning i alla åldrar och för jämlikhet i levnadsvillkor. Myndigheten ska bland annat följa upp, utvärdera och analysera

¹⁰² 1–6 §§ förordningen (2017:937) med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten.

insatser från olika aktörer, inneha samlad kunskap, förslå åtgärder för styrning och samordning, ta fram metoder, riktlinjer och vägledningar. Myndigheten har en uttrycklig koppling till funktionshinderspolitiken då den ska främja ett systematiskt och effektivt genomförande av den politiken på alla nivåer i samhället.¹⁰³

5.2.2 Institutionen ska inrättas som en ny myndighet

Bedömning: Det är varken lämpligt eller förenligt med Parisprinciperna att inrätta MR-institutionen vid en befintlig myndighet. En sådan lösning garanterar inte institutionens oberoende och kan skada förtroendet för såväl institutionen som den befintliga myndigheten.

Förslag: Institutionen ska inrättas som en ny myndighet.

Skälen för bedömningen och förslaget

Argument för placering inom en befintlig myndighet

Två argument kan generellt tala för att institutionen placeras inom en befintlig myndighet: behovet av effektivt resursutnyttjande och möjligheten att åstadkomma synergieffekter.

För det första kan placering vid en befintlig myndighet innebära att den myndighetens allmänna personal- och ekonomiadministrativa funktioner, upphandlingsrutiner, it-system och liknande kan utnyttjas.

För det andra skulle en placering inom en befintlig myndighet kunna innebära synergieffekter. Om den befintliga myndigheten har kompetens som är relevant för uppdraget som nationell institution för mänskliga rättigheter kan detta stärka uppdraget. Detsamma gäller om den befintliga myndigheten har relevanta upparbetade kontakter i förhållande till exempelvis kommuner och landsting och civilsamhällesorganisationer.

¹⁰³ 1–4 §§ förordning (2014:134) med instruktion för Myndigheten för delaktighet.

Argument emot placering inom en befintlig myndighet

Tre argument talar emot att placera MR-institutionen inom en befintlig myndighet: institutionen ska undersöka även andra myndigheters verksamhet, dess breda uppdrag är svårt att förena med sektorsuppdrag och det krävs en särskild ordning för att säkerställa dess oberoende i förhållande till regeringen. Dessa argument talar för att det inte är möjligt att uppfylla kravet på oberoende och övriga krav enligt Parisprinciperna genom att ge en befintlig myndighet uppdraget att utgöra MR-institution.

Institutionen ska undersöka andra myndigheters verksamhet

I fråga om det första argumentet kan konstateras att MR-institutionens uppdrag, även om det inte är fråga om tillsyn, innefattar att utifrån en oberoende utgångspunkt undersöka och följa hela den offentliga verksamheten. Detta gäller i synnerhet verksamheten hos myndigheter vars uppdrag direkt rör de mänskliga rättigheterna. Det handlar inte bara om att undersöka den enskilda myndighetens verksamhet, utan också dess funktion inom den nationella ordningen i stort, med avseende på de mänskliga rättigheterna. En placering inom en viss befintlig myndighet är därmed svår att över huvud taget förena med Parisprincipernas krav på oberoende.

Institutionens breda uppdrag är svårt att förena med mer specifika uppdrag

När det gäller det andra argumentet kan konstateras att samtliga de myndigheter som nu övervägs, det vill säga DO, BO, Forum för levande historia, JäMy och MFD, har specifika uppdrag som rör delar av de mänskliga rättigheternas område. Även om en MR-institution har det gemensamt med dessa myndigheter att uppdraget rör mänskliga rättigheter är institutionens uppdrag i grunden av väsentligt annorlunda karaktär. Ett av de bärande argumenten för att MR-institutionen behövs är att den genom sitt breda uppdrag kan anlägga ett helhetsperspektiv, exempelvis genom att behandla flera olika mänskliga rättigheter i ett sammanhang.

En viktig del i institutionens arbete kommer att vara att kommunicera ut dess slutsatser och att på andra utåtriktade sätt främja de mänskliga rättigheternas genomslag. Ledningen för institutionen kommer att ha en framträdande roll i det arbetet. Risken med att placera institutionen inom en befintlig sektorsmyndighet är att både myndighetens tidigare roll och rollen som MR-institution blir otydliga, till skada för båda uppdragen. Myndighetsledningen kommer därtill behöva balansera båda uppdragen mot varandra.

En tänkt placering av MR-institutionen inom BO får illustrera svårigheterna med att placera institutionen inom någon av de nu aktuella myndigheterna. BO har i princip de uppgifter som följer av Parisprinciperna, men uppdraget utgår dock endast från en konvention och en viss grupp rättighetsbärare. Arbetet som BO skulle således utgöra en specialfunktion sett till uppdraget som MR-institution. Om avsikten med en sammanslagning inte vore att nedmontera barnombudsmansfunktionen i dess nuvarande form skulle det bli fråga om två i princip självständiga avdelningar inom en myndighet. Utöver att vara BO skulle myndighetschefen leda MR-institutionen. Ombudsmannen skulle därmed få den svåra uppgiften att agera utifrån å ena sidan ett uttryckligt barnrättsperspektiv och å andra sidan ett perspektiv där ingen mänsklig rättighet eller grupp som utgångspunkt är mer prioriterad än andra.

Samma svårigheter uppstår vid en placering av MR-institutionen inom JäMy, MFD och DO. Av de nu diskuterade myndigheterna är det endast Forum för levande historia som har ett uppdrag som utgår från mänskliga rättigheter i bredare bemärkelse. Dess uppdrag tar dock uttryckligt utgångspunkt i Förintelsen och kommunismens brott mot mänskligheten. Uppdraget är vidare klart inriktat på utbildning, information och kultur.¹⁰⁴ Den granskande och uppföljande uppgift som en MR-institution måste ha saknas därmed. Myndighetens grunduppdrag skulle utökas väsentligt och det nuvarande uppdraget skulle utgöra en del- eller specialfunktion om Forum för levande historia skulle slås samman med MR-institutionen. Myndigheten skulle behöva få ett nytt namn och förlora sin nuvarande profil.

¹⁰⁴ Se 1–4 §§ förordningen (2007:1197) med instruktion för Forum för levande historia.

Det krävs en särskild ordning för att säkerställa institutionens oberoende i förhållande till regeringen

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. Sådana särskilda lösningar har utredaren föreslagit i kapitel 6. Enligt förslaget ska institutionen ledas av en styrelse som ska ha en särskild sammansättning. Under styrelsen ska finnas en direktör som är myndighetschef men som anställs av styrelsen, inte av regeringen.

Bland myndigheterna under regeringen är det emellertid enbart Arbetsgivarverkets chef som inte anställs av regeringen. De myndigheter som det kunde vara aktuellt att placera institutionen inom, det vill säga DO, BO, Forum för levande historia, MFD och JäMy, är samtliga enrådighetsmyndigheter. Om någon av dem skulle ges uppdraget att utgöra MR-institution skulle det behövas grundläggande förändringar av den myndighetens ledningsform. Den befintliga verksamheten vid myndigheten skulle, som konstaterats ovan, utgöra en avdelning inom något som i praktiken blir en ny myndighet. Detta kan liknas vid en sammanslagning av två myndigheter. Utredningsuppdraget är att lämna förslag till placering vid en *befintlig* institution, inte att föreslå större förändringar av myndighetsstrukturen.

Argument emot placering inom DO

Det finns ett särskilt argument mot att inrätta MR-institutionen inom DO. Institutionen bör inte placeras inom en myndighet som liksom DO bedriver tillsyn eller som behandlar klagomål från enskilda. Detta eftersom institutionen inte ska ägna sig åt den typen av uppgifter (se avsnitt 4.3). En placering inom DO innebär bland annat att det finns risk för att rollerna sammanblandas till exempel av allmänheten eller av den som är föremål för tillsyn.

Utredningen om bättre möjligheter att motverka diskriminering har konstaterat att en uppdelning av DO:s tillsyns- och främjandeuppdrag kan bidra till ett mer aktivt och verkningsfullt

främjandearbete, även om det finns fördelar med att ha verksamheten samlad. Utredningen har ansett att man bör överväga att flytta över DO:s främjandearbete till en MR-institution, om en sådan inrättas.¹⁰⁵ En placering av MR-institutionen inom DO skulle emellertid tvärtom innebära att myndighetens främjandeuppdrag utökas väsentligt, dessutom utanför diskrimineringsområdet.

Institutionen kan inte utgöra ett särskilt beslutsorgan inom en annan myndighet

Ett mellanting mellan att inrätta en ny myndighet och att placera MR-institutionen inom en befintlig myndighet vore att utforma den som ett självständigt så kallat särskilt beslutsorgan. I normalfallet utser regeringen ledamöterna i sådana beslutsorgan, men det finns även alternativa konstruktioner där ledamöterna utses av andra aktörer. För många beslutsorgan finns regler i myndighetens instruktion om vem som ansvarar för beslut respektive för verksamheten i övrigt. En vanlig formulering är att beslutsorganen självständigt ansvarar för sina beslut. Därutöver anges ofta att de för sin verksamhet svarar inför myndighetens ledning, som i sin tur svarar inför regeringen.¹⁰⁶ Ett exempel på ett särskilt beslutsorgan är Granskningsnämnden för radio och tv som finns inom Myndigheten för press, radio och tv.

Det är ur oberoendesynpunkt inte lämpligt att inrätta MR-institutionen som ett särskilt beslutsorgan inom en befintlig myndighet. Detta eftersom beslutsorganet kommer att svara för verksamheten inför den befintliga myndigheten, som även skulle anställa den personal som ska arbeta vid institutionen. MR-institutionen behöver kunna organisera sig självständigt och rekrytera sin personal själv.

Utredaren anser sammanfattningsvis att det varken är förenligt med Parisprinciperna eller lämpligt att placera MR-institutionen inom en befintlig myndighet.

¹⁰⁵ SOU 2016:87, s. 420 f.

¹⁰⁶ Statskontoret, *Myndigheternas ledningsformer* (2014:4) s. 52 f.

En värdmyndighetslösning är inte möjlig

Ett alternativ är att inrätta MR-institutionen som en fristående myndighet men knyta den till en så kallad värdmyndighet. En sådan lösning innebär att en större myndighet ger en liten myndighet ett mer eller mindre omfattande stöd. En sådan placering förekommer främst när det gäller nämndmyndigheter¹⁰⁷.

Statskontoret gjorde i samband med ett regeringsuppdrag en genomgång år 2000, och konstaterade att det stöd som lämnades av värdmyndigheter varierade. I en del fall svarade värdmyndighetens personal för all handläggning och administration samt tillhandahöll lokaler och IT-stöd. I andra fall var stödet mer begränsat och innebar att värdmyndigheten tillhandahöll lokaler och viss administration. Kostnaderna för värdmyndigheten finansierades i vissa fall genom att värdmyndigheten fakturerade den andra myndigheten och i andra fall svarade värdmyndigheten via sitt eget anslag för kostnaderna. Stödet kan ges enligt lag eller förordning eller genom regeringsbeslut, främst regleringsbrev.¹⁰⁸ Stödet kan även lämnas till följd av en överenskommelse mellan myndigheterna.¹⁰⁹

Parisprinciperna anger uttryckligen att institutionen måste kunna anställa sin personal själv. En värdmyndighetslösning skulle därför hamna i direkt strid med principerna. Institutionen kommer därtill att vara stor nog att kunna bära sig själv (se avsnitt 10.1.2.). Utredaren anser därför att inte heller en värdmyndighetslösning är förenlig med Parisprinciperna eller lämplig för MR-institutionen.

Utredaren föreslår därför att MR-institutionen ska inrättas som en ny myndighet.

¹⁰⁷ Se om nämndmyndigheter avsnitt 6.1.3.

¹⁰⁸ *Värdmyndighet för nämnder – utredning av förutsättningarna för utlokalisering av kanslistöd*, Statskontoret (2000:26), s. 22 f.

¹⁰⁹ Statskontoret valde i rapporten att använda begreppet "värdmyndighet" endast för det författningsreglerade stödet.

6 Institutionens ledning, organisation och namn

6.1 Bakgrund

Eftersom institutionen kommer att utgöra en myndighet under regeringen lämnas först en bakgrund som ger en överblick över regelverket för regeringens styrning av förvaltningsmyndigheterna. Syftet är att sätta förslagen i de följande avsnitten i sitt sammanhang.

6.1.1 Rollfördelningen mellan regering, riksdag och myndigheter

Regeringens styrning av myndigheterna ska ses mot bakgrund av den konstitutionella rollfördelningen mellan riksdag, regering, förvaltningsmyndigheter och domstolar.

Riksdagens roll slås fast i 1 kap. 4 § regeringsformen. Den stiftar lag, beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel ska användas. Riksdagen granskar rikets styrelse och förvaltning.

Regeringens roll är enligt 1 kap. 6 § regeringsformen att styra riket. Den närmare innebörden i stort av att regeringen styr riket framgår av bestämmelserna i olika kapitel i regeringsformen. Men allt som ingår i den styrande makten är inte omnämnt i grundlagen. Över huvud taget torde gälla, att den styrande funktionen bör uppfattas som en restfunktion först och främst i förhållande till riksdagens funktioner.¹¹⁰

Enligt 1 kap. 8 § regeringsformen finns för rättskipningen domstolar och för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. Bland de statliga

¹¹⁰ Se Holmberg m.fl., Grundlagarna (1 jan. 2015, Zeteo), kommentaren till 1 kap. 6 § regeringsformen.

förvaltningsmyndigheterna lyder flertalet under regeringen, men även riksdagen har förvaltningsmyndigheter.

Domstolarna är myndigheter under regeringen, men har en särställning i konstitutionellt hänseende och regleras i ett särskilt kapitel i regeringsformen.

De statliga förvaltningsmyndigheterna som inte tillhör riksdagen lyder *under* regeringen. Detta innebär enligt förarbetena dels att en enskild minister inte har någon befälsrätt över myndigheterna, dels att en föreskrift från regeringen ska riktas till myndigheten som sådan, inte till en tjänsteman hos denna.¹¹¹ Beslut som rör myndigheterna ska, liksom andra regeringsärenden, fattas kollektivt vid regeringssammanträde. Förvaltningsmyndigheterna har vidare en grundlagsskyddad självständighet när myndigheten i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag.¹¹²

Regeringen ansvarar inför riksdagen för styrningen av riket. Det är regeringen som är ytterst ansvarig för allt som dess myndigheter gör, utom i fråga om beslut som omfattas av den grundlagsskyddade självständigheten, där förvaltningens lydnadsplikt alltså inte gäller. För granskning av förvaltningen har riksdagen kontrollorganen Riksrevisionen och Riksdagens ombudsmän. Regeringens ansvar inför riksdagen utgör en länk i en demokratisk ansvarskedja som löper från medborgarna som väljer riksdagen via regeringen till myndigheterna. Riksdagen kan ytterst utkräva ansvar av regeringen genom en misstroendeförklaring mot enskilda statsråd eller mot hela regeringen, som därigenom tvingas avgå.

6.1.2 Regeringens styrning av förvaltningsmyndigheterna

Regeringen har ett antal instrument till sitt förfogande för att påverka myndigheterna att handla på ett visst sätt, och styrningens beståndsdelar är både formella och informella. Själva ärendehandläggningen kan till exempel vara reglerad i lag eller förordning, och en rad författningar ställer också mer generella krav på myndigheterna. Myndigheterna styrs också genom bland annat instruktion, regleringsbrev och andra regeringsbeslut, mål,

¹¹¹ SOU 1972:15, s. 195.

¹¹² 12 kap. 2 § regeringsformen.

resultatkrav, regler, resurser, val av styrformer, organisering, informella kontakter, chefstillsättningar (utnämningmakten) och granskning.

Till att börja med finns ett omfattande generellt regelverk som gäller för alla eller flertalet myndigheter. Delar av regelverket finns i lag. En central lag är förvaltningslagen som innehåller allmänna bestämmelser om myndigheternas verksamhet, exempelvis när det gäller serviceskyldighet, samverkan mellan myndigheter, ärendehandläggning och beslutsfattande. En annan är offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Andra regler finns i förordning.

Ett viktigt allmänt regelverk är myndighetsförordningen (2007:515), som bland annat innehåller bestämmelser om de tre vanliga ledningsformerna, samt myndighetsledningens ansvar, uppgifter och beslutsföret. Bestämmelserna gäller om inte en lag eller förordning innehåller en bestämmelse som avviker från förordningen.

Regeringen beslutar normalt dessutom om förordningar med instruktion för respektive myndighet. I instruktionen regleras eventuella undantag från myndighetsförordningen, samt bland annat myndighetens uppdrag och uppgifter, ledningsform, anställningar och eventuella rätt att meddela föreskrifter.

6.1.3 Myndigheternas ledningsformer

Det finns enligt myndighetsförordningen tre huvudsakliga ledningsformer för myndigheter under regeringen: enrådighetsmyndigheter, styrelsemyndigheter och nämndmyndigheter.

Enrådighetsmyndigheter leds av en chef som ansvarar för myndighetens verksamhet inför regeringen. Vid en enrådighetsmyndighet kan finnas ett insynsråd som ska utöva insyn i myndighetens verksamhet och ge myndighetschefen råd. Myndighetschefen är ordförande i insynsrådet och insynsrådet har inga beslutsbefogenheter.

Styrelsemyndigheter leds av en styrelse som är kollektivt ansvarig för verksamheten inför regeringen. Myndighetens chef ingår som ledamot i styrelsen, men är inte dess ordförande. Myndighetschefen ansvarar för den löpande verksamheten i enlighet med styrelsens

direktiv. Regeringen utser ordförande och övriga ledamöter. I vissa fall utser regeringen även vice ordförande. Myndighetschefen utses av regeringen. Arbetsfördelningen mellan styrelse och myndighetschef beslutas av styrelsen i myndighetens arbetsordning.

Nämndmyndigheter leds av en nämnd som ansvarar kollektivt inför regeringen för verksamheten. Ledamöterna i nämnden utses av regeringen, men är inte anställda utan har ett förtroendeuppdrag. Nämndmyndigheter har till skillnad från styrelsemyndigheter ingen myndighetschef utnämnd av regeringen. Nämndmyndigheter med ett eget kansli har däremot normalt en kanslichef som leder arbetet vid kansliet. I många fall är nämndmyndigheterna, som i regel är små, placerade vid en annan myndighet, en så kallad värdmyndighet, som då vanligtvis anställer och ansvarar för personalen.

Myndighetsförordningens regler gäller inte om en lag eller förordning innehåller en bestämmelse som avviker från förordningen. Det finns exempel på annorlunda ledningsformer bland myndigheterna under regeringen (se avsnitt 6.1.6).

6.1.4 Ekonomisk styrning och annan styrning av myndigheterna

Myndigheterna är skyldiga att årligen lämna in en årsredovisning samt ett budgetunderlag till regeringen. I årsredovisningen ska myndigheten redovisa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till de uppgifter som framgår av myndighetens instruktion och till vad regeringen, i förekommande fall, har angett i regleringsbrev eller i något annat beslut.

Myndighetens budgetunderlag ska bland annat innehålla förslag till finansiering av verksamheten under de tre närmast följande budgetåren. Underlaget används av regeringen i arbetet med att ta fram en budgetproposition till riksdagen med förslag till anslagsbeslut.

I regeringens årliga beslut om regleringsbrev tilldelas myndigheten anslag och andra finansiella befogenheter samt villkor för användningen av dessa under aktuellt budgetår. Regleringsbrevet kan också innehålla mål, återrapporteringskrav och uppdrag till myndigheten. Regeringen kan därutöver när som helst under året besluta om ytterligare uppdrag eller om ändring av regleringsbrevet.

Regeringen kan även ge myndigheter uppdrag genom beslut vid regeringssammanträde, det vill säga utan att uppdraget anges i myndighetens instruktion, annan förordning eller regleringsbrev.

Departementsledningen och myndighetsledningen genomför årligen en myndighetsdialog med syfte att följa upp myndighetens verksamhet, ge återkoppling och bedömning av resultatet samt diskutera verksamheten i ett framåtblickande perspektiv. I anslutning till dialogtillfället ges även möjlighet för myndighetschefen respektive ordföranden att ha ett enskilt samtal med departementsledningen. Myndighetsdialogen är inte författningsreglerad.

Utöver myndighetsdialogen kan det förekomma löpande kontakter under året mellan myndighetsledningen och regeringen. Vilken frekvens och inriktning dessa kontakter har beror på verksamheten och politikområdet.

6.1.5 Utnämningmakten

Utnämning av myndigheters ledning, den så kallade utnämningmakten, är en central del av regeringens uppgift att styra riket. Utnämningmakten kommer till uttryck i bland annat 12 kap. 5 § regeringsformen enligt vilken arbetstagare vid förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen anställs av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer.

Myndighetsledningen kan, som framgår av föregående avsnitt, bestå av personer med ett förtroendeuppdrag, som ledamöter i styrelser och nämnder, eller av anställda myndighetschefer. När det gäller anställda myndighetschefer får man skilja mellan å ena sidan de som är anställda med fullmakt och övriga.

Ledamöter i styrelser och nämnder

Det finns inte några generella bestämmelser som reglerar processen för att utse ledamöter och ordförande i styrelser och nämnder, eller hur långa förordnandena ska vara. Längden på styrelseledamöters förordnanden varierar, men en tid om tre år är vanligt.¹¹³ Regeringen kan entlediga enskilda styrelseledamöter eller byta ut en hel styrelse

¹¹³ Statskontoret *Myndigheters ledningsformer – en kartläggning och analys*, 2014:4, s. 94,

när som helst, även om de är förordnade för en bestämd tid. Detsamma gäller för nämnder.

Det finns bestämmelser i såväl lag som förordning som reglerar tillsättningsprocessen eller sammansättningen av styrelser och nämnder i fråga om vissa särskilda myndigheter eller kategorier av myndigheter. Exempel på det är processerna för att utse ledamöter i styrelser för statliga universitet och högskolor, i Arbetsgivarverkets styrelse och i Domarnämnden. Sametinget är en unik förvaltningsmyndighet då den leds av ett folkvalt organ. Dessa exempel utvecklas närmare i avsnitt 6.1.6 nedan.

Myndighetschefer med tidsbestämda anställningar

När det gäller av regeringen anställda myndighetschefer, som inte har fullmaktsanställning, anställs dessa vanligtvis för en bestämd tid, normalt sex år. Tidslängden är inte lagreglerad utan följer av förarbetsuttalanden och en sedan länge upparbetad praxis. Regeringen har bedömt att en myndighetschef bör vara verksam i minst tolv år, att den första sexåriga perioden bör förlängas med tre år och att efter nio år som chef vid samma myndighet bör förutsättningarna för en ny anställning vid en annan myndighet övervägas.¹¹⁴

Formerna för rekryteringen av myndighetschefer är inte reglerad. Regeringen tillämpar emellertid sedan ett tiotal år som huvudregel ett förfarande där en kravprofil tas fram och där myndighetschefer rekryteras efter intresseannonsering. Normalt hanterar det för myndigheten ansvariga departementet granskning och urval av kandidater som anmält sitt intresse.¹¹⁵

Regeringen har anfört att det ibland inte finns förutsättningar att genomföra en fullskalig rekryteringsprocess, bland annat när myndighetschefer slutar vid en annan tidpunkt än den avsedda och verksamhetens behov kräver att en ny chef snabbt kommer på plats. Regeringen har även bedömt att vissa befattningar inte borde bli föremål för annonsering.¹¹⁶

För myndighetschefer med tidsbestämda anställningar gäller att anställningen inte är möjlig att säga upp i förtid. För det fall att

¹¹⁴ Skr. 2009/10:43, s. 43.

¹¹⁵ Prop. 2016/17:1 utgiftsområde 2, s. 88

¹¹⁶ Skr. 2009/10:43, s. 21–23.

myndighetschefen grovt åsidosatt sina åligganden mot arbetsgivaren, kan vederbörande avskedas. Reglerna i lagen (1982:80) om anställningsskydd om grunder för avskedande ska då tillämpas. Frågan om avskedande prövas av Statens ansvarsnämnd. Den som avskedats kan föra talan mot staten i form av en arbetsrättslig tvist vid domstol.

Förflyttning av myndighetschefer

En chef för en förvaltningsmyndighet kan även skiljas från sin anställning i förtid genom att förflyttas med stöd av 33 § andra stycket lagen (1994:260) om offentlig anställning (det så kallade förflyttningsinstrumentet). Chefen ska då förflyttas till en annan statlig anställning som tillsätts på samma sätt. Ofta förflyttas myndighetschefen till en anställning inom Regeringskansliet. Förflyttning innebär en form av tvångsentledigande i kombination med tillsättning av en ny anställning. Beslut om förflyttning fattas av regeringen.

Förflyttning får ske om det är påkallat av organisatoriska skäl eller annars är nödvändigt av hänsyn till myndighetens bästa. Skäl för ett skiljande från anställningen eller en förflyttning kan vara till exempel genomförandet av en omstrukturering av verksamheten, att chefen är mindre lämplig för sin uppgift, att hen har misskött förvaltningen eller förlorat styrelsens förtroende. Avsikten torde vara att uttrycket ska kunna ges en vidsträckt tillämpning.¹¹⁷

En förflyttning måste liksom varje annan förvaltningsåtgärd grundas på objektiva godtagbara skäl, vilket följer av kravet på likabehandling, saklighet och opartiskhet enligt 1 kap. 9 § regeringsformen.

Utredningen om översyn av anställningsvillkor för myndighetschefer hade bland annat i uppdrag att undersöka om förflyttningsinstrumentet varit ändamålsenligt för att hantera situationer då ett byte av myndighetschef ansetts behövas för myndighetens bästa. Utredningen konstaterade följande i betänkandet *Myndighetschefers villkor* (SOU 2011:81):

¹¹⁷ Hinn, Aspegren och Karlsson, *Offentlig arbetsrätt*, 3:e uppl. (28 jan. 2015, Zeteeo), kommentaren till 33 § lagen om offentlig anställning.

Regeringen kan i dag använda förflyttningsinstrumentet i princip som den vill. Egentligen är det som krävs för en förflyttning bara att regeringen på sitt politiska ansvar bedömer det som nödvändigt med hänsyn till myndighetens bästa. Att en förflyttning ska grundas på objektiva godtagbara skäl blir därför en sanning med viss modifikation, låt vara att brist på förtroende kan sägas vara ett sådant skäl.

...

Av konstitutionella skäl kan man heller inte komma ifrån att regeringens skäl för en förflyttning kan vara svåra att bedöma och ibland kanske till och med kan framstå som godtyckliga. Det kan också vara så att regeringen, av hänsyn till den som förflyttats, avstår från att offentligt redovisa alla sina skäl för beslutet. En annan sak är att en klok regering utnyttjar instrumentet försiktigt och med återhållsamhet. Vi utgår också från att KU fortsätter att regelbundet granska hur regeringen använder förflyttningsinstrumentet.¹¹⁸

Utredningen anförde bland annat att det var logiskt och egentligen svårfrånkomligt att regeringen skulle ha frihet att snabbt kunna flytta på chefen för en myndighet, om regeringen anser att chefskapet inte utövas på ett tillräckligt bra sätt. Utredningen anförde vidare att förflyttningsinstrumentet kunde beskrivas som ett nödvändigt instrument för att den parlamentariska ansvarskedjan skulle fungera. Utredningen var av den bestämda uppfattningen att förflyttningsinstrumentet skulle finnas kvar, i huvudsak oförändrat.

