

MR-institutionen: universalmedel för stärkt rättighetskydd?

Är Sverige i behov av en MR-institution i enlighet med Parisprinciperna?

Anna Zotéeva

Juridiska institutionen

Examensarbete 30 hp.

Inriktning: statsrätt

Juristprogrammet (270 hp)

Höstterminen 2018

Grupphandledare: Per Ahlin

Engelsk titel: The Human Rights Institution: A Universal Means for Stronger Protection of Rights? Does Sweden Need a Human Rights Institution in Accordance with the Paris Principles?



Stockholms
universitet

MR-institutionen: universalmedel för stärkt rättighetskydd?

Är Sverige i behov av en MR-institution i enlighet med Parisprinciperna?

Anna Zotééva

Abstract

The Paris Principles, a UN document adopted in 1993, requires that states establish National Human Rights Institutions [cit. NHRI] for the protection and promotion of human rights. Although Sweden was one of the countries that promoted the adoption of the Paris Principles internationally, on a national level there is a still ongoing debate on the necessity of such an institution. This paper aims to present arguments for and against the establishment of a NHRI in Sweden in accordance with the binding and additional provisions of the Paris Principles. The Swedish system for promotion and protection of human rights is discussed in this paper, including the issue of access to justice.

The main purpose of the paper is to draw conclusions as to how the legal norms should be formed. Primary sources being used are therefore legal literature (both Swedish and foreign) and Swedish preparatory works. The paper contains a comparative section where the comparative method is used.

The paper concludes that Sweden is in need of a NHRI established in accordance with the binding provisions of the Paris Principles. In addition, in order to promote individuals' access to justice the additional principles should be implemented as well. Since there is a range of obstacles for that, both practical and constitutional, the author of the paper goes on to discuss how the protection of human rights in Sweden can be reinforced in other ways.

Nyckelord/Keywords

Mänskliga rättigheter, MR-institution, nationell institution för mänskliga rättigheter, NIMR, tillgång till effektivt rättsmedel, Human Rights, NHRI, National Human Rights Institution, access to justice.

Innehållsförteckning

Förkortningslista	1
Förord	3
1 Inledning	4
1.1 Ämne.....	4
1.2 Syfte och frågeställningar	6
1.3 Avgränsningar.....	6
1.4 Metod och material	7
1.5 Disposition	9
2 Bakgrund	10
2.1 Historisk överblick.....	10
2.2 Parisprincipernas innehåll.....	11
3 Bör en MR-institution inrättas i Sverige?	13
3.1 Bakgrund.....	13
3.2 Argument för och emot en MR-institution	15
3.2.1 Internationella krav och konstitutionella hinder	15
3.2.1.1 MR-institutionen är påkallad med hänsyn till Sveriges folkrättsliga åtaganden	15
3.2.1.2 Avsaknad av övervakningsmekanism för efterlevnaden av internationella åtaganden	15
3.2.1.3 MR-institutionen kan strida mot