Den myndighetschef som förflyttas kan få beslutet prövat och ogiltigförklarat av domstol inom ramen för en arbetsrättslig tvist. Den nyss nämnda utredningen konstaterade emellertid att någon sådan tvist hittills inte hade avgjorts och att det saknades praxis avseende uttrycket ”nödvändigt för myndighetens bästa”.

Myndighetschefer med fullmaktsanställningar

Riksåklagaren och justitiekanslern har inte tidsbestämda anställningar, utan är i likhet med ordinarie domare anställda med fullmakt enligt lagen (1994:261) om fullmaktsanställning. De får enbart skiljas från sin anställning på de grunder som anges i den lagen. De grunder det handlar om är avgångsskyldighet på grund av ålder i enlighet med författning eller kollektivavtal, anställningens

¹¹⁸ SOU 2011:81, s. 136.

upphörande på grund av sjukdom och avskedande enligt regler i lagen om anställningsskydd. Även anställda med fullmakt kan dock förflyttas, om det sker till en annan statlig anställning med fullmakt. En förflyttning till en anställning hos en annan myndighet får emellertid bara ske om arbetsuppgifterna är likartade eller om arbetstagaren med hänsyn till sin utbildning är lämpad för anställningen.

6.1.6 Vissa myndigheter under regeringen med särskild organisation

Allmänt gäller som framgår ovan att regeringen som en del i styrningen av myndigheterna beslutar om deras uppdrag och organisation m.m. i förordning, dels genom den generella myndighetsförordningen, dels i särskilda instruktioner för de enskilda myndigheterna. Regeringens föreskrifter om myndigheternas organisation sker med stöd i 8 kap. 7 § regeringsformen. Riksdagen kan dock överta regeringens makt på området genom lagstiftning med stöd av 8 kap. 8 § regeringsformen. I den del riksdagen inte reglerat en fråga har regeringen kvar sin makt. I det följande redogörs för myndigheter där riksdagen i olika hänseenden lagstiftat om organisationen.

Domarnämndens sammansättning är reglerad i lag¹¹⁹. I lagen anges bland annat att nämnden har nio ledamöter, att två väljs av riksdagen och att övriga utses av regeringen. Fem av dessa ska vara, eller ha varit, ordinarie domare och förordnas på förslag från de allmänna domstolarna och förvaltningsdomstolarna. Två ska vara jurister verksamma utanför domstolsväsendet och förordnas på förslag från de förvaltningsmyndigheter och organisationer som regeringen bestämmer. I Domarnämndens instruktion¹²⁰ har regeringen angett vilka dessa myndigheter och organisationer är.

Även Sametingets sammansättning är lagreglerad. I lag¹²¹ regleras antalet ledamöter och hur val till Sametinget går till. Enligt lagen förordnar regeringen Sametingets ordförande efter förslag från Sametinget. Sametinget utser däremot självt en styrelse som ska

¹¹⁹ Lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare.

¹²⁰ Förordningen (2010:1793) med instruktion för Domarnämnden.

¹²¹ Sametingslagen (1992:1433).

sköta den löpande verksamheten, en valnämnd samt de nämnder som i övrigt behövs för beredning, förvaltning och verkställighet.

Sammansättningen av ledningen för statliga universitet och högskolor är reglerad delvis i lag¹²², delvis i förordning¹²³. Av lagen framgår att högskolorna¹²⁴ ska ha en styrelse som har inseeende över högskolans alla angelägenheter och som svarar för att dess uppgifter fullgörs, samt att varje högskola ska ha en rektor för ledningen av verksamheten närmast under styrelsen. I lagen framgår vidare att regeringen utser ordföranden i en högskolas styrelse, att lärare och studenter vid högskolan har rätt att utse ledamöter i styrelsen, och att regeringen utser övriga ledamöter, inklusive rektorn.

Regeringen har sedan i förordning fastställt det antal ledamöter styrelsen i en högskola ska ha, samt hur många som utses av lärare och studenter. Av förordningen framgår att de senare är i minoritet. I förordningen regleras även processen för hur ledamöterna utses. Där framgår bland annat att de ledamöter som inte utses av lärare eller studenter utses av regeringen på förslag från två nomineringspersoner utsedda av regeringen, varav den ena på förslag från högskolan. I förordningen regleras även hur rektorn anställs. Där anges att rektorn anställs genom beslut av regeringen för högst sex år efter förslag av styrelsen för högskolan. Anställningen får förnyas, dock högst två gånger om vardera högst tre år.

Arbetsgivarverkets organisation är inte reglerad i lag. Myndighetens organisation ska dock nämnas här då den avviker väsentligt från vad som gäller för andra förvaltningsmyndigheter. Myndigheten leds av ett särskilt arbetsgivar Kollegium som utgörs dels av chefer för myndigheter som lyder omedelbart under regeringen och som anställts av regeringen, dels av andra personer utsedda av regeringen. De sistnämnda representerar arbetsgivare som har anknytning till det statliga området. Arbetsgivar Kollegiet ska bland annat besluta om inriktningen av förhandlingsarbetet och andra arbetsgivarpolitiska frågor av principiell karaktär eller större ekonomisk betydelse. Styrelsen utses av regeringen på förslag från Arbetsgivar Kollegiet. Den av regeringen utnämnda styrelsen anställer i sin tur myndighetens chef vilket är unikt bland myndigheterna under regeringen.

¹²² Högskolelagen (1992:1434).

¹²³ Högskoleförordningen (1993:100).

¹²⁴ Vad som sägs i lagen om högskolor avser både universitet och högskolor, om inte något annat anges särskilt, se 1 kap. 1 § andra stycket högskolelagen.

6.2 Institutionens ledning

6.2.1 Utgångspunkter

Institutionens ledningsform samt förfarandet för att utse och entlediga ledningen har central betydelse för dess oberoende. I denna del krävs särskilt noggranna överväganden eftersom institutionen kommer att lyda under regeringen. Problemställningen innehåller följande delfrågor:

1. Vilken ledningsform ska institutionen ha?
2. Hur ska utnämningen av dess ledning gå till?
3. Ska ledningen kunna skiljas från uppdraget i förtid och hur ska det i så fall gå till?

I Parisprinciperna anges följande av relevans för dessa frågor. För det första ska institutionens "sammansättning" specificeras i lag eller grundlag. Begreppet "sammansättning" skulle kunna syfta såväl på institutionens ledning som andra funktioner, exempelvis rådgivande organ.

För det andra ska enligt Parisprinciperna sammansättningen och utnämningen av institutionens "medlemmar" fastställas i enlighet med ett förfarande som ger

alla nödvändiga garantier för att säkerställa en bred representation av de samhällskrafter (i det civila samhället) som är involverade i främjande och skydd av de mänskliga rättigheterna...

Uttrycket "medlemmar" ("members") får antas syfta i första hand på institutionens ledning. Citatet kan ge intryck av att samhällskrafterna eller det civila samhället ska ha representanter i institutionens ledning. Av fortsättningen i Parisprincipernas text framgår dock att "bred representation" kan ske även genom *samarbete* med sådana företrädare.

För det tredje anger Parisprinciperna:

För att den nationella institutionens medlemmar ska ha ett stabilt uppdrag, vilket är en förutsättning för verkligt oberoende, ska deras utnämning verkställas genom en officiell handling som också fastställer

uppdragets längd. Uppdraget kan förlängas under förutsättning att mångfalden bland institutionens medlemmar säkerställs.

Detta får anses innebära följande. Institutionens ledning ska ges ett tidsbestämt uppdrag, det vill säga uppdragen ska inte gälla tillsvidare. Uppdraget ska vara ”stabilt”, det vill säga inte på godtyckliga grunder kunna avslutas i förtid. Institutionens ledning ska utnämnas genom ett beslut som fastställer uppdragets längd och som i någon form grundas på författning.

Utredarens bedömning är att processerna för tillsättning och entledigande, liksom förordnandetidens längd, måste vara sådana att de *sammantaget* säkerställer ett funktionellt oberoende för institutionen (se avsnitt 5.1.1). Samtidigt ska utredarens förslag hålla sig inom ramarna för Sveriges konstitutionella ordning enligt bland annat regeringsformen.

Det är ofrånkomligt att regeringen utnämner institutionens ledning, eller i vart fall en majoritet av den, med hänsyn till att institutionen ska vara en myndighet under regeringen och därmed omfattas av dess utnämningssmakt. Parisprinciperna anger inte *vem* som ska utse en MR-institutions ledning. Det är således förenligt med principerna att regeringen gör det, givetvis förutsatt att det finns garantier för institutionens funktionella oberoende.

Det är förenligt med regeringsformen att i olika avseenden lagreglera såväl myndighetsledningens sammansättning som processen för regeringens utnämningar. Så har exempelvis skett avseende Domarnämnden, Sametinget och de statliga universiteten och högskolorna, vilka samtliga är förvaltningsmyndigheter under regeringen (se avsnitt 6.1.6).

Parisprincipernas ordalydelse ger intryck av att institutionens ledning ska bestå av mer än en person. Så har principerna emellertid inte tillämpats. Det är accepterat att även exempelvis så kallade ombudsmannainstitutioner, som leds av en person, kan uppfylla principerna.

6.2.2 Institutionens ledningsform

Förslag: Institutionen ska ledas av en styrelse som utses av regeringen. För ledningen av verksamheten närmast under styrelsen ska det finnas en direktör som anställs av styrelsen.

Skälen för förslaget

Institutionen behöver ledas av flera personer

En första fråga är om institutionen ska ledas av en eller flera personer. Om institutionen inrättas som en enrådighetsmyndighet väljer man den vanligaste och minst komplicerade ledningsformen. Den ger en rak och tydlig ansvarskedja, såväl i förhållande till regeringen och ytterst riksdagen, som internt inom myndigheten. Beslutsfattandet blir effektivt vilket gör att institutionen kan reagera snabbt på kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Institutionen får dessutom en tydlig företrädare utåt.

Utredaren anser emellertid att institutionen ska ledas av flera personer och att det finns två starka skäl för detta. För det första måste institutionen ha en bred kompetens för att kunna fatta strategiska beslut om verksamhetens inriktning och organisering. De mänskliga rättigheterna spänner över ett omfattande fält då de berör hela den offentliga verksamheten, och institutionen ska med begränsade resurser hantera ett antal olika uppgifter inom detta fält. Myndighetsledningen ska samtidigt, med hänsyn till institutionens oberoende, ges stor frihet att styra verksamheten. Om institutionen leds av en person blir verksamheten sårbar då den blir beroende av en enda persons uppfattningar och prioriteringar.

För det andra kan institutionens uppdrag att undersöka och påtala brister inom den offentliga verksamheten leda till att den möts av starkt motstånd och ifrågasättande, eller av mer eller mindre subtila påtryckningar. Även mot den bakgrunden kan en institution som leds av en ensam person bli sårbar. En ledning med flera personer som kan stödja varandra stärker institutionens oberoende.

Utredaren anser sammantaget att skälen för en ledning bestående av flera personer är väsentligt starkare än skälen för att inrätta institutionen som en enrådighetsmyndighet.

Institutionen ska ledas av en styrelse som anställer en direktör som ska leda verksamheten under styrelsen

Utredaren ser två huvudsakliga alternativ. Det ena är en ledning bestående av flera anställda befattningshavare, i likhet med MR-delegationens förslag (se nedan) Det andra är en ledning bestående av en styrelse, det vill säga personer med ett förtroendeuppdrag, som i sin tur anställer en direktör som är myndighetschef och leder verksamheten enligt styrelsens riktlinjer. Detta skiljer sig från den vanliga ordningen för styrelsemyndigheter. Det vanliga är att myndighetschefen utses och anställs av regeringen och att hen ingår i myndighetens styrelse. Ett undantag är Arbetsgivarverket vars generaldirektör anställs av styrelsen, i vilken hen inte ingår själv.

En ledning bestående av flera anställda befattningshavare föreslogs av MR-delegationen¹²⁵: Kommissionen för mänskliga rättigheter skulle ledas av tre kommissionärer varav en skulle svara för myndighetens administrativa ledning. Kommissionärerna skulle besluta gemensamt om verksamhetens inriktning, organisation och arbetsordning. De kunde inom de ramarna komma överens om ansvarsfördelningen dem emellan och att vissa beslut skulle fattas av en kommissionär ensam. Som delegationen anfört kan en sådan ledningsmodell förena behovet av att ge institutionen tydliga, personliga företrädare med behovet av en ledning som har bred kompetens. Den kan bidra till att begränsa institutionens sårbarhet och ge ledningen utrymme att medverka i institutionens utåtriktade arbete.

Utredaren anser emellertid att det finns skäl som talar emot en MR-institution med flera chefer. Riksrevisionen, vars utformning skulle kunna utgöra en förebild, bygger på att riksrevisorerna ensamma fattar beslut inom sina granskningsområden, områden som är fördelade utifrån ett gemensamt beslut. Riksrevisorernas granskningsområden bygger för närvarande på utgiftsområdena i statsbudgeten.

En ledningsmodell med uppdelning i ansvarsområden är inte lämplig för institutionen. Ett huvudargument för att inrätta institutionen är tvärtom att den ska kunna behandla frågor som aktualiserar flera mänskliga rättigheter eller som är tvärsektoriella. Det är inte heller lämpligt att dela upp den främjande och den

¹²⁵ SOU 2010:70, s. 380–388.

skyddande aspekten av uppdraget. Om institutionen leds av flera befattningshavare kommer de således i den löpande verksamheten behöva fatta gemensamma beslut i stor utsträckning, och i betydligt känsligare frågor än fördelningen av ansvarsområden. Processen att enas internt kan komma att kräva en stor del av institutionens tid och energi. Beslutsfattandet riskerar att bli långsamt, eller att lamslås helt, om myndighetscheferna inte kan enas. Regleringen av Riksrevisionen har dessutom nyligen setts över av en utredning, vars sammantagna bedömning är att det nuvarande tredelade ledarskapets nackdelar överväger dess fördelar.¹²⁶

Utredaren anser därför att lösningen med en styrelse, som i sin tur anställer en direktör för den löpande verksamheten, är den klart bästa. Den ger en breddad kompetens i strategiska frågor och minskar institutionens sårbarhet.

Även sett till institutionens oberoende är styrelsealternativet den bästa lösningen. De andra alternativen innebär att myndighetsledningen är anställd av regeringen. Då institutionens ledning ska ha ett tidsbegränsat uppdrag (se avsnitt 6.2.1) kan man inte åstadkomma dess oberoende genom att anställa myndighetsledningen med fullmakt (se avsnitt 6.1.5), eftersom fullmaktsanställningar inte är tidsbegränsade. Myndighetschefer med tidsbegränsad anställning kan förflyttas av regeringen till en annan anställning om det är påkallat av organisatoriska skäl eller annars är nödvändigt av hänsyn till myndighetens bästa (förflyttningsinstrumentet, se avsnitt 6.1.5).

Det har konstaterats av Utredningen om översyn av anställningsvillkor för myndighetschefer att regeringens skäl för en förflyttning kan vara svåra att bedöma och ibland kanske till och med kan framstå som godtyckliga. Utredningen ansåg dock att ordningen av konstitutionella skäl inte skulle ändras.¹²⁷ Det skulle mot den bakgrunden enligt denna utredares bedömning utgöra ett alltför stort avsteg från den gällande konstitutionella ordningen att införa ett undantag från förflyttningsmöjligheten för institutionens ledning.

Om institutionen däremot leds av en styrelse som i sin tur anställer direktören kommer hen i sin egenskap av myndighetschef att ansvara inför styrelsen för sin ledning av den löpande

¹²⁶ Översyn av Riksrevisionen – slutbetänkande (2017/18:URF2), s. 48.

¹²⁷ SOU 2011:81, s. 133.

verksamheten. Direktören hamnar på så sätt på armslängds avstånd från regeringen samtidigt som styrelsen bär ansvaret inför regeringen.

Regeringen kan visserligen entlediga styrelsen, och på så sätt utkräva ansvar, men en ny styrelse måste då utses. Styrelsens sammansättning och utnämning kan regleras på ett sådant sätt att institutionens oberoende stärks ytterligare. Detta, liksom frågan om styrelseuppdragens längd och möjligheten att entlediga styrelsens ledamöter utvecklas närmare i avsnitt 6.2.4–6.2.6.

Sammantaget anser utredaren att modellen med en styrelse som utses av regeringen, och som i sin tur anställer direktören, är den lösning som bäst kan förenas med Parisprincipernas krav på oberoende och med övriga krav som bör ställas på institutionens ledning.

6.2.3 Ansvarsfördelningen mellan styrelsen och direktören

Förslag: Direktören ska vara myndighetschef, men inte själv ingå i styrelsen.

Bedömning: Ansvarsfördelningen mellan myndighetschefen och styrelsen bör i övrigt vara den som gäller generellt för styrelsemyndigheter.

Skälen för förslaget och bedömningen: Styrelsens funktion är primärt att tillföra institutionen en bred kompetens när det gäller strategiska beslut om verksamhetens inriktning och organisering. Kompetensen behöver innefatta såväl kunskap om mänskliga rättigheter som verksamhetsledning. En viktig uppgift för styrelsen kommer vara att anställa direktören. Styrelsen kommer vidare att ansvara för verksamheten inför regeringen. En viktig funktion som styrelsen kommer att ha är därför att ha insyn i verksamheten och att kontrollera att den följer de lagar och regler som gäller för statliga myndigheter.

Direktören ska, som konstaterats i föregående avsnitt, vara myndighetschef. Direktörens roll kommer att vara att leda institutionens dagliga verksamhet i enlighet med styrelsens direktiv och riktlinjer. Men styrelsen bör även kunna utgöra ett stöd för direktören och ge hen råd utan att det för den skull handlar om

formell styrning. Det kommer inte vara praktiskt möjligt eller ens lämpligt för styrelsen att fatta operativa beslut. När det gäller de beslut som ska fattas av styrelsen bör det normalt bli att dessa förbereds och föredras av direktören. Det kommer även vara direktören som normalt är institutionens ansikte utåt.

Eftersom direktören anställs av styrelsen är det inte lämpligt att hen ingår i styrelsen.

I 4 och 5 §§ myndighetsförordningen finns bestämmelser som gäller generellt för styrelsemyndigheter:

4 § Myndighetens ledning skall

1. besluta en arbetsordning,
2. i arbetsordningen besluta de närmare föreskrifter som behövs om myndighetens organisation, arbetsfördelningen mellan styrelse och myndighetschef, delegeringen av beslutanderätt inom myndigheten, handläggningen av ärenden och formerna i övrigt för verksamheten,
3. besluta en verksamhetsplan för myndigheten,
4. säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt, och
5. avgöra andra ärenden som har principiell karaktär eller större betydelse eller som avser föreskrifter, om ärendena inte skall avgöras av personalansvarsnämnden enligt 25 §.

5 § Andra ärenden än de som avses i 4 § får

1. i styrelsemyndigheter avgöras av myndighetschefen eller, om inte styrelsen bestämt något annat, av den som myndighetschefen bestämmer,
2. i enrådighetsmyndigheter och nämndmyndigheter avgöras av den som ledningen bestämmer.

Utredaren bedömer att dessa bestämmelser stämmer med den övergripande ansvarsfördelning mellan styrelse och direktör som beskrivits ovan. Den ordning som gäller generellt för styrelsemyndigheter kan därför tillämpas för institutionen. Skillnaden blir att direktören, trots att hen är myndighetschef, inte

kommer att ingå i styrelsen (jfr. 10 § myndighetsförordningen). Direktören kommer således, med myndighetsförordningens terminologi, inte att ingå i institutionens ledning. Utredaren återkommer i avsnitt 6.2.9 till frågan i vilken utsträckning ansvarsfördelningen mellan styrelse och direktör bör regleras i lag och hur en sådan reglering förhåller sig till myndighetsförordningen.

6.2.4 Styrelsens sammansättning och utnämning

Bedömning: Styrelsens sammansättning och utnämning bör regleras särskilt.

Förslag: Styrelsen ska bestå av sju ledamöter. Styrelsen ska utse en ordförande och en vice ordförande inom sig.

Inom styrelsen ska det finnas ledamöter med sakkunskap på de mänskliga rättigheternas område i förening med kvalificerad erfarenhet av arbete inom följande tre verksamhetsområden:

- det civila samhället,
- rättsväsendet och
- forskningen och den högre utbildningen.

I styrelsen ska det ingå minst två ledamöter med erfarenhet från vart och ett av de tre verksamhetsområdena.

Skälen för förslaget och bedömningen

Styrelsens betydelse för institutionens oberoende

I föregående avsnitt anfördes att styrelsens funktion primärt är att tillföra institutionen en bred kompetens när det gäller strategiska beslut om verksamhetens inriktning och organisering. Vidare konstaterades att styrelsens kompetens behöver innefatta såväl frågor om mänskliga rättigheter som verksamhetsledning. Det är dock inte nödvändigt, eller praktiskt möjligt, för styrelsen att täcka samtliga fält på de mänskliga rättigheternas område. Sådan bred kompetens bör institutionen tillföras på andra sätt, exempelvis genom institutionens råd (se avsnitt 6.3), genom dess personal, bland andra direktören och genom samarbete med andra aktörer eller genom anlitan av uppdragstagare.

Utöver detta har styrelsen givetvis en central betydelse för institutionens oberoende, särskilt med hänsyn till att styrelsen anställer myndighetschefen. Styrelsens sammansättning och utnämning är således av väsentlig betydelse för att institutionen ska uppfylla Parisprinciperna. Styrelseledamöterna måste vara personer med stark integritet och gott omdöme, och kunna värna institutionens oberoende.

Styrelseledamöterna ska inte heller utgöra representanter för olika intressen, eftersom institutionen ska vara en myndighet och bedriva uppdraget utifrån ett allmänt intresse. Styrelsen bör således inte utgöra ett medel för att åstadkomma en bred "representation" i institutionens verksamhet av de samhällskrafter som arbetar med främjande och skydd av de mänskliga rättigheterna. Detta bör istället ske genom institutionens råd. Av samma anledning bör inte styrelseuppdrag vikas särskilt för representanter från exempelvis organisationer som arbetar med rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Som utvecklas närmare i avsnitt 4.2 bör institutionen självständigt avgöra hur den vid varje tillfälle lämpligast fullgör uppdraget som nationell mekanism enligt artikel 33.2 i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Styrelsens sammansättning och utnämning bör regleras särskilt

Utredaren anser att styrelsens sammansättning och utnämning bör regleras särskilt i syfte att i största möjliga mån främja institutionens oberoende. Frågan om regleringen bör ske i lag behandlas i avsnitt 6.2.9. Regeringen bör till styrelseledamöter utnämna personer på förslag som inhämtats från utomstående aktörer. En särskild reglering om detta föreslås i avsnitt 6.2.5.

Vidare bör styrelseledamöterna ha sin bakgrund i verksamheter som kan betraktas som fristående från regeringen. Styrelsen bör vara brett sammansatt med kompetenser från skilda verksamhetsområden. På så sätt främjas styrelsens självständighet och institutionens oberoende och legitimitet. Styrelsens sammansättning bör regleras särskilt i syfte att säkerställa detta.

Styrelseledamöterna ska ha kvalificerad erfarenhet från tre verksamhetsområden

Utredaren har identifierat tre huvudsakliga verksamhetsområden inom vilka styrelseledamöterna bör ha sin bakgrund. Inom dessa områden finns väsentliga och sinsemellan kompletterande perspektiv på de mänskliga rättigheterna som bör tillföras institutionen. Inom styrelsen ska det därför finnas ledamöter med erfarenhet av arbete inom det civila samhället, rättsväsendet respektive forskningen och den högre utbildningen.

Det civila samhället har en stor betydelse för främjandet och skyddet av mänskliga rättigheter. Detta, och innebörden av begreppet ”det civila samhället”, diskuteras närmare i avsnitt 6.3.1. Det finns inom det civila samhället enskilda personer med bred och djup erfarenhet av arbete med mänskliga rättigheter. Det främjar institutionens oberoende att det ingår ledamöter med bakgrund i det civila samhället i styrelsen.

Med *rättsväsendet* menar utredningen domstolarna och de aktörer som arbetar yrkesmässigt med rättsprocesser vid domstolarna. Personer med bakgrund i denna verksamhet skulle således kunna ha erfarenhet från arbete som ordinarie domare, eller som processförare, exempelvis advokater och åklagare. Institutionen ska i sin verksamhet utgå från rättsligt bindande källor. Det rättsliga perspektivet är därmed väsentligt för institutionen. Rättsväsendets erfarenheter har därför sin naturliga plats inom institutionen.

Med *forskningen och den högre utbildningen* menar utredningen den verksamhet som bedrivs vid universitet och högskolor. Oavsett om de bedrivs i myndighets- eller privaträttslig form har de stor självständighet och frihet från regeringen i den forskning och undervisning de bedriver på, bland mycket annat, de mänskliga rättigheternas område. Inom universitetsvärlden finns personer med värdefulla erfarenheter. Även om institutionen inte själv ska ägna sig åt forskning är ett vetenskapligt och evidensbaserat perspektiv, med utgångspunkt i det förutsättningslösa sökandet efter kunskap, värdefullt för institutionen.

Styrelseledamöterna ska ha *kvalificerad* erfarenhet från något av verksamhetsområdena. De ska således ha arbetat på en avancerad nivå inom sitt respektive verksamhetsområde. Av naturliga skäl förutsätter detta vanligtvis även att personen har arbetat inom

området under en längre tid. Det bör således vara ovanligt att en person har lyckats förvärva kvalificerad erfarenhet på mer än ett område.

Styrelseledamöterna behöver förena sin erfarenhet från sitt respektive verksamhetsområde med sakkunskap på de mänskliga rättigheternas område. De bör därför även omfattas av ett krav på sådan sakkunskap.

Styrelsen ska bestå av sju ledamöter varav minst två från vardera av verksamhetsområdena

Styrelsens storlek och antalet ledamöter med bakgrund i de tre verksamhetsområdena bör med hänsyn till institutionens oberoende fastställas.

Bedömningen av hur stor styrelsen behöver vara är en avvägning mellan behovet av å ena sidan effektivitet, vilket talar för en mindre styrelse, och av å andra sidan bred kompetens och minskad sårbarhet, vilket talar för en större styrelse. Eftersom styrelsen inte ska representera de olika intressen som finns inom området för mänskliga rättigheter kan den vara förhållandevis liten.

Utredaren bedömer att styrelsen ska bestå av sju personer. I styrelsen ska det ingå *minst* två ledamöter med erfarenhet från vart och ett av de tre verksamhetsområdena. Som konstaterats ovan kan det tänkas, även om det är ovanligt, att en person har kvalificerad erfarenhet på mer än ett område. Eftersom styrelsen består av sju personer kommer åtminstone en person inte omfattas av kravet på erfarenhet från ett visst område. Regeringen ges därmed visst utrymme att till ledamot utse någon med annan erfarenhet. Även för en sådan person gäller givetvis att hen ska ha stark integritet och gott omdöme och kunna värna institutionens oberoende.

Styrelsen ska utse en ordförande och en vice ordförande inom sig

Regeringen utser vanligtvis ordförande och vice ordförande i styrelsemyndigheter. I exempelvis Domarnämnden utser däremot nämnden sin egen ordförande och vice ordförande. Utredaren bedömer att det ytterligare kan stärka institutionens oberoende med

en sådan ordning. Institutionens styrelse ska därför utse ordförande och vice ordförande inom sig.

6.2.5 Inhämtande av förslag till styrelseledamöter

Förslag: Regeringen ska inhämta förslag till ledamöter från

- Rådet för de mänskliga rättigheterna (se avsnitt 6.3.2),
- de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna,
- Sveriges advokatsamfund, och
- universiteten och högskolorna.

Skälen för förslaget: Som konstaterats i föregående avsnitt bör styrelsens sammansättning och utnämning regleras särskilt i syfte att i största möjliga mån främja institutionens oberoende. Vidare angavs att en majoritet av styrelseledamöterna bör ha sin bakgrund i verksamheter som kan betraktas som fristående från regeringen, samt att styrelsen bör vara brett sammansatt med kompetenser från skilda verksamhetsområden.

I föregående avsnitt konstaterades även att regeringen till styrelseledamöter bör utnämna personer på förslag som inhämtats från utomstående aktörer. Utredaren bedömer att en sådan ordning kan stärka institutionens oberoende och ge institutionen en större legitimitet i samhället i stort. Institutionen både blir, och framstår som, mer oberoende.

De aktörer som ska anförtros uppgiften att föreslå kandidater till styrelsen måste ha en ställning som innebär att de är, och uppfattas vara, självständiga från regeringen. De måste även ha en legitimitet och ett förtroende i samhället i stort samt vara relevanta utifrån de krav på styrelseledamöternas bakgrund och erfarenheter som föreslås i föregående avsnitt.

Utredaren föreslår i avsnitt 6.3 att ett särskilt råd ska inrättas vid institutionen, benämnt Rådet för de mänskliga rättigheterna. Rådet ska tillföra institutionen det civila samhällets och andra aktörers erfarenheter av arbete med mänskliga rättigheter. Rådet ska bestå av personer med erfarenhet inom många olika fält där inget enskilt

perspektiv kommer att dominera. Rådet bör kunna lämna förslag som är brett förankrade. Rådet ska utses av institutionens styrelse, och således vara oberoende från regeringen. Utredaren anser därför att regeringen ska inhämta förslag till styrelseledamöter från rådet. Detta kan givetvis inte gälla första gången styrelsen utses eftersom rådet då inte kommer att vara utnämnt. Regeringen får säkerställa på annat sätt att den har underlag för att utse minst två ledamöter med erfarenhet från det civila samhället.

Utredaren anser att regeringen även ska inhämta förslag till styrelseledamöter från de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna, Sveriges advokatsamfund samt universitetet och högskolorna. Även dessa aktörer är självständiga från regeringen, har en legitimitet och ett förtroende i samhället i stort och är relevanta utifrån de krav på styrelseledamöternas bakgrund och erfarenheter som föreslås i föregående avsnitt.

De tillfrågade aktörerna är inte skyldiga att lämna förslag. Eftersom det är fråga om *förslag* kommer regeringen inte heller vara tvungen att utse någon bland de förslag som inhämtats. Med hänsyn till institutionens oberoende bör regeringen emellertid endast om det finns tungt vägande skäl utse någon som inte har föreslagits.

6.2.6 Styrelseuppdragets längd och upphörande

Förslag: Styrelseledamöterna ska utses för en tid om fem år. Regeringen ska endast få entlediga en ledamot i förtid på ledamotens begäran eller om det finns synnerliga skäl. Om en ledamots uppdrag upphör i förtid ska en ny ledamot utses för återstoden av tiden.

Skälen för förslaget

Styrelseuppdragets längd

Parisprinciperna kräver att en MR-institutions "medlemmar", dess ledning, ges ett stabilt uppdrag. I detta ligger bland annat att uppdragstiden inte får vara för kort. En rimlig avvägning behöver göras mellan behovet av å ena sidan förnyelse och å andra sidan kontinuitet. Institutionens oberoende talar för en längre

uppdragstid. Utredaren anser att ett förordnande om fem år innebär en lämplig avvägning. Uppdragstidens längd bör vara fastställd till fem år så att regeringen inte fritt kan frångå den.

Institutionens styrelse kommer ha en särskilt betydelsefull roll jämfört med myndighetsstyrelser generellt. Det blir därmed av stor vikt att det finns en kontinuitet inom styrelsen. Hela styrelsen bör således inte bytas ut vid ett och samma tillfälle. Styrelseledamöternas förordnanden bör således överlappa varandra.

Ett sätt att åstadkomma överlappande förordnanden är att uppdragstiden fastställs till *högst* fem år. Då kan regeringen vid behov anpassa förordnandenas längd så att de överlappar varandra. En annan lösning är att i lagen ange ett spann, exempelvis tre till sex år, inom vilket förordnandetiden ska hålla sig.

Ingen av dessa lösningar är dock tillfredsställande, eftersom det ger regeringen ett alltför stort inflytande i fråga om uppdragstidens längd. Istället anser utredaren att behovet av överlappning ska lösas genom en särskild ikraftträdandebestämmelse enligt vilken ledamöterna i den första styrelsen ska ges olika långa förordnanden. (se kapitel 8). En särskild bestämmelse behövs också för den situationen att en ledamots uppdrag upphör innan förordnandet löpt ut. För sådana situationer föreslår utredaren att den ledamot som ersätter den som lämnat uppdraget ska utses för den tid som återstår av den femåriga uppdragstiden. På så sätt kommer inte samtliga ledamöter bytas ut samtidigt.

Entledigande av ledamot i förtid

Frågan är i vilka former och på vilka grunder ledamöternas uppdrag ska kunna avbrytas innan deras förordnande löpt ut. Med hänsyn till institutionens oberoende och Parisprincipernas krav på ett stabilt uppdrag bör ledamöter inte kunna entledigas annat än i undantagsfall. Detta har i tidigare utredningar beskrivits så att ledningen ”inte annat än under exceptionella förhållanden kan tvingas lämna sitt uppdrag i förtid”.¹²⁸

Det finns flera tänkbara händelser som kan göra ett entledigande fullt legitimt eller rent av nödvändigt. För det första kan en ledamot av olika skäl, såsom förhållanden på det personliga planet, vilja bli

¹²⁸ SOU 2011:29, s. 260.

entledigad. För det andra kan det i undantagsfall uppstå situationer där regeringen med hänsyn till institutionens bästa tvingas entlediga en ledamot som inte själv begärt att få avbryta sitt uppdrag. En styrelseledamot kan genom att begå brott eller genom annan misskötsamhet skada förtroendet för institutionen. Ledamöter kan åta sig anställningar eller andra uppdrag som leder till intressekonflikter. Sjukdom kan göra det omöjligt för en ledamot att fullgöra uppdraget. Starka och olösliga eller långvariga konflikter eller passivitet inom styrelsen kan förlama institutionen och undergräva dess legitimitet. Detsamma gäller om styrelsen inte ingriper mot en direktör som fungerar dåligt.

Utnämningmakten innebär även att regeringen har befogenhet att entlediga styrelseledamöter. Bestämmelsen i 1 kap. 9 § regeringsformen gäller även i sådana situationer. Regeringen ska således beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet. Entledigande av styrelseledamöter måste därför, liksom varje annan förvaltningsåtgärd, grundas på objektiva godtagbara skäl.¹²⁹

Principen är däremot att regeringens beslut inte kan överklagas. Regeringens utövande av utnämningmakten granskas dock regelbundet av konstitutionsutskottet. Utredaren bedömer att det skulle innebära ett alltför stort avsteg från den konstitutionella ordningen att införa andra former för kontroll av regeringens beslut än de som följer av regeringsformen.

Frågan är emellertid om det finns anledning att närmare reglera *grunden* för regeringens beslut om entledigande. Utredarens bedömning är, som tidigare nämnts, att institutionens sammansättning och processen för ledningens tillsättande och entledigande ska vara sådana att de *sammantaget* garanterar institutionens oberoende.

Den föreslagna ledningsmodellen ger redan i sig institutionen ett starkt oberoende. Oberoendet blir betydande redan genom att styrelsen är brett sammansatt och består av personer som har sin bakgrund i verksamheter som kan betraktas som fristående från regeringen. Därtill innebär hot om att förlora ett styrelseuppdrag i sig ett väsentligt mindre påtryckningsmedel än hot om att förlora en anställning. Regeringen torde även, bland annat med hänsyn till den uppmärksamhet frågan kan få, ha anledning att särskilt noga

¹²⁹ Jfr. SOU 2011:81, s. 95.

överväga om den ska entlediga en sådan styrelse. Regeringen ska dessutom inhämta förslag till ledamöter från aktörer som är självständiga i förhållande till regeringen. Även om det blir nödvändigt för regeringen att entlediga styrelsen eller en enskild ledamot ska den nya styrelsen uppfylla de särskilda kraven ifråga om sammansättning.

Av särskild betydelse för institutionens oberoende är vidare att styrelsen utser sin ordförande och vice ordförande inom sig, samt att direktören inte kommer att anställas av regeringen utan av styrelsen. Regeringen kommer inte ha möjlighet att förflytta direktören från anställningen och avskedande av direktören kommer att beslutas av Statens ansvarsnämnd och ytterst kunna prövas av domstol.

Vid bedömningen av om ett entledigande av en styrelseledamot är sakligt grundat, enligt 1 kap. 9 § regeringsformen, bör det vidare kunna beaktas att det är fråga om en ledamot vid en oberoende institution enligt Parisprinciperna. Regeringens utrymme att sakligt motivera ett entledigande bör därmed vara begränsat. Utredaren anser med hänsyn till institutionens oberoende att detta begränsade utrymme uttryckligen bör framgå av lagen. Entledigande av styrelseledamöter ska endast få ske i de undantagsfall då det finns mycket starka skäl för det. Regeringen ska enligt lagen därför endast få entlediga en ledamot i förtid på ledamotens begäran eller om det finns synnerliga skäl.

6.2.7 Direktörens anställning och kvalifikationer

Förslag: Direktören ska anställas för en tid om sju år. Anställningen ska utlysas och tillsättas efter ett ansökningsförfarande. Sekretessen enligt 39 kap. 5 b § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska inte gälla i ärendet om anställning av direktören. Styrelsen ska få utse en tillförordnad direktör fram till dess att direktören anställts.

Direktören ska ha erfarenhet av kvalificerat arbete inom de mänskliga rättigheternas område.

Styrelsen ska få skilja direktören från anställningen om det är nödvändigt av hänsyn till institutionens bästa.

Skälen för förslaget

Direktören kommer att ha en nyckelroll i institutionen. Styrelsens enskilt viktigaste beslut kommer att vara anställningen av direktören. Frågan är således om det finns anledning att i något avseende reglera förfarandet eller fastställa kompetenskrav eller liknande för tjänsten.

Direktören ska anställas för en tid om sju år

Direktörens anställning bör vara tidsbestämd. Detta är ett krav som får anses följa av Parisprinciperna (se 6.2.1). Genom att anställningen är tidsbestämd främjas förnyelse inom institutionen. Om direktören ges ett i tiden överblickbart uppdrag kan detta även antas gynna att hen bedriver uppdraget med kraft och tydlighet.

Vidare bör anställningstidens längd möjliggöra för direktören att bedriva arbetet med långsiktighet. Enligt praxis anställs myndighetschefer för en tid om sex år med möjlighet till tre års förlängning. Utredaren anser emellertid att direktören ska ha en anställning som är ett par år längre än styrelseledamöternas förordnandetid, vilken ska vara fem år (se avsnitt 6.2.6). Direktören bör därför anställas för en tid om sju år. Anställningstiden bör vara reglerad i förhållande till styrelsen. Genom att styrelsen inte kan anställa direktören på för kort tid ges direktören ett visst oberoende gentemot styrelsen.

Anställningen av direktören och utnämning av tillförordnad direktör

Utredaren anser att tjänsten som direktör ska utlysas och tillsättas efter ett ansökningsförfarande. Med detta avses att tjänsten ska annonseras offentligt med möjlighet för var och en att söka den. En bestämmelse av liknande slag finns i 6 § första stycket anställningsförordningen (1994:373). Enligt bestämmelsen ska en myndighet som avser att anställa en arbetstagare på något lämpligt sätt informera om detta så att de som är intresserade av anställningen kan anmäla det till myndigheten inom en viss tid. Enligt tredje stycket samma bestämmelse behöver emellertid någon information inte lämnas, om särskilda skäl talar mot det. Utredaren menar att

tjänsten som direktör alltid ska utlysas och att detta ska följa av en särskild reglering. Därmed säkerställs att alla kvalificerade personer har möjlighet att ansöka om anställningen. Genom att det anges att tjänsten ska tillsättas *efter ett ansökningsförfarande* kan styrelsen endast anställa den som själv har sökt tjänsten.

Om direktören av någon anledning slutar i förtid riskerar verksamheten att stå utan ledning under tiden som anställningsförfarandet pågår. Styrelsen bör därför ges möjlighet att vid behov utse en tillförordnad direktör fram till dess att en ny direktör har tillträtt. En sådan tillförordnad direktör är inte detsamma som den ställföreträdare som myndighetschefer ska ha enligt 24 § myndighetsförordningen.

Direktörens kvalifikationer

Direktörens personliga lämplighet och kvalifikationer är centrala. Vid rekryteringen av direktören kommer styrelsen vara bunden av 12 kap. 5 § andra stycket regeringsformen. Enligt den bestämmelsen ska det vid beslut om statliga anställningar endast ska fästas avseende vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Direktören behöver givetvis ha gott omdöme och förmåga att leda en myndighet. Särskilda kvalifikationskrav bör därtill gälla för direktören. Det bör regleras att hen ska ha erfarenhet av kvalificerat arbete med mänskliga rättigheter. Direktören ska ha arbetat med frågor om mänskliga rättigheter på en hög nivå under en längre tid. Detta förutsätter i sin tur i princip en relevant akademisk examen, exempelvis en juristexamen eller en examen inom statsvetenskap med inriktning mot folkrätt.

Utredaren har övervägt om ett det bör vara ett uttryckligt krav att direktören ska ha juristutbildning. De rättsligt bindande förpliktelseerna är utgångspunkten för institutionens uppdrag (se avsnitt 4.1). Rättsliga analyser kommer utgöra en central del av institutionens arbete och det är väsentligt för dess trovärdighet och legitimitet att det arbetet håller en hög nivå. Utredaren anser emellertid att det inte bör ställas formella krav på utbildning för tjänsten då detta kan stänga ute lämpliga sökande.

I ärendet om anställning av direktören ska det inte gälla sekretess enligt 39 kap. 5 b § offentlighets- och sekretesslagen

I 39 kap. 5 b § offentlighets- och sekretesslagen (OSL) finns en bestämmelse om sekretess i ärende om anställning av myndighetschefer. Sekretessen gäller för uppgift som lämnar eller kan bidra till upplysning om en enskild kandidats identitet.

Bakgrunden till bestämmelsen var att regeringen hade övergått till att anställa myndighetschefer huvudsakligen efter annonsering och intresseanmälan. Som motivering för att införa sekretess anförde regeringen att offentligheten i det öppna rekryteringsförfarandet medförde att inte tillräckligt många kvalificerade personer anmälde sitt intresse.¹³⁰

Sekretessen gäller i ärenden om anställning av myndighetschef vid en förvaltningsmyndighet *som lyder omedelbart under regeringen*. I förarbetena anfördes följande (utredarens kursivering):

Det förekommer att en förvaltningsmyndighet under regeringen i sin tur har flera myndigheter under sig. Som exempel kan nämnas polisen, där det finns en centralmyndighet, Rikspolisstyrelsen, som har flera länspolismyndigheter under sig. Sekretessbestämmelsen är *endast tillämplig vid regeringens anställning* av myndighetschefer vid förvaltningsmyndigheter som lyder omedelbart under regeringen. Anställning av andra myndighetschefer som t.ex. länspolismästare omfattas därmed inte.¹³¹

Institutionen kommer vara en förvaltningsmyndighet som lyder omedelbart under regeringen. Direktören kommer att vara myndighetschef, även om hen inte anställs genom beslut av regeringen. Bestämmelsen i 39 kap. 5 b § OSL anger emellertid inte att anställningsärendet måste utmynna i beslut av regeringen. Den skulle således enligt sin ordalydelse vara tillämplig även när institutionens styrelse anställer direktören.

Motiven till att bestämmelsen infördes, särskilt det ovan angivna uttalandet i förarbetena, skulle kunna tas till intäkt för att avsikten med bestämmelsen är att den endast ska tillämpas i ärenden där regeringen beslutar om anställning. Det var även det som föreslogs av den utredning som föregick propositionen.¹³²

¹³⁰ Prop. 2009/10:56, s. 19

¹³¹ A. prop., s. 49.

¹³² SOU 2009:4, s. 51.

Regeringen beslutar om anställning av samtliga chefer för myndigheter som lyder omedelbart under regeringen. Enda undantaget är, och var vid bestämmelsens införande, anställningen av Arbetsgivarverkets generaldirektör. I sådana ärenden beslutar verkets styrelse. I förarbetena diskuteras emellertid inte om sekretessbestämmelsen då är tillämplig. Lagstiftaren tycks inte ha gjort några överväganden åt ena eller andra hållet. Utredaren bedömer att skälen för att införa sekretessen skulle kunna anföras även när någon annan än regeringen anställer en myndighetschef. Det finns därför inte anledning att frångå bestämmelsens ordalydelse. Sammanfattningsvis bedömer utredaren därför att bestämmelsen i 39 kap. 5 b § OSL skulle bli tillämplig även i ärenden där institutionens styrelse anställer direktören.

Utredaren anser emellertid att sekretess inte bör gälla i ärenden där institutionen anställer direktören. Det är avgörande för institutionens möjlighet att få genomslag och fylla en funktion att den uppfattas som trovärdig och legitim inte enbart hos myndigheter och andra offentliga organ utan även bland allmänheten och inom det civila samhället. Om allmänheten ges insyn i anställningsförfarandet stärks institutionens legitimitet. Anställningsförfarandet bör därför vara så öppet som möjligt.

Enligt 39 kap. 5 b § OSL gäller inte sekretessen i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det. En sådan föreskrift finns i 10 § a offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) för ärenden om anställning av rektorer för universitet och högskolor. Utredaren föreslår att en motsvarande bestämmelse införs för ärenden om anställning av institutionens direktör (se författningsförslaget, avsnitt 1.5).

Styrelsen ska undantagsvis kunna skilja direktören från anställningen

Styrelsen kommer att ansvara för institutionens verksamhet inför regeringen, och förtroendet mellan styrelsen och direktören kommer att bli avgörande för om institutionen ska vara framgångsrik. Direktören kommer som myndighetschef med tidsbestämd anställning inte att kunna sägas upp, utan endast avskedas. För att det ska finnas grund för avsked måste arbetstagaren dock ha grovt åsidosatt sina åligganden mot arbetsgivaren. Styrelsen

måste emellertid ha verktyg att kunna agera om förtroendet för direktören förbrukas utan att det finns grund för avsked.

Myndighetschefer med tidsbestämd anställning kan, utöver avsked, endast skiljas från anställningen genom att förflyttas enligt 33 § andra stycket lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA). De ska då förflyttas till en annan statlig anställning som tillsätts på samma sätt.

Institutionens direktör ska vara myndighetschef, men en förflyttningsmöjlighet kommer inte vara relevant eftersom direktören inte ska vara anställd av regeringen. Situationen är densamma som för Arbetsgivarverkets generaldirektör. Arbetsgivarverkets styrelse kan inte förflytta generaldirektören, utan istället, med stöd av 33 § första stycket LOA, skilja vederbörande från tjänsten om det är nödvändigt av hänsyn till verkets bästa. Utredaren anser att denna bestämmelse bör omfatta även institutionens direktör. I myndighetens instruktion bör, i likhet med Arbetsgivarverkets instruktion, även införas en bestämmelse som ger styrelsen befogenhet vidta sådana åtgärder.

Direktören har om hen skiljs från anställningen möjlighet att väcka talan vid domstol enligt 37 § LOA. Lagregleringen i 33 § LOA är tvingande, men utgör inte något hinder mot att träffa individuellt avpassade anställningsavtal.¹³³

Ett skäl för att skilja direktören från anställningen med hänsyn till myndighetens bästa kan vara till exempel att hen inte är lämplig för sin uppgift, har misskött förvaltningen eller förlorat styrelsens förtroende.

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

Förslag: Den som har varit styrelseledamot eller direktör ska inte få förordnas till nytt uppdrag eller anställas på nytt vid institutionen tidigare än fem år från det senaste uppdragets eller den senaste anställningens upphörande.

Skälen för förslaget: Parisprinciperna tillåter att uppdraget för en MR-institutions "medlemmar" förlängs under förutsättning att

¹³³ Prop. 1993/94:65, s. 49.

mångfalden bland dem säkerställs. Utredaren anser att såväl direktören som styrelseledamöterna ska räknas som institutionens medlemmar. Utredaren anser att det finns skäl att inte tillåta förlängning av styrelseuppdragen. Att styrelsens ledamöter saknar incitament att förordnas på nytt stärker institutionens oberoende. Därtill främjar det förnyelse om ledamöterna byts ut. Detsamma gäller för direktören. Direktörens anställning bör därför inte kunna förlängas. Behovet av kontinuitet inom institutionen bör istället tillgodoses genom att inte samtliga styrelseledamöter byts ut samtidigt (se avsnitt 6.2.6 och kapitel 8) och genom att direktören har en förhållandevis lång anställningstid.

Utredaren anser emellertid det vore olyckligt att helt utestänga personer som tidigare varit styrelseledamot eller direktör vid institutionen från att återkomma då sådana personer besitter värdefulla erfarenheter. Det ska därför vara möjligt att utses på nytt eller anställas på nytt vid institutionen fem år från det senaste uppdragets eller den senaste anställningens upphörande.

6.2.9 Lagreglering i väsentliga delar

Förslag: För att stärka institutionens oberoende och uppfylla Parisprinciperna ska institutionens ledning i väsentliga avseenden regleras i lag. Följande ska regleras i lag:

- Institutionens ledningsform och styrelsens sammansättning och utnämning.
- Från vilka aktörer regeringen ska inhämta förslag till styrelseledamöter.
- Styrelseuppdragets längd samt att en ledamot ska få entledigas endast om det finns synnerliga skäl.
- Direktörens kvalifikationer och att direktören inte ska ingå i styrelsen.
- Att styrelsen anställer direktören.
- Direktörens anställningstid samt att hen anställs efter ett ansökningsförfarande.
- Styrelsens möjlighet att utse en tillförordnad direktör.

- Begränsningen av möjligheten att utses på nytt till styrelseledamot eller anställas på nytt som direktör.

Bedömning: Det är tillräckligt att den övergripande ansvarsfördelningen mellan styrelse och direktör framgår av lagen. Kompletterande bestämmelser, inklusive att direktören ska vara myndighetschef, kan finnas i myndighetens instruktion eller i myndighetsförordningen.

Skälen för förslaget och bedömningen: Enligt Parisprinciperna ska en MR-institutions sammansättning vara specificerad i lag eller grundlag. Med sammansättning får förstås främst sammansättningen av institutionens ledning. Parisprincipernas krav i detta avseende, liksom det generella kravet på oberoende som genomsyrar principerna, medför enligt utredaren att utformningen av institutionens ledning i väsentliga avseenden måste regleras i lag. En lagreglering hindrar regeringen att i sådana avseenden ändra institutionen. Den binder även institutionen själv. Oberoendet stärkts betydligt med hänsyn till att lagändringar föregås av ett remissförfarande och en riksdagsbehandling, med möjlighet till insyn för allmänheten.

Utredaren bedömer att institutionens ledningsform och styrelsens sammansättning och utnämning ska regleras i lag (avsnitt 6.2.2–6.2.4). Utredaren anser däremot att det räcker att ansvarsfördelningen mellan styrelsen och direktören regleras övergripande i lagen. Kompletterande bestämmelser, inklusive att direktören ska vara myndighetschef, kan finnas i myndighetens instruktion eller i myndighetsförordningen. I lagen ska därför enbart anges att institutionen leds av en styrelse och att det för ledningen av verksamheten närmast under styrelsen finns en direktör. Utredaren bedömer att bestämmelserna i 4 och 5 §§ myndighetsförordningen stämmer med den övergripande ansvarsfördelningen. I förhållande till lagregleringen bör de ses som preciseringar. De bör därför kunna tillämpas även för institutionen. Något behov av en särreglering finns därför inte.

Vidare ska det framgå av lagen att styrelsen anställer direktören. Att riksdagen i lag anger att en befattningshavare vid en myndighet under regeringen anställs av myndighetens ledning har stöd i

regeringsformen.¹³⁴ Direktören ska inte ingå i styrelsen (se avsnitt 6.2.3), vilket för tydlighets skull bör framgå av lagen.

Utredaren bedömer därutöver att följande behöver regleras i lag:

- Från vilka aktörer regeringen ska inhämta förslag till styrelseledamöter (avsnitt 6.2.5).
- Styrelseuppdragens längd och att regeringen får entlediga en styrelseledamot endast om det finns synnerliga skäl (avsnitt 6.2.6).
- Att styrelsen anställer direktören (avsnitt 6.2.2).
- Direktörens kvalifikationer (avsnitt 6.2.7).
- Direktörens anställningstid samt att hen anställs efter ett ansökningsförfarande (avsnitt 6.2.7).
- Styrelsens möjlighet att utse en tillförordnad direktör (avsnitt 6.2.7).
- Begränsningen av möjligheten att utses på nytt till styrelseledamot eller anställas på nytt som direktör (avsnitt 6.2.8).

6.3 Civilsamhällets och andra aktörers medverkan vid institutionen

6.3.1 Utgångspunkter

Enligt Parisprinciperna ska det finnas garantier för att säkerställa en bred representation av de samhällskrafter inom civilsamhället som är involverade i främjande och skydd av de mänskliga rättigheterna. Det framgår av principerna att sådan ”representation” kan åstadkommas såväl genom representanter i institutionens ledning som genom olika former av samarbete. GANHRI:s ackrediteringskommitté SCA (se avsnitt 3.1.2) har anfört att sådan representation kan åstadkommas genom representanter för olika grupper i institutionens ledning, genom att sådana grupper får lämna förslag till kandidater, genom rådgivande kommittéer, nätverk,

¹³⁴ Jfr. prop. 1999/2000:46 s. 135 f.

konsultationer eller offentliga forum, samt genom en mångfald bland institutionens personal.¹³⁵ Parisprinciperna är således flexibla.

Utöver Parisprinciperna behöver artikel 33.3 i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD) beaktas. Enligt artikeln ska det civila samhället, särskilt personer med funktionsnedsättning och de organisationer som representerar dem, involveras i och fullt ut medverka i övervakningsförfarandet. Även denna artikel är flexibel eftersom medverkan bör kunna ske på många olika sätt.

Frågan om de närmare formerna för ”representationen” respektive ”medverkan” får avgöras utifrån Sveriges nationella förutsättningar. Institutionens styrelse ska inte bestå av företrädare för olika intressen (se avsnitt 6.2.4). Representation av de samhällskrafter som arbetar med främjande och skydd av de mänskliga rättigheterna bör således åstadkommas på annat sätt. Utredaren använder därför fortsättningsvis uttrycket ”medverkan” för att beteckna representationen.

Frågan är till en början vad det är för ”sociala krafter” som ska medverka i institutionens arbete. Parisprinciperna nämner civilsamhället och räknar i en punkt upp ett antal typiska exempel. Det handlar såväl om ideella organisationer som särskilt arbetar med att främja mänskliga rättigheter som olika slags yrkessammanslutningar. För det svenska sammanhanget har civilsamhället definierats i propositionen *En politik för det civila samhället* (prop. 2009/10:55) som

... en arena, skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet, där människor, grupper och organisationer agerar tillsammans för gemensamma intressen.¹³⁶

Regeringen har i den nationella strategin för arbetet med mänskliga rättigheter (skr. 2016/17:29) lyft fram det civila samhällets och dess organisationers centrala roll i arbetet för de mänskliga rättigheterna. Regeringen konstaterade att många av organisationerna aktivt bevakar att de mänskliga rättigheterna respekteras inom den offentliga verksamheten, dokumenterar och påtalar kränkningar av rättigheterna samt företräder enskilda, grupper och intressen, såväl

¹³⁵ *General Observations of the Sub-Committee on Accreditation*, GANHRI, 21 februari 2018, Observation nr. 1.7.

¹³⁶ Prop. 2009/10:55, s. 28

nationellt som internationellt. Regeringen noterade även att det civila samhället och dess organisationer är viktiga för att sprida kunskap och medvetenhet om de mänskliga rättigheterna.¹³⁷

De skäl som kan anföras för att det civila samhället ska medverka i institutionens verksamhet är flera. Det finns inom det civila samhället såväl enskilda personer som organisationer som har bred och djup erfarenhet av arbete med mänskliga rättigheter. De kan tillföra ett annat perspektiv på den offentliga verksamheten än de myndigheter som institutionen även behöver samverka med. Genom medverkan från det civila samhällets sida kan institutionen förankra sin verksamhet i en bredare krets och försäkra sig om att den bedriver ett arbete som är relevant. Genom att det civila samhället ges en inblick i institutionens verksamhet kan dess förtroende och legitimitet stärkas.

Parisprinciperna nämner dock inte uteslutande den ideella sektorn som exempel på samhällskrafter som bör medverka vid en institution, utan även universitet och t.o.m. parlamentet och ministerier (de senare enbart i en rådgivande roll). Utredaren konstaterar att ”samhällskrafter” således får förstås som ett bredare begrepp än enbart ideella krafter. Även inom näringslivet och den akademiska världen finns sådana krafter som bör tas tillvara.

6.3.2 Rådet för de mänskliga rättigheterna

Förslag: Vid institutionen ska det finnas ett råd som benämns Rådet för de mänskliga rättigheterna. Rådet ska utses av institutionens styrelse.

Rådet ska ge råd och stöd genom att tillföra institutionen kunskaper och erfarenheter från det civila samhällets och andra aktörers arbete med mänskliga rättigheter. Inom rådet ska det finnas särskild kompetens i fråga om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Rådets namn och uppgifter samt att det utses av styrelsen ska anges i lag. I övriga frågor som rör rådet ska institutionen besluta själv.

¹³⁷ Skr. 2016/17:29, s. 36.

Skälen för förslaget: Parisprinciperna och artikel 33 i CRPD är som konstaterats i föregående avsnitt flexibla i fråga om formen för civilsamhällets och andra samhällskrafters medverkan vid en MR-institution. Institutionen kommer inom ramen för sitt uppdrag att själv kunna besluta om former för sådan medverkan. Den kan exempelvis bilda olika mer eller mindre permanenta rådgivande organ, referens- eller expertgrupper eller liknande. Utredaren anser att institutionen i princip själv ska få avgöra formerna för medverkan. På en punkt anser utredaren emellertid att formen för medverkan ska vara fastställd. Det ska, i likhet med situationen i övriga nordiska länder, fastslås i lag att det vid institutionen ska finnas ett permanent råd.

Rådets uppgift ska vara att ge myndigheten råd och stöd genom att tillföra institutionen erfarenheter från det civila samhällets och andra aktörers arbete med mänskliga rättigheter. För att det ska säkerställas att det inom rådet finns kompetens i fråga om rättigheter för personer med funktionsnedsättning ska detta särskilt framgå.

Även om rådets huvudsakliga uppgift ska vara att tillföra institutionen kompetens kommer rådet även att kunna fungera som ett samlande forum för utbyte mellan de olika aktörer som arbetar med mänskliga rättigheter och som en möjlighet för dessa aktörer att ges inblick i institutionens verksamhet.

Rådet ska vara brett sammansatt och inkluderande. De mänskliga rättigheterna spänner över alla samhällsområden. Inom många områden aktualiseras flera olika rättigheter och internationella åtaganden. Exempelvis kan det inom utbildningsområdet bli fråga om att tillämpa bland annat barnkonventionen, CRPD och den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk. Det finns därför ett värde i att många perspektiv och erfarenheter kan mötas samtidigt i rådet. Därigenom kan en fråga ges en mångsidig belysning.

Rådets ledamöter bör ingå där på grund av att de har relevanta kunskaper och erfarenheter. De ska inte ingå i egenskap av representanter för olika organisationer. Över huvud taget bör inte medlemskap i en organisation vara en förutsättning för att utses till ledamot. Som framgår under avsnitt 6.3.1 bör dessutom även andra än representanter för civilsamhället kunna ingå i rådet.

Rådets ledamöter bör utses av styrelsen eftersom styrelsen är institutionens ledning och frågan om rådets sammansättning är av principiell betydelse.

När det gäller ordförandeskapet i rådet konstaterar utredaren att det vanliga är att myndighetschefen är ordförande i rådgivande organ. Detta är naturligt eftersom de rådgivande organen ska vara en resurs för myndigheten. Det är därför vanligtvis lämpligt att myndighetschefen sätter dagordningen och håller i sammanträdena. I avsnitt 6.2.5 föreslås emellertid att rådet ska ges en roll vid tillsättandet av styrelsen, som i sin tur anställer myndighetschefen. Det är då inte lämpligt att myndighetschefen ingår i rådet. Rådet bör dessutom ges en något mer fristående roll i förhållande till myndighetschefen än sedvanliga rådgivande organ. På så sätt kan rådet mer förutsättningslöst bidra till institutionens verksamhet. Med hänsyn till detta bör styrelsen utse ordförande i rådet. Denna befogenhet följer av att styrelsen utser rådet och behöver därför inte fastslås särskilt.

Rådet bör ges namnet *Rådet för de mänskliga rättigheterna*. Genom ett eget namn får rådet en tydligare profil och dess roll och betydelse markeras ytterligare.

Rådets namn och uppgifter samt att det utses av institutionens styrelse bör anges i lag. I övriga frågor som rör rådet bör institutionen få besluta själv eftersom förutsättningarna kan skifta över tid och institutionen bör ges största möjliga handlingsutrymme. Frågorna kan handla om formerna för rådets verksamhet samt antal ledamöter, grunderna för hur dessa utses och längden på deras förordnanden.

6.4 Övriga garantier för en oberoende verksamhet

I avsnitt 6.2 har utredaren behandlat frågan om utformningen av institutionens ledningsform samt tillsättande och entledigande av dess ledning. I sammanhanget kan nämnas att regeringens utövande av sin utnämningssmakt granskas regelbundet av riksdagen genom konstitutionsutskottet. Även om institutionen inrättas som en myndighet under regeringen har riksdagen en roll att spela i att säkerställa institutionens oberoende. I detta avsnitt tar utredaren

upp frågan om vilka garantier för oberoende som behövs i övrigt i fråga om institutionens verksamhet.

6.4.1 Utgångspunkter

De ytterligare aspekter som utredaren utifrån Parisprinciperna har identifierat som väsentliga för institutionens oberoende är

- institutionens finansiering,
- dess möjligheter att göra självständiga prioriteringar av verksamhetens inriktning samt
- dess möjligheter att självständigt besluta om hur verksamheten organiseras och bedrivs.

När det gäller finansieringen konstaterar utredaren följande. En MR-institution får enligt Parisprinciperna inte vara föremål för en sådan finansiell kontroll som kan äventyra dess oberoende. Utredaren föreslår emellertid att institutionen ska finansieras genom ett eget anslag i statsbudgeten (se avsnitt 10.2). Detta innebär en årlig riksdagsprövning av storleken på institutionens budget. Anslaget får inte heller användas till ett annat ändamål än det riksdagen beslutat. Utredaren anser att detta är tillräckligt för att stärka institutionens ekonomiska oberoende gentemot regeringen. Frågan om finansiering berörs därför inte ytterligare i detta avsnitt.

Som framgår av avsnitt 6.1.2 har regeringen andra än ekonomiska styrmedel till sitt förfogande. Regeringen har möjlighet att i olika avseenden meddela föreskrifter som ska gälla för institutionen, exempelvis om dess organisation. Vidare kan regeringen ge institutionen olika uppdrag. Sådana uppdrag kan även vara förenade med ekonomiska villkor i regleringsbrev, så länge dessa håller sig inom det ändamål som riksdagen beslutat. Frågan är således om hur detta förhåller sig till institutionens oberoende enligt Parisprinciperna.

Den ena av de två övriga aspekterna är som nämnts möjligheten för institutionen att göra självständiga prioriteringar av verksamhetens inriktning. Med detta avses sådant som vilka frågor institutionen väljer att prioritera och vilka resurser den ska avsätta för sina olika uppgifter.

Den andra aspekten är möjligheten att bestämma självständigt hur verksamheten ska organiseras och bedrivas. Detta innefattar sådant som vilken indelning och ansvarsfördelning institutionen ska ha internt, vilka befattningar som ska finnas och vilka kompetenskrav som ska gälla för dem. Därtill omfattas val av arbetsmetoder och formerna i övrigt för arbetet med det lagstadgade uppdraget. Vidare innefattas sådant som formerna för rådets verksamhet samt antal ledamöter i rådet, grunderna för hur de utses och hur långa deras förordnanden ska vara.

Utredaren har däremot bedömt att det är tillräckligt att ansvarsfördelningen mellan styrelsen och direktören regleras övergripande i lagen, och att ledningens närmare uppgifter preciseras i myndighetens instruktion (avsnitt 6.2.9). När möjligheten att bestämma om organisationen fortsättningsvis diskuteras avses således organisationen under styrelsen och direktören.

Även om Parisprinciperna förutsätter att MR-institutioner ges stor självständighet utesluter principerna inte viss styrning. Bland annat anges att institutionen inte får utsättas för finansiell kontroll som kan äventyra dess oberoende. Motsatsvis får således sådan finansiell kontroll som inte äventyrar oberoendet förekomma.

Vidare anges i principerna att institutionen antingen på eget initiativ eller *på begäran av berörda myndigheter* ska få avge yttranden, rekommendationer m.m. Som en av institutionens arbetsmetoder anges att den fritt ska kunna ta ställning i frågor inom sin behörighet, *oavsett om de kommer från regeringen* eller tas upp på dess eget initiativ. Parisprinciperna tycks således förutsätta att det ska vara möjligt för regeringen eller andra offentliga organ att begära att institutionen utreder eller besvarar olika frågor.

Uppdragen får givetvis inte äventyra institutionens oberoende. Det betyder dels att uppdragen inte får vara så många eller så omfattande att institutionen inte har resurser att även arbeta utifrån egna prioriteringar, dels att institutionen ska kunna göra självständiga bedömningar även i de frågor som hänskjuts till den. Utgångspunkten bör därför vara att regeringen inte annat än i undantagsfall bör ge särskilda uppdrag till institutionen. När så ändå sker ska uppdragen finansieras särskilt.

Uppdrag kan vara av mycket olika karaktär och omfattning. Exempelvis skulle en begäran från regeringen att besvara en remiss kunna anses utgöra ett uppdrag. Det väsentliga är att regeringen inte

ger institutionen uppdrag som är oförenliga med dess lagstadgade uppdrag eller som omöjliggör för institutionen att göra självständiga prioriteringar.

I förarbetena till lagen (1993:335) om Barnombudsman uttalade regeringen följande i anslutning till förslaget om att ombudsmannens uppdrag skulle regleras i lag:

Den ökade självständighet som ombudsmannen nu föreslås ges hindrar emellertid inte att regeringen i samråd med ombudsmannen från tid till annan ger denne uppdrag som inte inkräktar på ombudsmannarollen. Både för regeringen, myndigheter och andra organ har ombudsmannen även i fortsättningen en mycket viktig roll att spela som diskussionspartner och sakkunnig på området utan att detta behöver komma i konflikt med ombudsmannarollen.¹³⁸

Uttalandet får bäring även på den nu aktuella institutionens förhållande till regeringen.

Institutionen bör givetvis i egenskap av myndighet följa generella regler för myndigheter, exempelvis om arkivering, årsredovisning och budgetunderlag. Likaså bör regeringen kunna besluta i allmänna myndighetsorganisatoriska frågor som rör myndigheten, exempelvis huruvida myndigheten ska ha en personalansvarsnämnd.

6.4.2 Institutionen bestämmer själv sin närmare organisation och inriktningen på sitt arbete

Förslag: Institutionen ska inom ramen för sitt uppdrag enligt lagen självständigt få besluta om sin organisation och den närmare inriktningen av sitt arbete. Denna självständighet ska regleras i lag.

Skälen för förslaget: Som framgår av föregående avsnitt ska institutionen finansieras genom ett eget anslag på statsbudgeten vilket stärker dess oberoende. Vidare är de uttalanden om möjligheten att göra egna prioriteringar, som gjorts avseende BO, relevanta även för institutionen. Utredaren bedömer att institutionens oberoende bör stärkas ytterligare i syfte att ge den självständighet att bestämma hur verksamheten organiseras och bedrivs.

¹³⁸ Prop. 2001/02:96, s. 14 f.

Institutionen kommer utgöra en förvaltningsmyndighet som enligt regeringsformen lyder under regeringen. Utgångspunkten är således att institutionen ska lyda regeringens direktiv såväl om verksamhetens inriktning som dess organisering och bedrivande, såvida direktiven inte strider mot lag. Genom lag bör riksdagen emellertid kunna sätta vissa ramar för regeringens möjligheter att ge direktiv till och föreskrifter om institutionen.

En förebild till reglering kan hämtas i 6 § lagen om Barnombudsman. Där anges att ombudsmannen själv bestämmer sin organisation och den närmare inriktningen av sitt arbete. Bestämmelsen infördes i samband med ändringar 2002 genom vilket en bestämmelse om att BO skulle biträdas av ett särskilt råd togs bort. Regeringen anförde att ett syfte med förändringarna var att stärka BO:s självständighet. Att i det läget detaljstyra vilken organisation BO skulle ha eller vilka experter som skulle biträda ombudsmannen ansåg regeringen motverka det övergripande syftet. Regeringen anförde att BO själv bäst kunde bedöma vilka kunskaper som från tid till annan behöver knytas till verksamheten. Det skulle därför ankomma på BO själv att vid behov tillsätta en eller flera referensgrupper som stöd i arbetet. BO skulle i övrigt själv bestämma sin organisation ”såväl när det gäller personalbemanning som vilken kompetens som erfordras”.¹³⁹

Utredaren anser att en liknande bestämmelse ska införas för institutionen. Utredaren anser därför att det i anslutning till bestämmelsen om institutionens ledning (avsnitt 6.2.3) ska fastslås att institutionen inom ramen för sitt uppdrag enligt lagen självständigt beslutar om sin organisation samt den närmare inriktningen av sitt arbete. Den organisation som avses är då organisationen under ledningsnivån, inklusive rådet.

Den föreslagna bestämmelsen bör kunna omfatta det som anförts i avsnitt 6.4.1 ovan om verksamhetens inriktning, organisering och bedrivande. Att det ska vara fråga om beslut inom ramen för uppdraget enligt lagen innebär att det är just i fråga om organiserandet av arbetet med själva uppdraget som institutionen är självständig. Utanför faller föreskrifter som reglerar allmänna myndighetsfunktioner, exempelvis om årsredovisning och budgetunderlag, och beslut i allmänna myndighetsorganisatoriska frågor. Innebörden av bestämmelsen är att regeringen inte får

¹³⁹ Prop. 2001/02:96, s. 37 f.

reglera institutionen eller ge den direktiv på sätt som fråntar den självständigheten i de delar som träffas av bestämmelsen.

Bestämmelsen i 4 § myndighetsförordningen ger självständighet i alla de frågor om organisationen där institutionen har behov av det. I bestämmelsen anges bland annat att myndighetens ledning ska anta en arbetsordning, och i arbetsordningen besluta de närmare föreskrifter som behövs om myndighetens organisation, arbetsfördelningen mellan styrelse och myndighetschef, delegeringen av beslutanderätt inom myndigheten, handläggningen av ärenden och formerna i övrigt för verksamheten. Som nämnts i avsnitt 6.2.3 kan ledningens närmare uppgifter preciseras i förordning. Därmed är 4 § myndighetsförordningen förenlig med att institutionen får bestämma sin organisation under ledningsnivån själv.

6.5 Institutionens namn

<p>Förslag: Institutionens namn ska vara Sveriges nationella institution för mänskliga rättigheter.</p>
--

Skälen för förslaget: Utredaren har övervägt ett antal alternativa beteckningar för institutionen: kommission, delegation, råd, kommitté, center eller centrum, institut och institution. Av de först uppräknade alternativen anser utredaren att ”kommitté” och ”delegation” kan uteslutas då det ger intryck av att vara mindre permanenta företeelser och används som beteckning på statliga utredningar. Med beteckningen ”Råd” framhävs inte den främjande aspekten av institutionens uppdrag tillräckligt. ”Kommission” är en beteckning som MR-delegationen föreslog, men då avseende en institution som skulle ledas av flera anställda befattningshavare. Den passar mindre bra för en institution ledd av en styrelse, som det nu är fråga om. ”Center” eller ”centrum” leder tankarna till mer renodlad forskningsverksamhet eller till verksamhet som är inriktad på att ge enskilda råd och stöd. Inget av dessa alternativ bör väljas.

Vidare har utredaren övervägt att föreslå att institutionen skulle betecknas ”Myndigheten för främjande och skydd av mänskliga rättigheter” eller liknande. Detta namn är dock inte särskilt distinkt

och framhäver inte heller institutionens särskilda, oberoende karaktär.

Utredarens val har främst stått mellan "institut" och "institution". Båda beteckningarna har sina fördelar. Det förra är beteckningen på den danska institutionen medan det senare är beteckningen på den norska.

Beteckningen "institut" förekommer emellertid till skillnad från "institution" som beteckning för andra svenska myndigheter, såsom Institutet för språk- och folkminnen. Att beteckna en svensk myndighet "institution" skulle således vara en nyordning. "Institution" knyter emellertid direkt an till det begrepp som används i Parisprinciperna och i många andra sammanhang för att beteckna oberoende MR-institutioner. Utredaren anser därför att den svenska institutionen ska betecknas "institution".

Institutionens fullständiga namn bör vara *Sveriges nationella institution för mänskliga rättigheter*. Med hänsyn till att en viktig uppgift för institutionen kommer vara att ha olika slags internationella kontakter (avsnitt 4.3), och för att betona att dess roll är att främja mänskliga rättigheter i Sverige, bör det framgå av institutionens namn att den är *Sveriges nationella* institution för mänskliga rättigheter. Detta är även i enlighet med hur Norge och Danmark har namngett sina institutioner.

7 Befogenheter, personuppgifts- behandling och sekretess

7.1 Institutionens befogenheter

Utredaren ska enligt uppdraget lämna förslag på de befogenheter institutionen bör ha för att kunna utföra sitt arbete. Institutionens lagreglerade uppdrag, som behandlats i avsnitt 4.1–4.3, utgör dess befogenheter att bedriva verksamheten. I avsnitt 7.1 diskuterar utredaren behovet av befogenheter i bemärkelsen rättsliga skyldigheter för utomstående gentemot institutionen. Frågan om behovet av befogenheter att behandla personuppgifter samt av behovet av särskild sekretessreglering diskuteras i avsnitt 7.2 respektive 7.3.

7.1.1 Institutionens behov av befogenheter är begränsat

Bedömning: Institutionen behöver endast befogenheter för att skaffa sig faktaunderlag för att kunna utföra sitt uppdrag. Underlag kan den få i stor utsträckning utan särskilda befogenheter. Den bör inte ges befogenhet att från privata aktörer begära handlingar som inte utgör allmänna handlingar.

Skälen för bedömningen

Behovet av befogenheter är begränsat

Den främjande delen av institutionens uppdrag (se avsnitt 4.3) kräver inte särskilda befogenheter. Institutionen ska även följa,

undersöka och rapportera om hur de mänskliga rättigheterna genomförs och respekteras, samt lämna förslag till åtgärder.

För uppgiften att lämna förslag behövs inga särskilda befogenheter. Institutionen ska inte bedriva tillsyn och utredaren har bedömt att den inte ska göra formella framställningar till någon annan än regeringen (se avsnitt 4.3). Frågan om vilka befogenheter institutionen behöver är därför begränsad till dess behov av att få underlag för att kunna utföra sitt uppdrag.

Institutionen behöver kunna skaffa sig underlag för att utföra sitt uppdrag

Institutionen behöver kunna skaffa sig underlag för sitt uppdrag att följa, undersöka och rapportera om hur de mänskliga rättigheterna respekteras och genomförs. Dess bevakning och undersökningar ska kunna handla om alla slags hot mot, hinder och brister i fråga om respekten för och genomförandet av de mänskliga rättigheterna.

Institutionen kommer behöva undersöka hur mänskliga rättigheter implementerats genom normgivning, det vill säga beslut om lagar, förordningar och andra föreskrifter på olika nivåer. Institutionen kommer även behöva undersöka hur rättigheterna konkret förverkligats genom rättstillämpning och annan verksamhet. Undersökningarna kan omfatta verksamheter som bedrivs såväl av statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter som privata aktörer som fullgör offentliga uppgifter. Även om institutionen inte ska granska enskilda ärenden kan en genomgång av enskilda ärenden vara nödvändig. Detta för att institutionen ska kunna bilda sig en uppfattning om huruvida rättspraxis och annan verksamhet på ett visst område är förenlig med Sveriges förpliktelser på de mänskliga rättigheternas område. Utifrån en sådan genomgång kan institutionen göra en bedömning av om en bristande överensstämmelse beror på lagstiftningen i sig, på tillämpningen eller på andra orsaker.

Institutionens undersökande verksamhet kan även ta sikte på annat än brister i förverkligandet av rättigheterna. Exempelvis kan institutionen bevaka långsiktiga hot mot de mänskliga rättigheterna på grund av attitydförändringar och andra trender i samhället. Institutionen kan använda resultatet från sådana undersökningar

både som underlag för sina rapporter och åtgärdsförslag och som underlag för sitt främjande arbete.

Institutionen har i stor utsträckning tillgång till underlag utan att den ges särskilda befogenheter

I stor utsträckning kommer institutionen ha tillgång till den information som den kan tänkas behöva utan att den ges särskilda befogenheter. Redan den omständigheten att institutionen inrättas som myndighet ger den vissa möjligheter att skaffa sig underlag. Detta då andra förvaltningsmyndigheter kommer vara skyldiga att samverka med institutionen enligt 8 § första stycket förvaltningslagen (2017:900). I förarbetena till bestämmelsen anges att formerna för samverkan kan vara av många olika slag och variera med hänsyn till ändamålet. Det kan till exempel vara fråga om att låna ut arkivhandlingar eller svara på remiss. Det är också vanligt att myndigheter samråder och lämnar varandra upplysningar eller bistår med särskild sakkunskap genom informella kontakter per telefon eller vid möten.¹⁴⁰

Institutionen kommer därtill givetvis ha tillgång till offentliga allmänna handlingar hos andra myndigheter, exempelvis rapporter och redovisning av statistik. I stor utsträckning är även handlingar som rör enskilda mål och ärenden offentliga, varav framför allt domar och beslut torde vara av särskilt intresse för institutionen.

För myndigheter finns därtill en särskild regel i 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (OSL). Enligt regeln ska en myndighet på begäran av en annan myndighet lämna uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. Myndigheters uppgiftsskyldighet i förhållande till andra myndigheter är mer omfattande än deras uppgiftsskyldighet i förhållande till allmänheten. Skyldigheten omfattar nämligen alla slags uppgifter, inte enbart uppgifter i allmänna handlingar.

Offentliga allmänna handlingar kan även finnas hos vissa enskilda organ som på grund av särskild reglering jämföras med myndigheter i fråga om handlingsoffentlighet och sekretess.¹⁴¹

¹⁴⁰ Prop. 2016/17:180, s. 293.

¹⁴¹ Se 2 kap. 3–5 §§ OSL.

Utredaren bedömer att institutionen i allmänhet inte kommer ha behov av att ta del av sekretesskyddade uppgifter då den inte ska granska enskilda ärenden. Det kan dock tänkas att institutionen behöver kunna göra det i vissa fall för att kunna undersöka en verksamhet på ett övergripande plan. Institutionen kan då få del av sekretessbelagda handlingar efter en prövning av risken för skada hos det organ hos vilket handlingen finns. Många gånger bör en sådan prövning utfalla till institutionens fördel med hänsyn till att sekretess ska gälla även i institutionens verksamhet enligt en särskild bestämmelse (se avsnitt 7.3).

Utöver offentliga och, i vissa fall, sekretessbelagda allmänna handlingar finns även en omfattande allmänt tillgänglig information från privata aktörer som kan användas som underlag av institutionen, exempelvis forskningsrapporter. Institutionen kan även hämta sitt underlag från utländska myndigheter och institutioner, exempelvis undersökningar som genomförts på EU-nivå.

Utöver detta kan institutionen, själv eller genom uppdragstagare, behöva genomföra undersökningar bland allmänheten eller inom särskilda grupper, exempelvis enkät- eller intervjuundersökningar. Det handlar då om frivilligt deltagande. Sådana undersökningar aktualiserar frågor om personuppgiftsbehandling, vilket behandlas i avsnitt 7.2.

Institutionen bör inte ges befogenhet att kräva in handlingar från privata aktörer

Frågan är om institutionen behöver befogenheter att skaffa sig annat underlag än det den kan få genom att samverka med andra myndigheter, ta del av allmänna handlingar eller allmänt tillgänglig information, eller genomföra egna undersökningar.

Den befogenhet det skulle kunna handla om är en rätt att ta del av handlingar som varken utgör allmänna handlingar eller annars är offentliggjorda. Det skulle då handla om handlingar hos privata aktörer som fullgör uppgifter inom den offentliga verksamheten, exempelvis bolag som bedriver offentligt finansierad vård eller fristående skolor och förskolor. En sådan skyldighet för privata aktörer skulle emellertid vara alltför ingripande med hänsyn till att institutionen inte ska bedriva tillsyn. Skyldigheten skulle därtill vara

svår att avgränsa på ett rimligt sätt i förhållande till institutionens breda uppdrag.

Privata aktörer som fullgör uppgifter inom offentlig verksamhet står i allmänhet under tillsyn av myndigheter. Tillsynsmyndigheterna ska granska att aktörerna följer lagar och andra föreskrifter. Dessa ska i sin tur vara utformade i enlighet med Sveriges förpliktelser på de mänskliga rättigheternas område. Handlingar som kommer in till tillsynsmyndigheterna blir därtill allmänna handlingar, vilket kan möjliggöra för institutionen att ta del av dem. Genom samverkan med olika tillsynsmyndigheter i förening med den skyldighet som föreslås i avsnitt 7.1.2 bör institutionen kunna få tillgång till de upplysningar den behöver om de mänskliga rättigheternas genomförande hos privata aktörer. Om institutionen anser att de mänskliga rättigheterna behöver beaktas i större utsträckning inom en tillsynsverksamhet, eller att ett visst område behöver omfattas av tillsyn, kan den därtill ta upp frågan med regeringen.

Sammanfattningsvis bör institutionen inte ges befogenhet att kräva in handlingar som inte är allmänna handlingar från privata aktörer. Utredaren bedömer trots det anförda att institutionen bör ges vissa befogenheter. Detta utvecklas i avsnitt 7.1.2.

7.1.2 En skyldighet att lämna uppgifter om åtgärder och att komma till överläggningar

Förslag: Statliga förvaltningsmyndigheter, kommuner, landsting och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen ska på institutionens begäran lämna uppgifter om vilka åtgärder som vidtagits i den egna verksamheten för att säkerställa de mänskliga rättigheterna. De ska även på institutionens begäran komma till överläggningar med institutionen. Denna skyldighet ska fastställas i lag.

Skyldigheten ska inte gälla för domstolsliknande nämnder eller sådana organ i förvaltningsmyndigheter som har domstolsliknande uppgifter.

Skälen för förslaget

Utredarens bedömning är, som framgår av föregående avsnitt, att institutionen behöver kunna skaffa sig underlag för sitt uppdrag, men att dess behov av befogenheter gentemot andra aktörer är begränsat. Som redogjorts för ovan har institutionen möjlighet att skaffa sig underlag för sina rapporter på många sätt utan särskilda befogenheter.

Utredaren anser emellertid att det på vissa punkter finns anledning att ge institutionen särskilda befogenheter. Det finns anledning att jämföra med vad som gäller för BO samt att redovisa MR-delegationens förslag om befogenheter.

Lagen om Barnombudsman

Enligt 5 § lagen (1993:335) om Barnombudsman är förvaltningsmyndigheter, kommuner och landsting skyldiga att på BO:s uppmaning lämna uppgifter om vilka åtgärder som vidtagits för att i den egna verksamheten genomföra barns och ungas rättigheter enligt barnkonventionen. De är även skyldiga att på BO:s uppmaning komma till överläggningar med ombudsmannen.

Enligt förarbetena till lagen om Barnombudsman var syftet med uppgiftsskyldigheten inte att BO skulle fullgöra någon tillsynsuppgift. Syftet var att BO skulle få insyn i verksamheter som berör barn och unga, så att ombudsmannen kunde bilda sig en uppfattning om hur långt förverkligandet av barnkonventionen har kommit och hur barns och ungas rättigheter beaktas. Skyldigheten att komma till överläggningar motiverades med att dessa kunde tänkas dels leda till erfarenhetsutbyte samt insamling av fakta och andra upplysningar, dels ha en attitydbildande funktion.¹⁴²

MR-delegationens förslag

MR-delegationen föreslog en bestämmelse om skyldighet för förvaltningsmyndigheter, kommuner, landsting och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen att ge institutionen det biträde den behöver för att kunna fullgöra sina

¹⁴² Prop. 2001/02:96 s. 26.

uppgifter. Syftet var att ge institutionen goda möjligheter att genomföra välgrundade undersökningar som ger relevant information för arbetet med att systematiskt främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna. Delegationen anförde att skyldigheten för förvaltningsmyndigheternas del kunde sägas motsvara de skyldigheter som de redan hade enligt förvaltningslagen och annan lagstiftning. Bestämmelsen var avsedd som ett stöd och påtryckningsmedel i institutionens arbete.¹⁴³

För privaträttsliga subjekt som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen innebar delegationens föreslagna bestämmelse en ny skyldighet. Bolag, föreningar, samfälligheter, stiftelser och enskilda individer utgjorde exempel på privaträttsliga subjekt som kunde bedriva verksamhet på uppdrag av eller med tillstånd från det allmänna.¹⁴⁴

Skyldigheten att lämna biträde skulle enligt delegationen innebära att delta i överläggningar med, att lämna icke sekretessbelagda uppgifter till och att ta emot besök av institutionen.¹⁴⁵ För privaträttsliga subjekt innebar bestämmelsen inte en skyldighet att lämna ut handlingar som inte på grund av särskilda bestämmelser omfattas av rätten att ta del av allmänna handlingar.¹⁴⁶ Bestämmelsen föreslogs vara osanktionerad.

Utredarens bedömning

Utredaren har i avsnitt 7.1.1 bedömt att institutionen i stor utsträckning kommer att kunna få underlag genom medverkan av andra myndigheter, med stöd av bestämmelser i förvaltningslagen och offentlighets- och sekretesslagen. Utredaren anser dock att det finns anledning att tydliggöra att andra myndigheter ska biträda institutionen i dess uppdrag att följa och undersöka hur de mänskliga rättigheterna genomförs och respekteras. Ett tydliggörande kan utgöra ett stöd och påtryckningsmedel för institutionen. En särskild bestämmelse om en sådan skyldighet bör därför införas.

Institutionens arbete kommer ha många likheter med BO:s, om än på ett väsentligt bredare område. Bestämmelsen bör därför

¹⁴³ SOU 2010:70, s. 370–372.

¹⁴⁴ A.a., s. 488.

¹⁴⁵ A.a., s. 487.

¹⁴⁶ A.a. s. 373.

utformas med ovan redovisade bestämmelse i lagen om Barnombudsman som förebild. Statliga förvaltningsmyndigheter och kommuner och landsting ska därför på institutionens begäran vara skyldiga att lämna uppgifter om vilka åtgärder som vidtagits i den egna verksamheten för att säkerställa de mänskliga rättigheterna. De ska även på institutionens begäran komma till överläggningar med institutionen. Ovan redovisade uttalanden i förarbetena till lagen om Barnombudsman bör vara relevanta även här.

Uppgiftsskyldigheten ska omfatta åtgärder som vidtagits för att säkerställa de mänskliga rättigheterna enligt 1 § i lagen om institutionen, det vill säga samtliga förpliktelser som utgör mänskliga rättigheter och som förekommer i de rättskällor som anges i lagen (se avsnitt 4.1). Institutionen kommer emellertid knappast i praktiken ha anledning att vid ett och samma tillfälle begära detaljerade uppgifter om samtliga sådana förpliktelser. Det bör främst röra sig om uppgifter utifrån tematiska undersökningar på vissa rättighetsområden eller avseende vissa specifika rättigheter alternativt uppgifter om hur arbetet med mänskliga rättigheter i allmänhet bedrivs vid den kontaktade myndigheten.

Utredaren anser liksom MR-delegationen att även privaträttsliga subjekt ska omfattas av skyldigheten att lämna uppgifter och komma till överläggningar. Sådana subjekt bedriver i stor omfattning verksamhet på uppdrag av eller med tillstånd från det allmänna. Den verksamheten är många gånger av central betydelse för förverkligandet av de mänskliga rättigheterna. Det kan handla om att privata aktörer bedriver allt ifrån offentligfinansierad vård och omsorg eller utbildningsverksamhet till olika slags myndighetsutövning.

Som konstaterats många gånger tidigare ska institutionen inte bedriva tillsyn. Utredaren anser därför i likhet med MR-delegationen att skyldigheten ska vara osanktionerad.

Skyldigheten kommer inte att omfatta domstolarna eftersom de inte utgör förvaltningsmyndigheter. Utredaren anser att det är direkt olämpligt att domstolarna omfattas med hänsyn till betydelsen av rättskipningens självständighet, vars grundsatser regleras i elfte kapitlet regeringsformen. Detsamma bör gälla för domstolsliknande nämnder, såsom hyres- och arrendenämnder, eller sådana organ i förvaltningsmyndigheter som har domstolsliknande

uppgifter.¹⁴⁷ Detta hindrar givetvis inte att institutionen tar del av och granskar avgöranden från domstolar eller domstolsliknande nämnder och organ.

7.2 Personuppgiftsbehandling

7.2.1 Regleringen av personuppgiftsbehandling

Enskildas integritet vid behandling av personuppgifter skyddas såväl av internationella åtaganden som lagstiftning på nationell nivå och EU-nivå. Sådan behandling kan omfattas av artikel 8 om rätten till skydd för privat- och familjeliv i Europakonventionen. Privat- och familjelivet skyddas även av artikel 17 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter. Sverige är därtill bundet av Europarådets dataskyddskonvention.¹⁴⁸ Vidare är enligt 2 kap. 6 § regeringsformen var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Skyddet får endast begränsas i lag och under de förutsättningar som anges i 2 kap. 21 § regeringsformen.¹⁴⁹

Den 25 maj 2018 började EU:s dataskyddsförordning¹⁵⁰ tillämpas. I Sverige trädde samtidigt dataskyddslagen¹⁵¹ samt en tillhörande förordning¹⁵² i kraft. Dessa innehåller kompletterande bestämmelser till EU:s förordning. För många myndigheter är personuppgiftsbehandling därtill reglerad i särskilda författningar.

Personuppgifter definieras i dataskyddsförordningen som

¹⁴⁷ Jämför Ds 2017:43, s. 45 f.

¹⁴⁸ Konvention om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter, Europarådet, CETS nr 108, 1981.

¹⁴⁹ Begränsningar får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

¹⁵⁰ Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), Europeiska unionens officiella tidning L 119/1.

¹⁵¹ Lag (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

¹⁵² Förordning (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person (nedan kallad en registrerad), varvid en identifierbar fysisk person är en person som direkt eller indirekt kan identifieras särskilt med hänvisning till en identifierare som ett namn, ett identifikationsnummer, en lokaliseringssuppgift eller onlineidentifikatorer eller en eller flera faktorer som är specifika för den fysiska personens fysiska, fysiologiska, genetiska, psykiska, ekonomiska, kulturella eller sociala identitet¹⁵³

Vid all personuppgiftsbehandling som omfattas av dataskyddsförordningen ska de principer som slås fast i artikel 5 tillämpas. Vidare är behandlingen endast laglig om den omfattas av minst en av de rättsliga grunder som anges i artikel 6.

Behandling av känsliga personuppgifter¹⁵⁴ är dock generellt förbjuden enligt förordningens artikel 9.1. Enligt artikeln är det förbjudet att behandla personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening. Vidare är det förbjudet att behandla genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning. I artikel 9.2 finns emellertid ett antal undantag från förbudet mot behandling av känsliga personuppgifter.

7.2.2 Institutionens personuppgiftsbehandling

Institutionen kommer givetvis liksom alla myndigheter behöva vidta en rad administrativa åtgärder för att fungera som myndighet, såsom säkerhetsarbete, personalvård och olika former av uppföljning och utvärdering av den egna verksamheten. Sådana åtgärder kräver många gånger att personuppgifter behandlas. Personuppgifter, inklusive känsliga sådana, kan även komma att lämnas muntligen eller skriftligen till institutionen i kontakter som initierats av personer ur allmänheten.

I institutionens kärnverksamhet är det dess uppgift att undersöka hur de mänskliga rättigheterna respekteras och genomförs som kan

¹⁵³ Se artikel 4.1.

¹⁵⁴ I dataskyddsförordningen betecknas dessa ”särskilda kategorier av personuppgifter” medan benämningen ”känsliga personuppgifter” används i dataskyddslagen.

kräva personuppgiftsbehandling. Institutionens undersökningar torde i princip ske på två nivåer.

För det första kan institutionen undersöka *hur rättigheterna har implementerats*, det vill säga hur lagstiftning och andra författningar har utformats, vilka resurser som har avsatts för att genomföra rättigheterna och hur statens, kommuners och landstings och andra aktörers arbete organiseras och bedrivs. Behovet av att behandla personuppgifter för sådana undersökningar är begränsat. Möjligen kan det finnas behov för institutionen att behandla personuppgifter som ett led i att undersöka exempelvis kunskaper och attityder bland tjänstemän eller kategorier av tjänstemän. Deltagande i sådana undersökningar skulle vara frivilligt och inte avse känsliga personuppgifter. Det skulle handla om kontaktuppgifter i förening med uppgifter om exempelvis befattning och utbildningsbakgrund.

För det andra kan institutionen undersöka *effekterna av implementeringen*, det vill säga vilket konkret genomslag de mänskliga rättigheterna har fått. Det handlar då inte om att institutionen skulle behandla enskilda fall, utan om att den skulle undersöka det generella genomslaget i förhållande till allmänheten eller till olika grupper. Typiskt sett skulle det kunna handla om att undersöka rättstillämpningen, i form av prejudicerande avgöranden från de högsta instanserna och allmänna råd och liknande från myndigheter, eller i form av utbredd eller systematisk rättstillämpning bland domstolar och andra myndigheter. Institutionens undersökning av utbredd eller systematisk rättstillämpning kan innebära att den behöver ta del av handlingar, främst domar och beslut, som innehåller personuppgifter. Sådana handlingar kan även innehålla känsliga personuppgifter. Känsliga personuppgifter kan även förekomma i upplysningar som lämnas av andra myndigheter. Det bör dock inte finnas något behov för institutionen att sammanställa några register eller liknande där det är möjligt att baserat på känsliga personuppgifter göra sökningar efter enskilda individer eller ta fram ett urval av sådana individer.

Institutionens undersökningar av de mänskliga rättigheternas genomslag skulle kunna ta sikte på annat än rättstillämpningen. I vissa fall kan då personuppgiftsbehandling krävas. Institutionen skulle kunna rikta sina undersökningar direkt till enskilda, exempelvis genom intervjuer eller skriftliga enkäter. Undersökningarna skulle kunna avse sådant som i vilken

utsträckning enskilda faktiskt får tillgång till rättigheterna eller väljer att ta dem i anspråk, samt de faktorer som kan påverka detta, såsom enskildas kunskaper och upplevelser av bemötande. Sådana undersökningar skulle kunna vara såväl kvalitativa som kvantitativa, det vill säga generera statistik. Ett syfte med det kan vara att ta fram olika slags indikatorer. Institutionen skulle kunna bedriva undersökningarna såväl i egen regi som genom anlitan av forskare eller andra myndigheter, exempelvis Statistiska centralbyrån. Inom ramen för sådana undersökningar skulle personuppgifter behöva behandlas. Det skulle kunna röra sig om kontaktuppgifter men även andra personuppgifter, inklusive känsliga personuppgifter.

7.2.3 Utredarens bedömning

Bedömning: Institutionen kommer att ha rättslig grund för den personuppgiftsbehandling den behöver genomföra utan att det införs en särskild reglering av behandlingen.

Skälen för bedömningen

Personuppgiftsbehandling generellt

Frågan är om eventuell personuppgiftsbehandling vid institutionen kommer att ha stöd i den grundläggande regleringen i dataskyddsförordningen och dataskyddslagen, eller om kompletterande bestämmelser behövs.

Institutionen kommer liksom andra myndigheter att kunna stödja sig på punkt e i artikel 6.1 i dataskyddsförordningen. Enligt punkten är personuppgiftsbehandling laglig om den är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Alla uppgifter som riksdag eller regering gett i uppdrag åt statliga myndigheter att utföra är av allmänt intresse.¹⁵⁵ Enligt artikel 6.3 ska vidare den rättsliga grunden i dessa fall vara fastställd i enlighet med unionsrätten eller den nationella rätten. En sådan grund kommer för institutionens del vara fastställd genom dess lagreglerade uppdrag

¹⁵⁵ Prop. 2017/18:105, s. 56.

och genom andra uppgifter som myndigheter i allmänhet har enligt olika författningar. Som exempel på det senare kan nämnas 6 § myndighetsförordningen enligt vilken myndigheten fortlöpande ska utveckla verksamheten. Utredaren bedömer att institutionen kommer att kunna åberopa denna grund för all den personuppgiftsbehandling som beskrivits ovan bortsett från behandling av känsliga personuppgifter. Personuppgiftsbehandlingen måste givetvis även uppfylla övriga krav enligt dataskyddsförordningen.

Känsliga personuppgifter

Det bör vara i fyra situationer som behandling av känsliga personuppgifter kan bli aktuell vid institutionen. Institutionen kan i egenskap av arbetsgivare behöva behandla sådana uppgifter. I kontakter med allmänheten kan institutionen behöva behandla sådana uppgifter när den besvarar frågor och för att uppfylla krav på behandling av allmänna handlingar. Institutionen kan behöva behandla personuppgifter som förekommer i handlingar och upplysningar den får del av från andra myndigheter. Därtill kan känsliga personuppgifter behöva behandlas i samband med att institutionen genomför sådana undersökningar som riktas direkt till enskilda.

För att institutionen ska få behandla känsliga personuppgifter krävs att något av undantagen i punkterna a–j i artikel 9.2 i dataskyddsförordningen blir tillämpligt. Utredaren bedömer att institutionen kommer ha stöd i undantagen för sin personuppgiftsbehandling. Detta utvecklas närmare i det följande.

Behandling med stöd av uttryckligt samtycke

Institutionen kommer att kunna behandla känsliga personuppgifter med stöd av ett uttryckligt samtycke (artikel 9.2.a). Denna grund kommer framför allt vara aktuell om institutionen vill utföra sådana undersökningar som riktas direkt till enskilda (se avsnitt 7.2.2.). Utrymmet för myndigheter att åberopa samtyckesgrunden är

visserligen begränsat eftersom samtycket ska vara frivilligt.¹⁵⁶ Även om institutionen är en myndighet kommer den emellertid i sådana situationer helt att sakna maktbefogenheter gentemot de som tillfrågas om sitt samtycke. Institutionen kommer inte besluta om förmåner, skyldigheter eller rättigheter för enskilda. De som exempelvis deltar i institutionens enkätundersökningar kommer således inte att befinna sig i en sådan beroendeställning gentemot institutionen att kravet på frivillighet inte skulle uppfyllas.

Behandling som är nödvändig för ett viktigt allmänt intresse

Institutionen kommer även kunna behandla känsliga personuppgifter med stöd av undantaget för behandling som är nödvändig för ett viktigt allmänt intresse (artikel 9.2.g). Det utgör enligt regeringen ett viktigt allmänt intresse att myndigheterna, även utanför området för myndighetsutövning, kan bedriva den verksamhet som tydligt faller inom ramen för deras befogenheter på ett korrekt, rättssäkert och effektivt sätt.¹⁵⁷

Behandlingen ska enligt punkten dessutom ske på grundval av unionsrätten eller den nationella rätten. Institutionens lagreglerade uppdrag att följa, undersöka och rapportera om genomförandet och respekten för de mänskliga rättigheterna utgör en sådan grund. Dess uppdrag bör kunna omfatta behandling av sådana känsliga personuppgifter som institutionen får del av när den får del av domar, beslut och andra allmänna handlingar samt inhämtar upplysningar från andra myndigheter (se avsnitt 7.2.2).

Enligt punkt g tillkommer ett krav på lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande intressen.¹⁵⁸ Utredaren föreslår inte några bestämmelser som bryter sekretessen hos andra myndigheter i förhållande till institutionen. Många gånger kommer således ett överlämnande av uppgifter till institutionen att föregås av en sekretessprövning. Därtill föreslår utredaren att sekretess ska gälla för uppgift om enskilda personliga

¹⁵⁶ Enligt skäl 43 i dataskyddsförordningen ska samtycke inte användas som grund när det råder betydande ojämlikhet mellan den registrerade och den personuppgiftsansvarige, särskilt om den personuppgiftsansvarige är en offentlig myndighet och det därför är osannolikt att samtycket har lämnats frivilligt när det gäller alla förhållanden som denna särskilda situation omfattar.

¹⁵⁷ Prop. 2017/18:105, s. 83.

¹⁵⁸ A. prop., s. 84.

och ekonomiska förhållanden i institutionens verksamhet (se avsnitt 7.3). Utredaren bedömer att institutionen inte kommer ha anledning att sammanställa några register eller liknande där det är möjligt att baserat på känsliga personuppgifter göra sökningar efter enskilda individer eller ta fram ett urval av sådana individer. Den föreslagna sekretessregleringen bör därför vara tillräcklig för att uppfylla kravet på särskilda och lämpliga säkerhetsåtgärder.

Institutionen kommer därtill liksom varje annan myndighet att ha stöd för behandling av känsliga personuppgifter som lämnats till institutionen i dess kontakter med allmänheten. I 3 kap. 3 § dataskyddslagen har förtydligats att känsliga personuppgifter får behandlas av en myndighet om uppgifterna har lämnats till myndigheten och behandlingen krävs enligt lag. Bestämmelsen klargör att det är tillåtet för myndigheter att utföra sådan behandling av känsliga personuppgifter som krävs i myndigheternas verksamhet som en direkt följd av framför allt offentlighets- och sekretesslagens och förvaltningslagens bestämmelser om hur allmänna handlingar ska hanteras, exempelvis genom krav på diarieföring och skyldighet att ta emot e-post.¹⁵⁹

Behandling för att fullgöra arbetsrättsliga skyldigheter

Institutionen kommer slutligen även att kunna behandla sådana känsliga personuppgifter som rör dess anställda. Enligt artikel 9.2.b i dataskyddsförordningen får känsliga personuppgifter behandlas om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige eller den registrerade ska kunna fullgöra sina skyldigheter och utöva sina särskilda rättigheter inom arbetsrätten och på områdena social trygghet och socialt skydd.

Behandlingen får ske i den omfattning som är tillåten enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt eller ett kollektivavtal som antagits med stöd av medlemsstaternas nationella rätt, där lämpliga skyddsåtgärder som säkerställer den registrerades grundläggande rättigheter och intressen fastställs. Sådana fastställda förpliktelser och uppgifter för exempelvis arbetsgivare förekommer i Sverige i kollektivavtal och arbetsrättslig lagstiftning, men också på

¹⁵⁹ Prop. 2017/18:105, s. 194.

andra områden, till exempel i socialförsäkringsbalken, lagen (1991:1047) om sjuklön och diskrimineringslagen (2008:567).¹⁶⁰

7.3 Sekretess

Förslag: Sekretess ska gälla i institutionens verksamhet för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. För uppgift i en allmän handling ska sekretessen gälla i högst sjuttio år.

Den tystnadsplikt som följer av bestämmelsen ska i motsvarande mån inskränka friheten enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Secretessen ska kunna brytas vid misstanke om vissa brott.

Skälen för förslaget

Secretess bör gälla i institutionens verksamhet för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden

Utredaren bedömer att det är i förhållande till uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden som det kan finnas behov av en sekretessreglering för institutionen. Sådana uppgifter kan institutionen få del av muntligen och skriftligen såväl från enskilda som från andra myndigheter.

Institutionen ska inte göra bedömningar av kränkningar i enskilda fall. Det är emellertid sannolikt att enskilda kommer att kontakta institutionen och ge in handlingar till den. Det är av vikt att enskilda då kan vända sig i förtroende till institutionen. Institutionens breda uppdrag kommer inkludera områden där särskilt integritetskänslig information förekommer, såsom socialtjänst och hälso- och sjukvård.

Institutionens arbete innebär vidare att den kan behöva ta del av känsliga personuppgifter genom handlingar och upplysningar från andra myndigheter (se avsnitt 7.2.2). Andra myndigheter kan lämna

¹⁶⁰ Prop. 2017/18:105, s. 79.

ut sekretesskyddade uppgifter till institutionen efter en bedömning av risken för skada. Om uppgifterna omfattas av sekretess i institutionens verksamhet ökar myndigheternas förutsättningar att lämna ut uppgifter till institutionen.

Det finns således flera skäl för att införa en sekretessbestämmelse för institutionens verksamhet. Intresset av insyn i verksamheten är samtidigt svagt i fråga om de aktuella uppgifterna, särskilt med hänsyn till att institutionen inte ska ägna sig åt myndighetsutövning mot enskild. En sekretessbestämmelse bör därför införas. Bestämmelsen bör omfatta uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden.

Sekretessbestämmelsen bör utformas med motsvarande bestämmelse för Barnombudsmannen som förebild

Utredaren bedömer i likhet med MR-delegationen att en sekretessbestämmelse för institutionen kan utformas med förebild i de sekretessbestämmelser som gäller för Barnombudsmannen (BO). Som delegationen anfört är institutionens verksamhet av en karaktär som liknar BO:s.¹⁶¹ Sekretessbestämmelsen bör således utformas med ett så kallat omvänt skaderekvisit eftersom enskilda ska kunna vända sig i förtroende till institutionen. Sekretess ska därmed gälla för uppgifterna om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. För uppgift i en allmän handling ska sekretessen gälla i högst sjuttio år.

Den tystnadsplikt som följer av bestämmelsen bör i motsvarande mån inskränka meddelarfriheten enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Meddelarfriheten får inskränkas enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 tryckfrihetsförordningen genom straffansvar för uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt som anges i särskild lag. Motsvarande bestämmelse finns i 5 kap. 3 § första stycket 3 yttrandefrihetsgrundlagen. Den ”särskilda lag” det är fråga om är offentlighets- och sekretesslagen. I BO:s fall regleras undantaget från meddelarfriheten i 33 kap. 5 § OSL. Utredaren föreslår att den bestämmelsen ändras så att den även omfattar sekretessen vid institutionen.

¹⁶¹ SOU 2010:70, s. 375 f.

Vissa sekretessbrytande bestämmelser bör gälla

För BO gäller vissa sekretessbrytande bestämmelser. Enligt 10 kap. 21 § OSL hindrar inte sekretessen att ombudsmannen lämnar uppgift till en åklagarmyndighet eller Polismyndigheten, om uppgiften angår misstanke om brott som riktas mot någon som inte har fyllt arton år och det är fråga om brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken eller lagen (1982:316) om förbud mot könsstympning av kvinnor. Vidare gäller enligt 23 § att sekretessen bryts i förhållande till en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller någon annan myndighet som har att ingripa mot brottet, om uppgiften angår misstanke om vissa allvarigare brott. Det handlar bland annat om brott med minimistraff om ett års fängelse. Utredaren ansluter sig till MR-delegationens bedömning att sekretessen även för institutionen bör kunna brytas i dessa fall. Därmed har institutionen möjlighet att anmäla sådana brott.

Generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL bör inte gälla

Liksom delegationen anser utredaren att institutionen, i likhet med BO, inte ska omfattas av den så kallade generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Enligt generalklausulen får en sekretessbelagd uppgift lämnas till en myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Generalklausulen gäller inte i många av de verksamheter från vilka institutionen skulle kunna få sekretesskyddade uppgifter. Det finns bland annat undantag för hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Utredaren anser att sekretesskyddet bör vara starkt för att enskildas förtroende för institutionen inte ska rubbas. De sekretessbrytande bestämmelser som diskuteras ovan är enligt utredarens bedömning tillräckliga.

Institutionen ska inte ges en särskild anmälningsplikt

Liksom MR-delegationen anser utredaren att det inte bör införas en sekretessbrytande bestämmelse motsvarande den som gäller för BO enligt 33 kap. 3 § OSL. Enligt bestämmelsen hindrar inte sekretessen att BO anmäler och lämnar uppgift till socialnämnden eller

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) enligt vad som föreskrivs i lagen om Barnombudsman. I den lagen föreskrivs en anmälningsplikt för BO om ombudsmannen får kännedom om eller misstänker att barn far illa. Vidare finns en möjlighet för BO att i vissa fall lämna uppgift till socialnämnden eller IVO. Som delegationen konstaterat lär institutionens kontakter, till skillnad från BO:s, oftast begränsa sig till vuxna personer. Någon reglering motsvarande BO:s bör därför inte införas på denna punkt. Inget hindrar att institutionen hänvisar barn som kontaktar den att vända sig till socialtjänsten.

8 Ikraftträdande

Förslag: Lagen om Sveriges nationella institution för mänskliga rättigheter och lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2021.

Första gången institutionens styrelse utses ska två ledamöter utses för en tid om tre år, två ledamöter för en tid om fyra år och tre ledamöter för en tid om fem år.

Skälen för förslaget: Utredaren anser att det är angeläget att institutionen kan inrättas så snart som möjligt. Med hänsyn till beräknad tidsåtgång för beredningen av förslaget och åtgärderna för att inrätta institutionen bedömer utredaren att lagen om institutionen och de lagändringar som föreslås i övrigt kan träda i kraft den 1 januari 2021.

Enligt förslaget ska samtliga styrelseledamöter utses för en tid om fem år, utan möjlighet till förlängning. Om samtliga styrelseledamöter utses samtidigt kommer de således även att bytas ut samtidigt. I avsnitt 6.2.6 konstaterar utredaren att samtliga styrelseledamöter inte bör bytas ut samtidigt med hänsyn till det särskilda behovet av kontinuitet inom institutionens styrelse. För att styrelseledamöternas uppdrag ska bli överlappande föreslår utredaren en särskild ikraftträdandebestämmelse som ska gälla när styrelsen utses första gången. Enligt bestämmelsen ska två ledamöter utses för en tid om tre år, två ledamöter för en tid om fyra år och tre ledamöter för en tid om fem år.

9 Frågor för framtiden

Under utredningens arbete har det framkommit frågor som anknyter till uppdraget utan att de omfattas av uppdragsbeskrivningen. Frågorna bör hanteras i framtida utredningar eller översyner av institutionen. Syftet med detta avsnitt är att översiktligt redogöra för dessa frågor.

De frågor som har identifierats är behovet av en grundlagsreglering, överflyttning av DO:s främjandeuppdrag till institutionen samt om institutionen bör ges en roll som *amicus curiae*. En ytterligare fråga är om det finns anledning att reglera en redovisningsskyldighet för regeringen i förhållande till riksdagen på de mänskliga rättigheternas område.

9.1 Grundlagsreglering

Bedömning: En grundlagsreglering av institutionens uppgifter och ledningsform skulle stärka institutionens ställning. Frågan bör därför utredas inom ramen för en översyn av regeringsformen.

Skälen för bedömningen: Det har inte ingått i utredarens uppdrag att föreslå en grundlagsreglering. Utredaren noterar att MR-delegationen, föreslog att Kommissionen för mänskliga rättigheter skulle inrättas genom en reglering i riksdagsordningen och att kommissionens ställning, uppgifter och ledningsform skulle slås fast i regeringsformen. Delegationen ansåg att grundlagsbestämmelsen skulle utgöra en garanti för kommissionens oberoende ställning, långsiktiga existens och uppgift att främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna. Även Utvärderaren av den nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna (SOU 2011:29) rekommenderade en grundlagsreglering.

Utredaren delar MR-delegationens och Utvärderarens uppfattningar att en grundlagsreglering av institutionens uppgifter och

ledningsform skulle stärka dess ställning. Mot den bakgrunden anser utredaren att en grundlagsreglering av institutionen, dess uppgifter och ledningsform bör utredas inom ramen för en översyn av regeringsformen.

9.2 Överflyttning av Diskrimineringsombudsmannens främjandeuppdrag till institutionen

Bedömning: Det finns skäl att samla ansvaret för främjandeuppdraget på diskrimineringsområdet hos en aktör. Det bör därför övervägas om institutionen ska ta över Diskrimineringsombudsmannens främjandearbete. Detta kan ske vid en framtida översyn av institutionens och Diskrimineringsombudsmannens uppdrag.

Skälen för bedömningen: Diskrimineringsombudsmannen (DO) har tillsyn över diskrimineringslagen (2008:567). Utöver tillsynsuppdraget har DO ett främjandeuppdrag. DO ska enligt lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsman verka för att diskriminering som har samband med någon av diskrimineringsgrunderna inte förekommer på några områden i samhällslivet.

Utredningen bättre skydd mot diskriminering övervägde om DO:s tillsyns- och främjandeuppdrag bör delas på olika myndigheter. Utredningen konstaterade att det bland annat skulle kunna ske genom att den kommande MR-institutionen tar över DO:s främjandeuppgifter. Utredningen ansåg att frågan bör övervägas i samband med inrättande av en MR-institution (SOU 2016:87, s. 421).

Skyddet mot diskriminering är en grundläggande princip som ingår i alla de centrala konventionerna om mänskliga rättigheter. Principen kommer därför att vara en viktig del i institutionens uppdrag. Diskrimineringsförbudet enligt internationella konventioner är inte begränsat till enskilda samhällsområden och omfattar en icke-uttömmande lista över diskrimineringsgrunder.¹⁶² Diskrimineringslagen utgår däremot från EU-rätten¹⁶³ och är avgränsad till sju olika diskrimineringsgrunder och specifika samhällsområden

¹⁶² Se exempelvis artikel 26 i Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och artikel 2.2 i Internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

¹⁶³ Se exempelvis Rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung och Rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling.

såsom arbetsliv och utbildning. Institutionens uppdrag på diskrimineringsområdet är således bredare än DO:s uppdrag.

Det finns skäl att samla ansvaret för främjandeuppdraget på diskrimineringsområdet hos institutionen. Ett samlat ansvar kan leda till större effektivitet genom att DO får ett renodlat tillsynsuppdrag, vilket i sin tur ger en tydligare ansvarsfördelning mellan institutionen och DO. Utredaren delar därför ovannämnda utrednings uppfattning att det bör övervägas om institutionen ska ta över DO:s främjandearbete. Frågan bör övervägas vid en framtida översyn av institutionens och DO:s uppdrag.

9.3 Amicus Curiae-utlåtanden

Bedömning: Om institutionen kunde avge amicus curiae-utlåtanden till domstolar skulle den ha ytterligare ett verktyg i sitt uppdrag att främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna. Frågan bör utredas, lämpligen i samband med en översyn av rättegångsbalken.

Skälen för bedömningen: Utvärderaren rekommenderade bland annat att det utreds närmare om MR-institutionen bör ges en roll som amicus curiae.

Begreppet ”amicus curiae”, som går tillbaka till romersk rätt, betyder ”vän till domstolen”. Det betecknar någon som, utan att ha något partsintresse i ett pågående mål, erbjuder domstolen information och synpunkter. Dessa ska framför allt ta sikte på någon rättsfråga som är av betydelse för avgörandet av målet.

En roll som amicus curiae skulle innebära att institutionen på eget initiativ får lämna in ett utlåtande i en rättsfråga inom institutionens verksamhetsområde. Institutionen skulle på så sätt få ytterligare ett verktyg i att främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna.

Den möjlighet som finns i dag för utomstående att ingripa i en pågående rättegång utan att vara part i målet är s.k. intervention. Rätt att intervensera har den som kan göra sannolikt att saken rör hens rätt.¹⁶⁴ Utgången i målet ska ha betydelse för dennes rättsställning.

Det finns exempel från andra länder på att MR-institutioner får avge amicus curiae-utlåtanden, bland annat avger Danmarks institut

¹⁶⁴ Se 14 kap. 9 § rättegångsbalken.

sådana.¹⁶⁵ I den svenska rättsordningen saknas denna möjlighet. Att införa en sådan skulle således innebära en nyordning. Frågan kräver särskilda överväganden. Mot bakgrund av Utvärderarens rekommendation och att amicus curiae-yttranden förekommer i Danmark anser utredaren att regeringen bör låta utreda frågan, lämpligen i samband med en översyn av rättegångsbalken

9.4 Redovisningsskyldighet för regeringen i förhållande till riksdagen

Bedömning: 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. En sådan skyldighet skulle innebära en större möjlighet för riksdagen att få inblick i och kunna följa arbetet.

Skälen för bedömningen: Institutionen föreslås senast den 1 april varje år vara skyldig att lämna en rapport till regeringen om sin verksamhet. Men det hindrar inte, som nämns i avsnitt 4.4, att institutionen tillställer riksdagen exemplar av rapporten och att ansvarigt utskott tar upp rapporten. Det finns dock ingen skyldighet för ansvarigt utskott att behandla en sådan rapport. Som konstateras i avsnitt 4.3 kan institutionen inte heller göra formella framställningar till riksdagen.

Regeringen har tagit på sig att årligen i budgetpropositionen redovisa det arbete som bedrivs inom ramen för regeringens MR-strategi (skr. 2016/17:29). Strategin utgår från det riksdagsbundna målet om att säkerställa full respekt för Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. Den kunskap som regeringen får genom institutionens årliga rapport kommer att bli en viktig del i regeringens redovisning till riksdagen. Regeringen är dock inte skyldig att redovisa institutionens arbete till riksdagen. Frågan är om regeringens åtagande att redovisa arbetet med MR-strategin till riksdagen räcker, eller om det behövs en lagreglerad skyldighet för regeringen att årligen redovisa arbetet.

¹⁶⁵ Human Rights on the Agenda, Report 2017–18, Danish Institute for Human Rights https://www.humanrights.dk/sites/humanrights.dk/files/media/dokumenter/udgivelser/annual-report/imr_beretning_uk_2017_web_ny.pdf

Det finns regleringar inom andra områden som kan utgöra förebild för en sådan redovisningsskyldighet. Regeringen har exempelvis en redovisningsskyldighet enligt budgetlagen (2011:203) och klimatlagen (2017:720). Enligt budgetlagen är regeringen skyldig att inför riksdagen redovisa de tillgångar som regeringen förvaltar och förfogar över. Redovisningsskyldigheten omfattar även den verksamhet som bedrivs av staten samt statens skulder och övriga ekonomiska åtaganden. Enligt klimatlagen ska regeringen varje år i budgetpropositionen lämna en klimatredovisning till riksdagen. Redovisningen ska bland annat innehålla en redovisning av utsläppsutvecklingen, de viktigaste besluten inom klimatpolitiken och en bedömning av om det finns behov av ytterligare åtgärder.

Säkerställandet av de mänskliga rättigheterna är av grundläggande betydelse för hela samhället. Det är därför viktigt att frågor om mänskliga rättigheter återkommande uppmärksammas och debatteras i riksdagen. MR-institutionens årliga rapport är ett viktigt underlag i en sådan debatt. Den bör ingå i regeringens redovisning till riksdagen av arbetet med att säkerställa full respekt för Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. Utredaren anser att redovisningen bör utgöra en obligatorisk uppgift för regeringen. Det bör därför utredas om det ska införas en lagreglerad redovisningsskyldighet för regeringen på området.

10 Konsekvensanalys och kostnadsberäkning

Utredaren ska enligt uppdraget analysera och redovisa förslagens ekonomiska och personella konsekvenser samt konsekvenserna för den kommunala självstyrelsen. Därtill ska utredaren beräkna kostnaderna för de förslag som lämnas och föreslå finansiering inom befintliga utgiftsramar. I konsekvensutredningen ska även ett jämställdhets-, funktionshinders-, samt barnrätts- och ungdomsperspektiv beaktas.

Utredaren redovisar kostnaderna för staten i avsnitt 10.1 och lämnar förslag till finansiering i avsnitt 10.2. I avsnitt 10.3 redovisas övriga konsekvenser.

10.1 Kostnader för staten

10.1.1 Utgångspunkter enligt Parisprinciperna

Enligt Parisprinciperna ska en MR-institution ha tillräcklig finansiering för att kunna bedriva sitt arbete effektivt och vara oberoende av regeringen.

EU:s byrå för grundläggande rättigheter framhåller att en nationell MR-institution bör garanteras tillräckliga resurser för att kunna bedriva en effektiv verksamhet oberoende av maktskiften eller lågkonjunkturer och även om de driver frågor som uppfattas som känsliga.¹⁶⁶

¹⁶⁶ European Union Agency for Fundamental Rights, *National Human Rights Institutions in the EU member states*, 2010, s. 9.

10.1.2 Tidigare utredningars bedömningar

MR-delegationen ansåg att det var svårt att dra några slutsatser om kostnader för institutionen utifrån en jämförelse med institutioner i andra länder. Detta eftersom såväl institutionernas arbetsuppgifter som storlek, samt ledningens och anställdas ersättning m.m. varierar mellan olika länder och institutioner. MR-delegationen valde istället att se till storleken på intäkter och kostnader för JO, DO, BO och Handisam (nuvarande MFD). Delegationen uppskattade att kostnaden närmast skulle komma att motsvara den för JO och att kommissionen behövde cirka 50 anställda och en årlig budget om totalt 65 miljoner kronor. I beräkningen ingick kostnader för övervakningsmekanismen enligt CRPD.

Utvärderaren uppskattade kostnaderna för en rimligt bemannad MR-institution till mellan 40 och 60 miljoner kronor.

10.1.3 Utredarens bedömning av kostnaderna för MR-institutionen

Utgångspunkter

Finansieringen av MR-institutionen bör ske genom statliga permanenta medel som måste vara tillräckliga för att institutionen ska kunna genomföra sitt uppdrag effektivt, självständigt och utan att vara beroende av extern finansiering. Finansieringens storlek måste motsvara uppdragets omfattning och vara i paritet med andra myndigheter med liknande uppdrag. Utredaren anser att det är relevant att jämföra med de myndigheter som MR-delegationen utgick från i sin kostnadsberäkning. Även Jämställdhetsmyndigheten kan tjäna som utgångspunkt. Utredaren anser liksom MR-delegationen att det är svårt att dra några slutsatser av en jämförelse med andra länders MR-institutioner. En sådan jämförelse kommer därför inte att göras.

Uppskattning av årsarbetskrafter vid en jämförelse med andra myndigheter

I tabellen nedan redovisas förvaltningsanslag och personalresurser för de myndigheter som är relevanta som jämförelseobjekt.

Myndighet	Förvaltningsanslag 2018 (mkr)	Personalresurser 2017
DO	123	83 årsarbetskrafter
MFD	59	52 årsarbetskrafter
BO	25	29 årsarbetskrafter
JäMy	80	cirka 50 anställda från och med 2018
JO	96	cirka 65 anställda

Samtliga dessa myndigheter har uppdrag som endast rör delar av de mänskliga rättigheternas område. En MR-institution ska ha ett betydligt bredare uppdrag som innefattar alla mänskliga rättigheter.

Det finns anledning att göra en närmare jämförelse med BO eftersom det är den myndighet vars uppdrag närmast liknar MR-institutionens uppdrag. BO bevakar efterlevnaden, driver på genomförandet och uppmärksammar brister i tillämpningen av barnkonventionen. Det kan jämföras med MR-institutionens betydligt bredare uppdrag som omfattar de grundlagsstadgade fri- och rättigheterna, Europakonventionen, EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och alla andra för Sverige folkrättsligt bindande förpliktelser på de mänskliga rättigheternas område. De olika särskilda uppgifter institutionen ska ha är var för sig resurskrävande.

För att kunna bedöma behovet av resurser är det nödvändigt att göra en uppskattning av vilka funktioner och vilket administrativt stöd institutionen behöver. Utredaren går inte in i detalj på hur institutionen bör organiseras eftersom institutionen ska bestämma sin organisation själv. Vissa antaganden om personalens sammansättning är dock nödvändiga som ett led i en uppskattning av lönekostnaderna. Antagandena ska dock inte ses som en anvisning om hur institutionen måste se ut.

Även här kan en jämförelse med BO ge vägledning i hur MR-institutionen skulle kunna organiseras. BO har tre enheter: en för

kommunikation, en för juridik och utredning och en för förvaltning och verksamhet. Av dessa är enheten för juridik och utredning störst med 21 anställda. Kommunikationsenheten har åtta anställda och förvaltningsenheten sju anställda.

Utredaren bedömer att institutionen behöver minst fem funktioner:

- kommunikation,
- juridik och analys,
- utredning och undersökning,
- internationellt samarbete, och
- administration.

Uppskattningsvis är funktionerna utredning och undersökning respektive juridik och analys de mest resurskrävande. Utifrån en jämförelse med BO:s utredningsenhet anser utredaren att behovet kan uppskattas till minst 25 årsarbetskrafter för funktionen utredning och undersökning och minst 10 årsarbetskrafter för funktionen juridik och analys. Funktionen kommunikation uppskattas behöva 10 årsarbetskrafter och funktionerna internationellt samarbete och administration uppskattas behöva sju årsarbetskrafter vardera.

Utredaren bedömer att en fullt bemannad MR-institution med myndighetschefen inräknad behöver minst 60 årsarbetskrafter för att kunna utföra sitt uppdrag.

Uppskattade kostnader för MR-institutionen

Uppskattningen av kostnaderna för löner har gjorts utifrån bedömningen att institutionen kommer att behöva anställa kvalificerad personal. Utredaren har utgått från Juseks lönestatistik för statligt anställda. Uppskattningen av institutionens kostnader för personal redovisas i tabellen nedan.

Befattning	årsarbetskraft	Lönekostnad lönekostnadspåslag (tkr)	inkl. (LKP) ¹⁶⁷
Myndighetschef	1 (månadslön 100 000 kr)	1 869	
Enhetschefer	5 (månadslön à 77 000 kr)	7 195	
Kvalificerade handläggare	39 (månadslön à 45 000 kr)	32 800	
Kommunikatörer	9 (månadslön à 36 000 kr)	6 048	
Administrativ personal	6 (månadslön à 37 000 kr)	4 149	
Summa	60	52 061	

Till detta ska läggas styrelsearvoden för sju ledamöter. Utredaren har uppskattat att den årliga kostnaden för styrelsearvoden är knappt 100 000 kronor. Därtill ska läggas ersättning för inkomstbortfall och arvodet till styrelseordförande som regeringen fattar beslut om i särskild ordning.

Storleken på kostnaderna för lokaler beror på var institutionen ska placeras. En uppskattning kan göras utifrån en jämförelse med andra myndigheter som storleksmässigt motsvarar institutionen. Närmast till hands är en jämförelse med JäMy och MFD som båda har runt 50 årsarbetskrafter. De har lokalkostnader på ca fem respektive sex miljoner kronor. Båda dessa myndigheter är lokaliserade i förorter till Stockholm och Göteborg. Under förutsättning att MR-institutionen inte ska förläggas till Stockholms innerstad uppskattar utredaren den årliga kostnaden för institutionens lokaler till sex miljoner kronor. Övriga driftskostnader innefattar kostnader för material, kontorsmöbler, datorer, IT, inköp av tjänster, resor etc. Driftskostnaderna för MFD och BO uppgick 2017 till 16 respektive 13 miljoner kronor. Utredaren uppskattar driftskostnaderna för MR-institutionen till ca 14 miljoner kronor.

Den totala kostnaden för MR-institutionen kan därmed uppskattas till ca 72 miljoner kronor per år.

¹⁶⁷ Lönekostnad multiplicerad med 1,5575.

10.2 Finansiering

Förslag: MR-institutionen ska finansieras genom ett nytt permanent anslag under Utgiftsområde 1 Rikets styrelse. Anslagsbeloppet ska uppgå till 72 miljoner kronor. Utöver de permanenta medel om 15 miljoner kronor som finns avsatta under Utgiftsområde 1 anslag 6:1 Allmänna val och demokrati för åtgärder för främjande av de mänskliga rättigheterna på nationell nivå, ska medel tillskjutas från andra utgiftsområden.

Skälen för förslaget: Institutionen ska finansieras genom ett nytt permanent anslag. Anslaget bör inrättas under Utgiftsområde 1 Rikets styrelse. Under utgiftsområdet redovisas resultaten av de åtgärder som bidragit till målet om att säkerställa full respekt för Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. Inom utgiftsområdet finns 15 miljoner kronor avsatta för främjande av de mänskliga rättigheterna på nationell nivå. Regeringen har aviserat att medlen ska finansiera en kommande MR-institution.¹⁶⁸ Utredaren har uppskattat de årliga kostnaderna för institutionen till 72 miljoner kronor. Institutionens anslag behöver därför tillskjutas ytterligare 57 miljoner kronor.

I budgetpropositionen för 2018 (prop. 2017/18:1) utgiftsområde 1 konstateras att arbetet med att säkerställa målet om full respekt för Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter berör många politikområden. På samma sätt som politiken för mänskliga rättigheter berör många olika områden kommer även institutionens verksamhet att beröra flera samhällsområden.

Statens budget är indelad i 27 olika utgiftsområden. Inom i princip samtliga dessa områden finansieras verksamheter som på olika sätt ansvarar för förverkligande av mänskliga rättigheter. I redovisningen inom flera utgiftsområden nämns mänskliga rättigheter uttryckligen. I andra fall framgår tydligt av sakinnehållet att det handlar om mänskliga rättigheter. Eftersom mänskliga rättigheter berör hela statsförvaltningen kommer även hela statsförvaltningen dra nytta av institutionens verksamhet.

Mot denna bakgrund är det rimligt att institutionens finansiering kommer från flera utgiftsområden. Om kostnaderna för

¹⁶⁸ Skr. 2016/17:29, s. 22.

finansieringen av återstående 57 miljoner kronor skulle fördelas jämt mellan samtliga utgiftsområden skulle drygt 2 miljoner kronor behöva tillskjutas från varje utgiftsområde. Om man istället väljer att ta en större andel från vissa utgiftsområden bör de områden som berör förverkligandet av mänskliga rättigheter i större utsträckning bidra med en större del.

Utredaren bedömer att följande tolv utgiftsområden berörs i större utsträckning än övriga områden:

- Rikets styrelse,
- Rättsväsendet,
- Migration,
- Hälsovård, sjukvård och social omsorg,
- Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning,
- Ekonomisk trygghet vid ålderdom,
- Ekonomisk trygghet för familjer och barn,
- Jämställdhet och nyanlända invandrares etablering,
- Arbetsmarknad och arbetsliv,
- Utbildning och universitetsforskning,
- Kultur, medier, trossamfund och fritid, samt
- Näringsliv.

Om finansieringen ska komma från dessa områden skulle ca 4,7 miljoner kronor tillskjutas från vardera område.

10.3 Övriga konsekvenser

10.3.1 Konsekvenser för staten

Institutionen kommer att bidra till regeringens, riksdagens och de statliga myndigheternas arbete med mänskliga rättigheter och därmed i förlängningen till att främjandet och skyddet av de mänskliga rättigheterna förstärks och förbättras.

Institutionen ska ha kvalificerad kompetens inom området mänskliga rättigheter. Den ska utifrån en helhetssyn kunna bedöma var det finns brister i skyddet av de mänskliga rättigheterna samt rapportera om risker för kränkningar och föreslå åtgärder som behöver vidtas. Regeringen får därmed ett bättre underlag för sina beslut. Institutionens verksamhet kan sammantaget bidra till en bättre måluppfyllelse för regeringens politik för mänskliga rättigheter.

Institutionens arbete kan även ha en positiv effekt på andra myndigheters arbete med mänskliga rättigheter. Institutionen kan exempelvis bidra till att kunskaperna om mänskliga rättigheter hos myndighetsanställda förbättras. Den kan även bidra till att myndigheter arbetar mer rättighetsbaserat och integrerat med mänskliga rättigheter. Därigenom minskar risken för att mänskliga rättigheter kränks eller åsidosätts.

De kostnader som kan uppstå på grund av myndigheters samverkan med, eller uppgiftslämnande till, institutionen bedöms bli marginella.

10.3.2 Konsekvenser för kommuner och landsting

Genomförandet av de mänskliga rättigheterna är till stor del beroende av kommuners och landstings verksamhet. Institutionen kan på samma sätt som för de statliga myndigheterna bidra till att förbättra kommunernas och landstingens arbete med mänskliga rättigheter.

Utredarens förslag får inga konsekvenser för den kommunala självstyrelsen. Inrättande av en MR-institution får inte heller några direkta ekonomiska konsekvenser för kommunerna. De kostnader som kan uppstå på grund av kommunala myndigheters skyldighet att samverka med, eller lämna uppgifter till, institutionen bedöms bli marginella.

10.3.3 Konsekvenser för enskilda, jämställdheten, barnets rättigheter och rättigheter för personer med funktionsnedsättning

Institutionen ska inte ha befogenhet att pröva enskilda fall. Dess arbete får således inte direkta konsekvenser för enskilda. Institutionens uppdrag att främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna kommer dock att bidra till att förbättra enskildas möjligheter att åtnjuta sina rättigheter. Detta kan till exempel ske genom ökad medvetenhet om rättigheterna eller genom att institutionens rapportering och rekommendationer leder till ändrad lagstiftning, ändrade rutiner eller andra åtgärder som säkerställer genomförandet av de mänskliga rättigheterna.

Institutionens breda uppdrag innefattar såväl jämställdhetsfrågor som frågor om barns och ungas rättigheter samt rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Institutionen kommer därmed kunna bidra till att förbättra situationen på dessa områden. Genom att det inrättas en nationell mekanism enligt artikel 33.2 i CRPD kommer rättigheter för personer med funktionsnedsättning att stärkas.

10.3.4 Konsekvenser för Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter

Institutionen ska ha ett uppdrag med direkt utgångspunkt i för Sverige folkrättsligt bindande förpliktelser på de mänskliga rättigheternas område. Sverige får återkommande rekommendationer från internationella granskningsorgan om att se över lagstiftning och att vidta andra åtgärder för att konventionsåtagandena ska efterlevas. Institutionens kunskaper om såväl det internationella regelverket som de nationella förhållandena kan bidra till en bättre måluppfyllelse i fråga om efterlevnaden av Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter.

Institutionens uppdrag att utgöra oberoende nationell mekanism enligt artikel 33.2 i CRPD möjliggör för Sverige att uppfylla sina åtaganden enligt den konventionen.

Sverige har återkommande fått rekommendationer från internationella organ och andra länder om att inrätta en nationell institution enligt Parisprinciperna. Sverige har åtagit sig politiskt att

inrätta en sådan institution. Genom att inrätta institutionen kan Sverige slutligen leva upp till åtagandet. Därutöver stärker ett inrättande Sveriges utrikespolitiska handlingskraft i frågor om mänskliga rättigheter.

11 Författningskommentar

11.1 Förslaget till lag om Sveriges nationella institution för mänskliga rättigheter

1 §

Av paragrafen, som behandlas i avsnitt 4.1 och 4.2, framgår att Sveriges nationella institution för mänskliga rättigheter är en myndighet och dess övergripande uppdrag. Institutionen är med regeringsformens terminologi en förvaltningsmyndighet under regeringen.

I paragrafens *första stycke* anges att institutionen självständigt ska främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige. Institutionen ska således inte främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna utomlands. I stycket finns en uppräkningslista av de rättskällor som institutionens uppdrag ska ta sin utgångspunkt i. Grundlagsstadgade fri- och rättigheter finns i andra kapitlet regeringsformen samt i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Uttrycket *andra för Sverige folkrättsligt bindande förpliktelser på de mänskliga rättigheternas område* avser för det första Sveriges åtaganden på de mänskliga rättigheternas område enligt konventioner och tilläggsprotokoll till dem. Sådana har tagits fram på många områden av FN och Europarådet. Uttrycket avser för det andra eventuella förpliktelser som utvecklats genom internationell sedvanerätt. Till exempel anses FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna till stora delar vara juridiskt bindande genom sedvanerätt.

Givetvis ingår i institutionens uppdrag även att den ska beakta för Sverige relevant nationell och internationell rättspraxis på området. Det kan exempelvis röra sig om domar från Europadomstolen eller EU-domstolen.

Att de juridiskt bindande källorna är utgångspunkten hindrar inte att institutionen beaktar även annat material, exempelvis som tolkningsdata. Det kan röra sig om sådant som icke bindande FN-resolutioner, uttalanden av internationella granskningskommittéer och folkrättslig doktrin.

I paragrafens *andra stycke* anges att institutionen fullgör de uppgifter som ankommer på en nationell mekanism enligt artikel 33.2 i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Enligt artikel 33.3 i konventionen ska det civila samhället, särskilt personer med funktionsnedsättning och de organisationer som representerar dem, involveras i och fullt ut medverka i övervakningsförfarandet. Enligt 9 § ska det inom institutionens rådgivande organ finnas särskild kompetens i fråga om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. I övrigt avgör institutionen själv vid varje tillfälle hur den lämpligast fullgör uppdraget som nationell mekanism.

2 §

Paragrafen, som behandlas i avsnitt 4.3, fastställer institutionens närmare uppgifter. De olika uppgifterna kan ses som preciseringar av, och verktyg i arbetet med, det övergripande uppdraget enligt 1 § att främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige. Det är därmed institutionen som bör avgöra vilken prioritering som ska ges de olika uppgifterna utifrån detta uppdrag. Att institutionen "särskilt" ska ha de uppgifter som nämns i paragrafen innebär att det inte finns något som hindrar att institutionen utför andra liknande uppgifter inom sitt verksamhetsområde.

I paragrafens *första stycke* räknas institutionens fem olika uppgifter upp.

I paragrafens *andra stycke* anges att institutionen får föreslå att Sveriges folkrättsliga åtaganden utvidgas på de mänskliga rättigheternas område. Utvidgade åtaganden kan ske genom såväl ratificering av ytterligare konventioner och tilläggsprotokoll som återtagande av reservationer till ratificerade konventioner och andra mekanismer. En sådan mekanism finns i den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk. Konventionsstaterna kan utöka sina åtaganden i efterhand genom ett särskilt förfarande enligt artikel 3 i stadgan.

I paragrafens *tredje stycke* fastslås att institutionen inte ska pröva enskilda klagomål om kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Av detta följer att institutionen inte heller ska föra talan för enskilda. Institutionen ska inte heller bedriva tillsyn.

3 §

Paragrafen reglerar en skyldighet för institutionen att den 1 april varje år lämna en rapport till regeringen. Rapporten ska avse institutionens verksamhet och institutionens iakttagelser av utvecklingen på de mänskliga rättigheternas område under det närmast föregående kalenderåret. Av 4 § andra stycket följer att institutionen självständigt beslutar om rapportens närmare innehåll och utformning. Paragrafen behandlas i avsnitt 4.4.

4 §

Paragrafen, som behandlas i avsnitt 6.2.2, 6.2.3 och 6.4.2, reglerar institutionens ledningsform och rätt att besluta självständigt om sin organisation och inriktning.

I paragrafens *första stycke* fastslås att institutionen leds av en styrelse och att det för ledningen av verksamheten närmast under styrelsen finns en direktör. Bestämmelser om den närmare ansvarsfördelningen mellan styrelse och direktör finns i myndighetens instruktion och myndighetsförordningen (2007:515). Styrelsens sammansättning, utnämning och entledigande regleras i 5 och 6 §§.

I paragrafens *andra stycke* anges att institutionen inom ramen för sitt uppdrag enligt lagen självständigt beslutar om sin organisation och den närmare inriktningen av sitt arbete. Bestämmelsen avser organisationen på nivån under styrelsen och direktören. Att det ska vara fråga om beslut *inom ramen för sitt uppdrag enligt denna lag* innebär att det är just i fråga om organiserandet av arbetet med själva uppdraget som institutionen beslutar självständigt. Utanför faller allmänna myndighetsfunktioner, exempelvis föreskrifter om årsredovisning och budgetunderlag, och beslut i allmänna myndighetsorganisatoriska frågor såsom huruvida myndigheten ska ha en personalansvarsnämnd.

Bestämmelsen innebär inte ett förbud för regeringen att över huvud taget reglera institutionen. Viss reglering i förordning är rent av nödvändig; med hänsyn till bestämmelserna om delegation av

normgivningsmakt i 8 kap. regeringsformen är det exempelvis regeringen som formellt måste bemyndiga institutionen att besluta om sin arbetsordning. Bestämmelsen hindrar inte heller att regeringen i rimlig omfattning ger institutionen uppdrag. Innebörden av bestämmelsen är emellertid att regeringen inte får reglera institutionen eller ge den direktiv på sätt som fråntar den dess självständighet inom ramen för det lagstadgade uppdraget.

5 §

Paragrafen, som behandlas i avsnitt 6.2.4 och 6.2.6, reglerar antal styrelseledamöter, ordförandeskapet, uppdragets längd och entledigande av ledamöter.

I paragrafens *första stycke* anges att styrelsen ska bestå av sju ledamöter som utses av regeringen för en tid om fem år. Styrelsen ska inom sig utse en ordförande och vice ordförande.

I paragrafens *andra stycke* anges att regeringen endast får entlediga en styrelseledamot i förtid på ledamotens begäran eller om det finns synnerliga skäl. Utöver den situationen att en ledamot själv begär sitt entledigande innebär kravet på synnerliga skäl att entledigande endast får ske i de undantagsfall då det finns mycket starka skäl för det. En styrelseledamot kan genom att begå brott eller genom annan misskötsamhet skada förtroendet för institutionen. Ledamöter kan åta sig anställningar eller andra uppdrag som leder till intressekonflikter. Sjukdom kan göra det omöjligt för en ledamot att fullgöra uppdraget. Starka och olösliga eller långvariga konflikter eller passivitet inom styrelsen kan förlama institutionen och undergräva dess legitimitet. Detsamma gäller om styrelsen inte ingriper mot en direktör som fungerar dåligt.

I andra stycket anges även att om en ledamots uppdrag upphör i förtid ska en ny ledamot utses för återstoden av tiden. En styrelseledamots uppdrag kan upphöra i förtid genom att ledamoten avlider eller entledigas av regeringen på egen begäran eller om det finns synnerliga skäl.

Om mycket kort tid återstår av den tidigare ledamotens förordnande kan det vara lämpligt att regeringen avvaktar förordnandetidens utgång och istället utser en ny ledamot för en tid om fem år i enlighet med första stycket.

6 §

Paragrafen, som behandlas i avsnitt 6.2.4 och 6.2.5, reglerar styrelsens sammansättning och regeringens inhämtande av förslag till ledamöter.

I paragrafens *första stycke* anges att det inom styrelsen ska finnas ledamöter med sakkunskap på de mänskliga rättigheternas område i förening med kvalificerad erfarenhet av arbete inom minst ett av tre verksamhetsområden: det civila samhället, rättsväsendet respektive forskningen och den högre utbildningen. Med *det civila samhället* avses detsamma som i propositionen *En politik för det civila samhället* (prop. 2009/10:55). Begreppet används i propositionen i betydelsen en arena, skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet, där människor, grupper och organisationer agerar tillsammans för gemensamma intressen.¹⁶⁹ Med *rättsväsendet* avses domstolarna och de aktörer som arbetar yrkesmässigt med rättsprocesser vid domstolarna. Med *forskningen och den högre utbildningen* avses den verksamhet som bedrivs vid universitet och högskolor. Kravet på kvalificerad erfarenhet innebär att personen ska ha arbetat på en avancerad nivå. Detta förutsätter vanligtvis även att personen har arbetat inom området under en längre tid. Det bör således vara ovanligt att en person har lyckats förvärva kvalificerad erfarenhet på mer än ett område. Ledamöterna ska även ha sakkunskap på de mänskliga rättigheternas område.

I paragrafens *andra stycke* anges att det ska finnas minst två ledamöter i styrelsen med erfarenhet från vart och ett av områdena enligt första stycket. Detta innebär att åtminstone en av ledamöterna inte behöver uppfylla kravet enligt första stycket.

I paragrafens *tredje stycke* anges att regeringen ska inhämta förslag till ledamöter från Rådet för de mänskliga rättigheterna enligt 9 §, de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna, Sveriges advokatsamfund och universiteten och högskolorna. De tillfrågade aktörerna är inte skyldiga att lämna förslag. Regeringen är inte tvungen att utse någon bland de förslag som inhämtats men bör emellertid endast undantagsvis utse någon som inte har föreslagits. Samtliga aktörer kommer att ha möjlighet att lämna förslag när en styrelseledamot ska utses. Inget hindrar att de lämnar förslag till ledamöter med erfarenhet från ett annat verksamhetsområde än deras eget. Det kan vara lämpligt att regeringen när den inhämtar

¹⁶⁹ Prop. 2009/10:55, s. 28.

förslag anger från vilket eller vilka verksamhetsområden den söker ledamöter.

7 §

Paragrafen, som behandlas i avsnitt 6.2.7, reglerar anställningen av direktören och dennes kvalifikationer.

I paragrafens *första stycke* anges att direktören anställs av styrelsen för en tid om sju år samt att anställningen ska utlysas och tillsättas efter ett ansökningsförfarande. Att anställningen ska utlysas innebär att den ska annonseras offentligt så att var och en har möjlighet att söka tjänsten som direktör. Av 8 § framgår dock att det gäller en "karenstid" för tidigare styrelseledamöter och direktörer för att på nytt anställas som direktör.

Styrelsen får enligt första stycket utse en tillförordnad direktör fram till dess att direktören anställts. Behov av att utse en tillförordnad direktör kan uppstå om direktören slutar oplanerat och innan en ny direktör hunnit anställas. En tillförordnad direktör har de befogenheter som tillkommer direktören, men kan utses utan krav på ansökningsförfarande. Den tillförordnade direktören bör lämpligen utses bland institutionens personal.

I paragrafens *andra stycke* anges att direktören ska ha erfarenhet av kvalificerat arbete inom de mänskliga rättigheternas område.

I paragrafens *tredje stycke* anges att direktören inte ska ingå i styrelsen.

8 §

Paragrafen, som behandlas i avsnitt 6.2.8, innehåller en "karensregel" för tidigare styrelseledamöter och direktörer. Den som har varit styrelseledamot eller direktör får inte förordnas till nytt uppdrag eller anställas på nytt vid institutionen tidigare än fem år från det senaste uppdragets eller den senaste anställningens upphörande. En styrelseledamot som exempelvis utses för fem år den 1 juli 2021 kommer att ha ett uppdrag som löper ut den 30 juni 2026. Ledamoten kan då varken utses på nytt eller anställas vid institutionen tidigare än den 1 juli 2031.

9 §

Paragrafen reglerar det rådgivande organ, Rådet för de mänskliga rättigheterna, som ska finnas vid institutionen. Paragrafen behandlas i avsnitt 6.3.2.

I paragrafens *första stycke* anges rådets namn och att det utses av styrelsen. Av det följer att styrelsen även utser ordförande i rådet. Det är inte lämpligt att institutionens direktör är ordförande i rådet.

I paragrafens *andra stycke* anges rådets uppgifter. Rådet ska ge råd och stöd genom att tillföra institutionen kunskaper och erfarenheter från det civila samhällets och andra aktörers arbete med mänskliga rättigheter. Det anges vidare att det inom rådet ska finnas särskild kompetens i fråga om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Detta knyter an till institutionens uppdrag enligt 1 § andra stycket.

I övrigt följer av bestämmelsen i 4 § andra stycket om att institutionen självständigt ska bestämma sin organisation och den närmare inriktningen av sitt arbete, att det är institutionen som själv ska avgöra vilken närmare roll rådet ska spela, formerna för rådets verksamhet samt antal ledamöter, grunderna för hur dessa utses och längden på deras förordnanden. Detta kan lämpligen regleras i institutionens arbetsordning.

10 §

Paragrafen, som behandlas i avsnitt 7.1.2, reglerar en uppgiftsskyldighet för statliga förvaltningsmyndigheter, kommuner, landsting och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen. Med det sistnämnda avses privata rättssubjekt som bedriver verksamhet på uppdrag av, eller med tillstånd från, det allmänna. De som omfattas av skyldigheten ska på institutionens begäran lämna uppgifter om vilka åtgärder som vidtagits i den egna verksamheten för att säkerställa de mänskliga rättigheterna enligt 1 §. De ska även på institutionens begäran komma till överläggningar med institutionen. Skyldigheten är osanktionerad och utgör för myndigheters del en precisering av den allmänna samverkansskyldigheten enligt 8 § första stycket förvaltningslagen (2017:900).

Institutionen får inom ramen för befogenheten enligt paragrafen precisera vilka närmare uppgifter den behöver. Det kan exempelvis

handla om uppgifter utifrån tematiska undersökningar på vissa rättighetsområden eller avseende vissa specifika rättigheter alternativt uppgifter om hur arbetet med mänskliga rättigheter i allmänhet bedrivs hos den kontaktade aktören.

Domstolar och regeringen är inte förvaltningsmyndigheter och omfattas alltså inte av skyldigheten att lämna uppgifter till institutionen. Av paragrafen framgår att skyldigheten att lämna uppgifter och komma till överläggningar inte heller gäller för domstolsliknande nämnder eller organ i förvaltningsmyndigheter med domstolsliknande uppgifter.

Ikraftträdandebestämmelser

Bestämmelsen i *punkt 1* anger när lagen ska träda i kraft, dvs. 1 januari 2021.

Bestämmelsen i *punkt 2* reglerar styrelseuppdragens längd när den första styrelsen ska utses. Bestämmelsen innebär att några av ledamöterna vid det tillfället inte ska förordnas för fem år, vilket annars gäller enligt 5 §. Istället ska två ledamöter utses för en tid om tre år och två ledamöter för en tid om fyra år. Regeringen avgör vilka ledamöter som ska utses för de kortare tiderna.

Övervägandena finns i avsnitt 6.2.6 och 8.

11.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning

33 §

Paragrafens *första stycke* är ändrat. Ändringen behandlas i avsnitt 6.2.7. Bestämmelsen blir genom ändringen tillämplig även för chefen för Sveriges nationella institution för mänskliga rättigheter. Genom ändringen i bestämmelsen blir det möjligt att skilja chefen för institutionen från anställningen om det är nödvändigt av hänsyn till myndighetens bästa.

I samma stycke finns det även en redaktionell ändring. Ordet ”verkets” har bytts mot ”myndighetens” med hänsyn till att bestämmelsen kommer avse två myndigheter, varav endast den ena är ett verk.

11.3 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Frågor om sekretess behandlas i avsnitt 7.3. Ändringarna i offentlighets- och sekretesslagen avser verksamhet hos Sveriges nationella institution för mänskliga rättigheter. De är utformade med de sekretessbestämmelser som gäller för Barnombudsmannen som förebild.

1 kap.

6 §

Paragrafen upplyser om innehållet i lagens femte avdelning. Paragrafen är ändrad genom att ”Sveriges nationella institution för mänskliga rättigheter” lagts till i tolfte strecksatsen. Ändringen är en följd av förslaget till ändring i 33 kap.

10 kap.

21 §

Paragrafen avser uppgift som angår misstanke om vissa brott begångna mot unga. Paragrafen är ändrad på så sätt att det lagts till en hänvisning till bestämmelsen i 33 kap. 4 a § om sekretessen vid institutionen.

Ändringen innebär att sekretessen enligt 33 kap. 4 a § hos institutionen inte hindrar den att lämna uppgift till en åklagarmyndighet eller Polismyndigheten om misstanke om brott mot personer under 18 år om det är fråga om brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken eller brott som avses i lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor. Bestämmelserna i brottsbalken avser brott mot liv och hälsa, brott mot frihet och frid samt sexualbrott.

23 §

Paragrafen avser uppgift om misstanke som angår vissa allvarligare brott. Paragrafen är ändrad på så sätt att det lagts till en hänvisning till bestämmelsen i 33 kap. 4 a § om sekretessen vid institutionen.

Ändringen innebär att sekretessen enligt 33 kap. 4 a § hos institutionen inte hindrar den att lämna uppgift om misstanke om vissa brott till en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller någon annan myndighet som har att ingripa mot brott.

De brott som avses är brott för vilka det lägsta straffet är fängelse i ett år, försök till brott för vilka det lägsta straffet är fängelse i två år samt försök till brott för vilka det lägsta straffet är fängelse ett år om gärningen har innefattat försök till överföring av en allmänfarlig sjukdom enligt smittskyddslagen (2004:168).

27 §

Paragrafen avser utbyte av uppgifter mellan myndigheter efter en intresseavvägning. *Första stycket* innehåller en så kallad generalklausul. Den innebär att en sekretessbelagd uppgift får lämnas till en myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Paragrafens *andra stycke* är ändrat. I stycket föreskrivs vissa undantag från generalklausulen. Ändringen innebär att det läggs till en hänvisning till 33 kap. 4 a § som gäller för institutionen. Det betyder att uppgifter som är sekretessbelagda enligt 33 kap. 4 a § inte kan lämnas ut med stöd av generalklausulen.

33 kap.

4 a §

Paragrafen är ny. Rubriken till 33 kap. har ny lydelse och rubriken närmast före paragrafen är ny.

Enligt bestämmelsens *första stycke* gäller sekretess i verksamhet enligt lagen (2000:0000) om Sveriges nationella institution för mänskliga rättigheter för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Enligt bestämmelsens *andra stycke* gäller sekretessen för uppgift i en allmän handling i högst sjuttio år.

Sekretessen avser uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden och den gäller även till förmån för närstående. För sekretessen gäller ett så kallat omvänt skaderekvisit. Detta innebär att sekretess gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan men för den enskilde eller någon närstående till denne. Huvudregeln är alltså att sekretess gäller. I praktiken kan denna bestämmelse innebära att en uppgift inte kan lämnas ut om institutionen inte har kännedom om mottagarens identitet och vad mottagaren ska använda uppgiften till.

Sekretessen i institutionens verksamhet kan påverka en annan myndighets bedömning av om en sekretessbelagd uppgift utan risk för men kan lämnas till institutionen. Sekretessen kan även ha betydelse för om en enskild person vill lämna sitt samtycke till att en sekretessbelagd uppgift får lämnas vidare till institutionen.

Sekretessen enligt bestämmelsen gäller i institutionens verksamhet enligt lagen. Med verksamhet avses även uppgifter som lämnas till institutionen av enskilda som har den felaktiga uppfattningen att institutionen prövar klagomål om enskilda fall. Verksamheten omfattar dock inte exempelvis personalärenden. I sådana ärenden kan emellertid andra sekretessregler vara tillämpliga.

Bestämmelserna i 10 kap. 21 och 23 §§ innebär att sekretessen inte hindrar att institutionen gör polisanmälan i vissa fall.

5 §

Paragrafen reglerar rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Den är ändrad på så sätt att en hänvisning även till 33 kap. 4 a § har lagts till. Det innebär att tystnadsplikten som följer av sekretessen enligt 33 kap. 4 a § inskränker meddelarfriheten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen respektive 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen.



2018-03-05
Ku2017/02610/DISK (delvis)

Kulturdepartementet

Uppdrag att utreda inrättande av en nationell institution för mänskliga rättigheter (Ku 2018:A)

Regeringskansliet uppdrar åt Lise Bergh, 481015-0260, att biträda Kulturdepartementet i arbetet med att utreda hur en nationell institution för mänskliga rättigheter kan inrättas (Ku 2018:A).

Uppdraget beskrivs i bilagan till detta beslut.

Uppdraget gäller från och med den 5 mars 2018 till och med 31 juli 2018.

Ersättning betalas till utredaren med 10 000 kronor per månad.

Kostnaden för uppdraget ska belasta Kulturdepartementets kostnadsställe 17657, finansjär 65020000 och verksamhet 4710.

Beslutet har fattats av chefen för Kulturdepartementet, statsrådet Alice Bah Kuhnke.

Utdrag till

SB/SAM

UD FMR

S FST

Fi BA

Fi ESA

Regeringskansliets förvaltningsavdelning

Statens servicecenter

Lise Bergh



Kulturdepartementet

Uppdrag att utreda inrättande av en nationell institution för mänskliga rättigheter

Uppdraget

Sammanfattning

En utredare får i uppdrag att biträda Kulturdepartementet med att utreda och lämna förslag på inrättandet av en nationell institution för mänskliga rättigheter i Sverige (MR-institution). Uppdraget innebär att inom ramen för den svenska konstitutionella ordningen, med hänsyn tagen till vad regeringen framfört avseende former för statlig verksamhet i propositionen Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt (prop. 2009/10:175, avsnitt 12.5) och med utgångspunkt i Parisprincipernas riktlinjer för nationella institutioner med uppgift att främja och skydda de mänskliga rättigheterna (FN:s generalförsamlings resolution A/RES/48/134), ta fram förslag på inrättande av en MR-institution. Utredaren ska särskilt beakta att det i dag finns flera statliga myndigheter med uppdrag som delvis motsvarar eller angränsar till de uppgifter en MR-institution ska ha enligt Parisprinciperna. Erfarenheter från andra MR-institutioner, framför allt i Tyskland och Danmark, bör vägas in i utredarens bedömningar. Utredaren ska lämna fullständiga förslag, inklusive författningsförslag, gällande MR-institutionens utformning, uppgifter, befogenheter, organisation, garantier för oberoende och finansiering. Utredaren ska inhämta synpunkter, förslag och kunskap från civila samhällsorganisationer och berörda myndigheter under utredningens gång.

Utformning

Enligt Parisprinciperna ska en MR-institution ha befogenhet att främja och skydda de mänskliga rättigheterna och ges ett så brett mandat som möjligt. Institutionen bör utformas så att dess oberoende inte kan ifrågasättas. I syfte att säkerställa MR-institutionens oberoende och självständiga arbetssätt måste institutionen utformning därför noga övervägas. Riksdagen har konstaterat att det finns skäl som talar mot att en svensk institution för mänskliga rättigheter placeras hos riksdagen och att frågan om en institution för mänskliga rättigheter bör utredas med utgångspunkt att den inte bör placeras under riksdagen (bet. 2017/18:KU6, rskr. 2017/18:98).

Utredaren ska

- utreda och lämna förslag på hur en MR-institution kan utformas för att uppfylla Parisprinciperna inom de rättsliga ramar som följer av bl.a. regeringsformen och budgetlagen (2011:203),
- utreda och lämna förslag på placering av MR-institutionen vid en redan befintlig institution, och
- beräkna kostnaderna för de förslag som lämnas och föreslå finansiering.

Uppgifter och befogenheter

Enligt Parisprinciperna ska institutionens uppgifter bland annat inkludera att lämna rådgivande yttranden, rekommendationer, förslag och rapporter, lämna synpunkter både på befintlig lagstiftning och på författningsförslag, uppmärksamma regeringen på situationer där de mänskliga rättigheterna kränks och lägga fram förslag för att komma till rätta med dem. En nationell institution kan också, men måste inte, ges befogenhet att pröva enskilda klagomål om kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Enligt Parisprinciperna bör en MR-institution kunna höra vilken person som helst samt ta emot dokument och information som är nödvändiga för att institutionen ska kunna bedöma situationer som hör till dess ansvarsområde. Den bör också ha rätt att offentliggöra sina ställningstaganden och rekommendationer, endera direkt till allmänheten eller via press och andra medier. Enligt FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning ska konventionsstaterna upprätta en mekanism, inklusive en eller flera oberoende mekanismer enligt vad som finns

ändamålsenligt, för att främja, skydda och övervaka genomförandet av konventionen. En oberoende MR-institution skulle kunna utgöra en sådan mekanism.

Utredaren ska

- analysera Parisprincipernas innebörd och krav i förhållande till Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter,
- utreda och lämna förslag på institutionens uppgifter,
- utreda och lämna förslag på vilka befogenheter institutionen bör ha för att kunna utföra sitt arbete, och
- utreda och lämna förslag på hur MR-institutionen ska kunna utgöra den mekanism som krävs för att främja, skydda och övervaka genomförandet av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, i enlighet med konventionens artikel 33.

I uppdraget ingår inte att utreda frågan om MR-institutionen bör ha befogenhet att behandla enskilda klagomål.

Organisation och garantier för oberoende

Enligt Parisprinciperna ska förfarandet för att tillsätta MR-institutionens medlemmar garantera en pluralistisk representation av företrädare för civila samhällsorganisationer som arbetar för att skydda och främja de mänskliga rättigheterna. I syfte att garantera ett stabilt mandat bör ledningen för institutionen utses genom ett formellt, offentligt beslut där även mandatets längd bör framgå.

Utredaren ska

- utreda och lämna förslag på MR-institutionens organisation, sammansättning och finansiering.

Konsekvensbeskrivning

Utredaren ska analysera och redovisa förslagets konsekvenser, såväl ekonomiska som personella, konsekvenser för den kommunala självstyrelsen samt lämna förslag till finansiering inom befintliga utgiftsramar.

Konsekvensbeskrivningen ska även beakta ett jämställdhetsperspektiv, ett funktionshindersperspektiv, och ett barnrätts- och ungdomsperspektiv.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredningsarbetet ska ske i nära dialog med civila samhällsorganisationer och arbetsmarknadens parter i syfte att inhämta kunskap, synpunkter och förslag gällande inrättandet av MR-institutionen. Utredaren ska inhämta synpunkter från SKL och berörda myndigheter, t.ex. Diskrimineringsombudsmannen, Barnombudsmannen, Riksdagens ombudsmän, Jämställdhetsmyndigheten, Arbetsgivarverket, Statskontoret och Myndigheten för delaktighet. Uppdraget ska redovisas senast den 31 juli 2018.

Bakgrund

Enligt Parisprinciperna bör en MR-institution ha befogenheter att främja och skydda de mänskliga rättigheterna. Den bör ges ett så brett mandat som möjligt tydligt formulerat i grundlag eller annan lag, där också institutionens sammansättning och verksamhetsområde ska specificeras. Parisprinciperna behandlar vidare en sådan institutions uppgifter, sammansättning, garantier för oberoende och mångfald och dess arbetsmetoder. En MR-institution kan men måste inte ha befogenhet att behandla enskilda klagomål. Parisprinciperna erkänner varje stats rätt att välja det ramverk som är bäst lämpat för en nationell MR-institution.

Sverige har i granskningen 2015 inom ramen för Universal Periodic Review (UPR) accepterat rekommendationer om att inrätta en oberoende institution för mänskliga rättigheter i enlighet med Parisprinciperna. I regeringens strategi för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter (skr. 2016/17:29) gjorde regeringen bedömningen att en sådan institution bör inrättas med riksdagen som huvudman. Eftersom frågan berörde riksdagens myndigheter lämnade regeringen över frågan till riksdagen för fortsatt beredning. Riksdagens konstitutionsutskott föreslog i sitt betänkande (bet. 2017/18:KU6) att riksdagen ställer sig bakom utskottets förslag om att regeringen skyndsamt på nytt ska låta utreda frågan om en nationell institution för mänskliga rättigheter. Riksdagen biföll utskottets förslag (rskr. 2017/18:98). Riksdagen angav att det finns skäl som talar mot att en svensk institution för mänskliga rättigheter ska placeras hos riksdagen.

I sakråd med civila samhället den 12 december 2017 (Ku2017/02613/DISK) framkom att organisationerna är samstämmda i att det behövs en fristående

institution med ett brett mandat och att Diskrimineringsombudsmannen eller existerande myndigheter inte kan uppfylla Parisprinciperna. Både Delegationen för mänskliga rättigheter (SOU 2010:70) och utvärderaren av den förra handlingsplanen (SOU 2011:29) framhöll motsvarande ståndpunkter i sina betänkanden. Företrädare för det civila samhället förespråkade vid sakrådet en modell liknande den som finns i Tyskland eller Danmark. Danmarks MR-institut är en oavhängig, självständig institution inom den offentliga förvaltningen och finansieras delvis av staten. Tysklands MR-institution är inrättad i form av en förening enligt civilrättslig lagstiftning och ses som en del av det civila samhället. Båda dessa institutioner har ackrediterats A-status av Global Alliance for National Human Rights Institutions och kan utgöra exempel på hur en oberoende MR-institution kan utformas.

Sverige ratificerade FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (konventionen) 2008. Enligt artikel 33 i konventionen ska konventionsstaten upprätta en mekanism, inklusive en eller flera oberoende mekanismer enligt vad som befinns ändamålsenligt, för att främja, skydda och övervaka genomförandet av konventionen. Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige lämnade i april 2009 sitt delbetänkande *Främja, Skydda, Övervaka – FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning* (SOU 2009:36), till regeringen (Socialdepartementet). I uppdraget ingick bl.a. att utreda vilket samhällsorgan som borde anförtros uppgiften att, i enlighet med kravet i artikel 33, främja, skydda respektive övervaka konventionens genomförande.



2018-06-18
Ku2017/02610/DISK (delvis)

Kulturdepartementet

Fortsatt uppdrag att utreda inrättande av en nationell institution för mänskliga rättigheter (Ku 2018:A)

Regeringskansliet uppdrar åt Lise Bergh, 481015-0260, att fortsatt biträda Kulturdepartementet i arbetet med att utreda hur en nationell institution för mänskliga rättigheter kan inrättas (Ku 2018:A).

Uppdraget gäller från och med den 1 augusti 2018 till och med 31 oktober 2018.

Ersättning betalas till utredaren med 10 000 kronor per månad.

Kostnaden för uppdraget ska belasta Kulturdepartementets kostnadsställe 17657, finansiär 65020000 och verksamhet 4710.

Beslutet har fattats av chefen för Kulturdepartementet, statsrådet Bah Kuhnke.

Utdrag till

SB/GRANSK

SB/SAM

UD/FMR

S/FST

Fi/BA

Fi/ESA

Statens servicecenter

Lise Bergh

Utredaren har haft möten med följande organisationer som ingår i nätverket för en MR-institution:

- Amnesty International Sverige
- Civil Rights Defenders
- Delaktighet, handlingskraft, rörelsefrihet, DHR
- Fonden för mänskliga rättigheter
- Funktionsrätt Sverige
- För barn, unga och vuxna med utvecklingsstörning, FUB
- Individuell Människohjälp, IM
- Lika Unika
- Raoul Wallenberginstitutet
- Riksförbundet för sexuell upplysning, RFSU
- Roma Institutet
- Svenska FN-förbundet
- Teskedsorden

A/RES/48/134
85th plenary meeting
20 December 1993

48/134. National institutions for the promotion and
protection of human rights

The General Assembly,

Recalling the relevant resolutions concerning national institutions for the protection and promotion of human rights, notably its resolutions 41/129 of 4 December 1986 and 46/124 of 17 December 1991 and Commission on Human Rights resolutions 1987/40 of 10 March 1987, 1988/72 of 10 March 1988, 1989/52 of 7 March 1989, 1990/73 of 7 March 1990, 1991/27 of 5 March 1991 and 1992/54 of 3 March 1992, and taking note of Commission resolution 1993/55 of 9 March 1993,

Emphasizing the importance of the Universal Declaration of Human Rights, the International Covenants on Human Rights and other international instruments for promoting respect for and observance of human rights and fundamental freedoms,

Affirming that priority should be accorded to the development of appropriate arrangements at the national level to ensure the effective implementation of international human rights standards,

Convinced of the significant role that institutions at the national level can play in promoting and protecting human rights and fundamental freedoms and in developing and enhancing public awareness of those rights and freedoms,

Recognizing that the United Nations can play a catalytic role in assisting the development of national institutions by acting as a clearing-house for the exchange of information and experience,

Mindful in this regard of the guidelines on the structure and functioning of national and local institutions for the promotion and

protection of human rights endorsed by the General Assembly in its resolution 33/46 of 14 December 1978,

Welcoming the growing interest shown worldwide in the creation and strengthening of national institutions, expressed during the Regional Meeting for Africa of the World Conference on Human Rights, held at Tunis from 2 to 6 November 1992, the Regional Meeting for Latin America and the Caribbean, held at San Jose from 18 to 22 January 1993, the Regional Meeting for Asia, held at Bangkok from 29 March to 2 April 1993, the Commonwealth Workshop on National Human Rights Institutions, held at Ottawa from 30 September to 2 October 1992 and the Workshop for the Asia and Pacific Region on Human Rights Issues, held at Jakarta from 26 to 28 January 1993, and manifested in the decisions announced recently by several Member States to establish national institutions for the promotion and protection of human rights,

Bearing in mind the Vienna Declaration and Programme of Action, in which the World Conference on Human Rights reaffirmed the important and constructive role played by national institutions for the promotion and protection of human rights, in particular in their advisory capacity to the competent authorities, their role in remedying human rights violations, in the dissemination of human rights information and in education in human rights,

Noting the diverse approaches adopted throughout the world for the promotion and protection of human rights at the national level, emphasizing the universality, indivisibility and interdependence of all human rights, and emphasizing and recognizing the value of such approaches to promoting universal respect for and observance of human rights and fundamental freedoms,

1. Takes note with satisfaction of the updated report of the Secretary-General, prepared in accordance with General Assembly resolution 46/124 of 17 December 1991;

2. Reaffirms the importance of developing, in accordance with

national legislation, effective national institutions for the promotion and protection of human rights and of ensuring the pluralism of their membership and their independence;

3. Encourages Member States to establish or, where they already exist, to strengthen national institutions for the promotion and protection of human rights and to incorporate those elements in national development plans;

4. Encourages national institutions for the promotion and protection of human rights established by Member States to prevent and combat all violations of human rights as enumerated in the Vienna Declaration and Programme of Action and relevant international instruments;

5. Requests the Centre for Human Rights of the Secretariat to continue its efforts to enhance cooperation between the United Nations and national institutions, particularly in the field of advisory services and technical assistance and of information and education, including within the framework of the World Public Information Campaign for Human Rights;

6. Also requests the Centre for Human Rights to establish, upon the request of States concerned, United Nations centres for human rights documentation and training and to do so on the basis of established procedures for the use of available resources within the United Nations Voluntary Fund for Advisory Services and Technical Assistance in the Field of Human Rights;

7. Requests the Secretary-General to respond favourably to requests from Member States for assistance in the establishment and strengthening of national institutions for the promotion and protection of human rights as part of the programme of advisory services and technical cooperation in the field of human rights, as well as national centres for human rights documentation and training;

8. Encourages all Member States to take appropriate steps to promote the exchange of information and experience concerning the establishment and effective operation of such national institutions;

9. Affirms the role of national institutions as agencies for the dissemination of human rights materials and for other public information activities, prepared or organized under the auspices of the United Nations;

10. Welcomes the organization under the auspices of the Centre for Human Rights of a follow-up meeting at Tunis in December 1993 with a view, in particular, to examining ways and means of promoting technical assistance for the cooperation and strengthening of national institutions and to continuing to examine all issues relating to the question of national institutions;

11. Welcomes also the Principles relating to the status of national institutions, annexed to the present resolution;

12. Encourages the establishment and strengthening of national institutions having regard to those principles and recognizing that it is the right of each State to choose the framework that is best suited to its particular needs at the national level;

13. Requests the Secretary-General to report to the General Assembly at its fiftieth session on the implementation of the present resolution.

ANNEX

Principles relating to the status of national institutions

Competence and responsibilities

1. A national institution shall be vested with competence to promote and protect human rights.

2. A national institution shall be given as broad a mandate as possible, which shall be clearly set forth in a constitutional or legislative text, specifying its composition and its sphere of competence.

3. A national institution shall, inter alia, have the following responsibilities:

(a) To submit to the Government, Parliament and any other competent body, on an advisory basis either at the request of the authorities concerned or through the exercise of its power to hear a matter without higher referral, opinions, recommendations, proposals and reports on any matters concerning the promotion and protection of human rights; the national institution may decide to publicize them; these opinions, recommendations, proposals and reports, as well as any prerogative of the national institution, shall relate to the following areas:

(i) Any legislative or administrative provisions, as well as provisions relating to judicial organizations, intended to preserve and extend the protection of human rights; in that connection, the national institution shall examine the legislation and administrative provisions in force, as well as bills and proposals, and shall make such recommendations as it deems appropriate in order to ensure that these provisions conform to the fundamental principles of human rights; it shall, if necessary, recommend the adoption of new legislation, the amendment of legislation in force and the adoption or amendment of administrative measures;

(ii) Any situation of violation of human rights which it decides to take up;

(iii) The preparation of reports on the national situation with regard to human rights in general, and on more specific matters;

(iv) Drawing the attention of the Government to situations in any part of the country where human rights are violated and making proposals to it for initiatives to put an end to such situations

and, where necessary, expressing an opinion on the positions and reactions of the Government;

(b) To promote and ensure the harmonization of national legislation regulations and practices with the international human rights instruments to which the State is a party, and their effective implementation;

(c) To encourage ratification of the above-mentioned instruments or accession to those instruments, and to ensure their implementation;

(d) To contribute to the reports which States are required to submit to United Nations bodies and committees, and to regional institutions, pursuant to their treaty obligations and, where necessary, to express an opinion on the subject, with due respect for their independence;

(e) To cooperate with the United Nations and any other organization in the United Nations system, the regional institutions and the national institutions of other countries that are competent in the areas of the promotion and protection of human rights;

(f) To assist in the formulation of programmes for the teaching of, and research into, human rights and to take part in their execution in schools, universities and professional circles;

(g) To publicize human rights and efforts to combat all forms of discrimination, in particular racial discrimination, by increasing public awareness, especially through information and education and by making use of all press organs.

Composition and guarantees of independence and pluralism

1. The composition of the national institution and the appointment of its members, whether by means of an election or otherwise, shall be established in

accordance with a procedure which affords all necessary guarantees to ensure the pluralist representation of the social forces (of civilian society) involved in the promotion and protection of human rights, particularly by powers which will enable effective cooperation to be established with, or through the presence of, representatives of:

(a) Non-governmental organizations responsible for human rights and efforts to combat racial discrimination, trade unions, concerned social and professional organizations, for example, associations of lawyers, doctors, journalists and eminent scientists;

(b) Trends in philosophical or religious thought;

(c) Universities and qualified experts;

(d) Parliament;

(e) Government departments (if these are included, their representatives should participate in the deliberations only in an advisory capacity).

2. The national institution shall have an infrastructure which is suited to the smooth conduct of its activities, in particular adequate funding. The purpose of this funding should be to enable it to have its own staff and premises, in order to be independent of the Government and not be subject to financial control which might affect its independence.

3. In order to ensure a stable mandate for the members of the national institution, without which there can be no real independence, their appointment shall be effected by an official act which shall establish the specific duration of the mandate. This mandate may be renewable, provided that the pluralism of the institution's membership is ensured.

Methods of operation

Within the framework of its operation, the national institution shall:

(a) Freely consider any questions falling within its competence, whether they are submitted by the Government or taken up by it without referral to a higher authority, on the proposal of its members or of any petitioner;

(b) Hear any person and obtain any information and any documents necessary for assessing situations falling within its competence;

(c) Address public opinion directly or through any press organ, particularly in order to publicize its opinions and recommendations;

(d) Meet on a regular basis and whenever necessary in the presence of all its members after they have been duly convened;

(e) Establish working groups from among its members as necessary, and set up local or regional sections to assist it in discharging its functions;

(f) Maintain consultation with the other bodies, whether jurisdictional or otherwise, responsible for the promotion and protection of human rights (in particular ombudsmen, mediators and similar institutions);

(g) In view of the fundamental role played by the non-governmental organizations in expanding the work of the national institutions, develop relations with the non-governmental organizations devoted to promoting and protecting human rights, to economic and social development, to combating racism, to protecting particularly vulnerable groups (especially children, migrant workers, refugees, physically and mentally disabled persons) or to specialized areas.

Additional principles concerning the status of commissions
with quasi-jurisdictional competence

A national institution may be authorized to hear and consider complaints and petitions concerning individual situations. Cases may be brought before it by individuals, their representatives, third parties, non-governmental organizations, associations of trade unions or any other representative organizations. In such circumstances, and without prejudice to the principles stated above concerning the other powers of the commissions, the functions entrusted to them may be based on the following principles:

(a) Seeking an amicable settlement through conciliation or, within the limits prescribed by the law, through binding decisions or, where necessary, on the basis of confidentiality;

(b) Informing the party who filed the petition of his rights, in particular the remedies available to him, and promoting his access to them;

(c) Hearing any complaints or petitions or transmitting them to any other competent authority within the limits prescribed by the law;

(d) Making recommendations to the competent authorities, especially by proposing amendments or reforms of the laws, regulations and administrative practices, especially if they have created the difficulties encountered by the persons filing the petitions in order to assert their rights.

A/RES/48/134

85:e plenarmötet

20 december 1993

48/134. Nationella institutioner för främjande och skydd av de mänskliga rättigheterna

Generalförsamlingen,

som erinrar om relevanta resolutioner om nationella institutioner för främjande och skydd av de mänskliga rättigheterna, i synnerhet generalförsamlingens resolutioner 41/129 av den 4 december 1986 och 46/124 av den 17 december 1991 samt Kommissionen för mänskliga rättigheters resolutioner 1987/40 av den 10 mars 1987, 1988/72 av den 10 mars 1988, 1989/52 av den 7 mars 1989, 1990/73 av den 7 mars 1990, 1991/27 av den 5 mars 1991 och 1992/54 av den 3 mars 1992, och beaktar kommissionens resolution 1993/55 av den 9 mars 1993,

som betonar betydelsen av den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna, de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter och andra internationella instrument för främjande av respekt för och efterlevnad av de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna,

som bekräftar att utveckling av lämpliga arrangemang på nationell nivå i syfte att säkerställa ett effektivt genomförande av internationella människorättsnormer bör prioriteras,

som är övertygad om att institutioner på nationell nivå kan spela en betydande roll när det gäller att främja och skydda de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt att utveckla och stärka allmänhetens medvetenhet om dessa rättigheter och friheter,

som inser att Förenta nationerna kan verka som katalysator för att bistå i utvecklingen av nationella institutioner genom att fungera som ett nav för utbyte av information och erfarenheter,

som beaktar de riktlinjer om struktur och funktion i nationella och lokala institutioner för främjande och skydd av de mänskliga rättigheterna som antogs av generalförsamlingen i resolution 33/46 av den 14 december 1978,

som välkomnar det växande globala intresse för att inrätta och stärka nationella institutioner som uttrycktes under världskonferensen om mänskliga rättigheters regionala möte för Afrika som hölls i Tunis den 2-6 november 1992, det regionala mötet för Latinamerika och Karibien som hölls i San José den 18-22 januari 1993, det regionala mötet för Asien som hölls i Bangkok den 29 mars-2 april 1993, Samväldesmötet om nationella människorättsinstitutioner som hölls i Ottawa den 30 september-2 oktober 1992 och mötet för Asien och Stillahavsområdet om mänskliga rättigheter som hölls i Jakarta den 26-28 januari 1993, och som uppvisats genom de beslut som nyligen fattats av flera medlemsstater om att inrätta nationella institutioner för främjande och skydd av de mänskliga rättigheterna,

som beaktar att Wiendeklarationen och handlingsprogrammet, där världskonferensen om mänskliga rättigheter betonade den viktiga och konstruktiva roll som nationella institutioner för främjande och skydd av de mänskliga rättigheterna spelar, i synnerhet när det gäller att ge råd till behöriga myndigheter, kompensera kränkningar av de mänskliga rättigheterna samt sprida information om och utbilda i de mänskliga rättigheterna,

som uppmärksammar de olika tillvägagångssätt som använts runtom i världen för att främja och skydda de mänskliga rättigheterna på nationell nivå, som betonar att de mänskliga rättigheterna är universella, odelbara och beroende av varandra, och som betonar och erkänner värdet av sådana metoder för att främja allmän respekt för och efterlevnad

av de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna,

1. noterar med tillfredsställelse den uppdaterade rapporten från generalsekreteraren, utarbetad i enlighet med generalförsamlingens resolution 46/124 av den 17 december 1991,

2. betonar vikten av att i enlighet med nationell lagstiftning utveckla effektiva nationella institutioner för främjande och skydd av de mänskliga rättigheterna och säkerställa att de har en mångfald bland sina medlemmar och är oberoende,

3. uppmuntrar medlemsstaterna att inrätta eller, där sådana nationella institutioner redan finns, stärka nationella institutioner för främjande och skydd av de mänskliga rättigheterna och införliva de delarna i nationella utvecklingsplaner,

4. uppmuntrar nationella institutioner för främjande och skydd av de mänskliga rättigheterna som inrättats av medlemsstaterna för att förebygga och bekämpa alla kränkningar av de mänskliga rättigheterna som räknas upp i Wiendeklarationen och handlingsprogrammet samt i relevanta internationella instrument,

5. begär att sekretariatets centrum för mänskliga rättigheter fortsätter sitt arbete med att stärka samarbetet mellan Förenta nationerna och nationella institutioner, i synnerhet när det gäller rådgivningstjänster och tekniskt bistånd samt information och utbildning, bland annat inom ramverket för den globala informationskampanjen om mänskliga rättigheter,

6. begär även att centrumet för mänskliga rättigheter inrättar, på begäran av de berörda staterna, centrum inom Förenta nationerna för dokumentation av och utbildning i de mänskliga rättigheterna och gör det utifrån etablerade förfaranden för användning av tillgängliga resurser inom Förenta nationernas frivilligfond för

rådgivningstjänster och tekniskt bistånd inom området mänskliga rättigheter,

7. begär att generalsekreteraren ställer sig positiv till på medlemsstaters framställningar om bistånd i syfte att inrätta och stärka såväl nationella institutioner för främjande och skydd av de mänskliga rättigheterna som en del av programmet för rådgivningstjänster och tekniskt bistånd inom området mänskliga rättigheter, som nationella centrum för dokumentation av och utbildning i mänskliga rättigheter,

8. uppmanar alla medlemsstater att vidta lämpliga åtgärder för att främja utbyte av information om och erfarenheter av frågor som rör sådana institutioners inrättande och effektiva arbete,

9. bekräftar nationella institutioners roll när det gäller att sprida material om de mänskliga rättigheterna och bedriva annan informationsverksamhet, som utarbetats eller organiserats inom ramen för Förenta nationerna,

10. välkomnar organiseringen, under ledning av centrumet för mänskliga rättigheter, av ett uppföljningsmöte i Tunis i december 1993 med ett särskilt syfte att undersöka metoder för att främja tekniskt bistånd till samarbete mellan och stärkande av nationella institutioner samt att fortsätta undersöka alla frågor som rör nationella institutioner,

11. välkomnar även principerna för nationella institutioners status, enligt bilagan till denna resolution,

12. uppmanar inrättandet och stärkandet av nationella institutioner med beaktande av dessa principer och med erkännande av varje stats rätt att välja det ramverk som är bäst lämpat för dess särskilda behov på nationell nivå,

13. begär att generalsekreteraren rapporterar om genomförandet av denna resolution till generalförsamlingen vid dess femtionde möte.

BILAGA

Principer för nationella institutioners status

Behörighet och ansvar

1. En nationell institution ska ges behörighet att främja och skydda de mänskliga rättigheterna.
2. En nationell institution ska ges ett så brett uppdrag som möjligt. Uppdraget ska vara tydligt formulerat i en grundlag eller annan lagstiftning, där också sammansättningen och behörigheten specificeras.
3. En nationell institution ska, bland annat, ha följande uppgifter:

a) Lämna yttranden, rekommendationer, förslag och rapporter till regeringen, parlamentet eller något annat behörigt organ i alla frågor som rör främjande och skydd av de mänskliga rättigheterna. Detta ska göras i rådgivningssyfte på begäran av de berörda myndigheterna eller genom att utöva sin befogenhet att behandla ett ärende utan hänskjutning från en högre instans. Den nationella institutionen kan besluta att offentliggöra dem. Dessa yttranden, rekommendationer, förslag och rapporter, liksom den nationella institutionens befogenhet i övrigt, ska avse följande områden:

1. Lagar och administrativa bestämmelser samt bestämmelser om rättsliga organisationer som är avsedda att bevara och utöka skyddet för de mänskliga rättigheterna. I det sammanhanget ska den nationella institutionen granska lagar och administrativa bestämmelser som är i kraft samt propositioner och förslag, och ge rekommendationer som den anser vara lämpliga för att säkerställa att bestämmelserna överensstämmer med de mänskliga rättigheternas grundläggande principer. Den ska vid behov föreslå ny

lagstiftning, ändringar av gällande lagstiftning och antagande eller ändring av administrativa bestämmelser.

2. Varje situation som rör kränkningar av de mänskliga rättigheterna som den beslutar att ta upp.
3. Utarbetande av rapporter om den nationella situationen när det gäller de mänskliga rättigheterna i allmänhet och om mer specifika frågor.
4. Uppmärksammande av regeringen på situationer i varje del av landet där de mänskliga rättigheterna kränks och framläggande av förslag om åtgärder för att få ett slut på dessa, samt vid behov yttranden över regeringens ställningstaganden och reaktioner.

b) Verka för och säkerställa harmonisering av nationell lagstiftning, föreskrifter och praxis med internationella människorättsinstrument som staten är part till, och se till att de tillämpas effektivt.

c) Uppmuntra ratificering av ovannämnda instrument eller anslutning till dessa instrument, och se till att de tillämpas.

d) Bidra till de rapporter som staterna ska lämna till Förenta nationernas organ och kommittéer, och till regionala institutioner, i enlighet med deras konventionsåtaganden, och, vid behov, yttra sig i frågan, med vederbörlig hänsyn till deras oberoende.

e) Samarbeta med Förenta nationerna och de organ inom FN-systemet, de regionala institutioner och de nationella institutioner i andra länder som är behöriga när det gäller främjande och skydd och av de mänskliga rättigheterna.

f) Bistå i utarbetandet av program för utbildning och forskning om de mänskliga

rättigheterna och medverka i genomförandet av dessa på skolor, universitet och bland yrkesverksamma.

g) Uppmärksamma de mänskliga rättigheterna och åtgärder för att bekämpa alla former av diskriminering, i synnerhet rasdiskriminering, genom att öka allmänhetens medvetenhet, framför allt genom information och utbildning samt med hjälp av pressorgan.

Sammansättning och garantier för oberoende och mångfald

1. Den nationella institutionens sammansättning och utnämningen av dess medlemmar - genom val eller på annat sätt - ska fastställas i enlighet med ett förfarande som ger alla nödvändiga garantier för att säkerställa en bred representation av de samhällskrafter (i det civila samhället) som är involverade i främjande och skydd av de mänskliga rättigheterna, särskilt genom befogenheter som möjliggör ett effektivt samarbete med, eller genom närvaro av, företrädare för:

a) Icke-statliga organisationer som är ansvariga för mänskliga rättigheter och bekämpandet av rasdiskriminering, fackföreningar, och berörda samhälls- och yrkesorganisationer, till exempel advokatsamfund, läkarförbund, journalistförbund och föreningar för framstående forskare.

b) Olika filosofiska och religiösa inriktningar.

c) Universitet och kvalificerade experter.

d) Parlament.

e) Ministerier (om dessa inkluderas bör deras företrädare enbart delta i överläggningarna som rådgivare).

2. Den nationella institutionen ska ha en infrastruktur som gör att arbetet kan bedrivas effektivt, i synnerhet tillräcklig finansiering. Syftet med denna finansiering bör vara att göra det

möjligt för institutionen att ha sin egen personal och sina egna lokaler så att den kan vara oberoende av regeringen och inte föremål för finansiell kontroll som kan påverka dess oberoende.

3. För att tillförsäkra den nationella institutionens medlemmar ett stabilt uppdrag, vilket är en förutsättning för verkligt oberoende, ska deras utnämning verkställas genom en officiell handling som också fastställer uppdragets längd. Uppdraget kan förlängas under förutsättning att mångfalden bland institutionens medlemmar säkerställs.

Arbetsmetoder

Den nationella institutionen ska inom ramen för sitt arbete

a) fritt överväga alla frågor inom dess behörighet, oavsett om de kommer från regeringen eller tas upp på eget initiativ utan att hänskjutas till en högre myndighet, på förslag av dess medlemmar eller efter framställan av andra,

b) höra vilken person som helst och samla in all slags information och handlingar som är nödvändiga för att kunna bedöma situationer som ligger inom dess behörighet,

c) rikta sig till allmänheten direkt eller genom pressorgan, särskilt i syfte att publicera sina ståndpunkter och rekommendationer,

d) sammanträda regelbundet och vid behov i närvaro av alla sina medlemmar efter det att de blivit vederbörligen sammankallade,

e) vid behov tillsätta arbetsgrupper bland sina medlemmar och inrätta lokala eller regionala avdelningar för att hjälpa institutionen att utföra sina uppgifter,

f) samråda med de andra organ, såväl rättsliga som andra, som ansvarar för att främja

och skydda de mänskliga rättigheterna (särskilt ombudsmän, medlare och liknande institutioner),

g) utveckla kontakter med de icke-statliga organisationer som arbetar med främjande och skydd av de mänskliga rättigheterna, ekonomisk och social utveckling, bekämpande av rasism och skyddande av särskilt utsatta grupper (i synnerhet barn, migrantarbetare, flyktingar och personer med en fysisk eller psykisk funktionsnedsättning) eller med andra specialområden, detta mot bakgrund av de icke-statliga organisationernas centrala roll när det gäller att bredda de nationella institutionernas arbete.

Ytterligare principer rörande ställningen för
kommissioner
med kvasijuridisk behörighet

En nationell institution kan ges befogenhet att ta emot och behandla klagomål och framställningar som rör enskilda fall. Framställningar ska då kunna lämnas in av enskilda, deras företrädare, tredje part, icke-statliga organisationer, fackföreningar eller andra organisationer som företräder enskilda. I sådana fall, och utan att det påverkar principerna ovan för kommissionernas övriga befogenheter, kan deras uppgifter grundas på följande principer:

a) Försök att nå en frivillig överenskommelse genom medling eller, inom ramen för lagstiftningen, genom bindande beslut eller om nödvändigt baserat på konfidentialitet.

b) Information till den som gjort framställningen om dennes rättigheter, i synnerhet vilka rättsliga medel som står till buds, och underlättande av tillgången till dem.

c) Behandling av varje klagomål eller framställning eller vidarebefordrande av dem till en annan behörig myndighet inom ramen för lagstiftningen.

d) Rekommendationer till behöriga myndigheter, framför allt genom att föreslå tillägg eller ändringar av lagar, föreskrifter och förvaltningspraxis, särskilt om de skapat de svårigheter som uppstått för de personer som gjort framställningarna i syfte att hävda sina rättigheter.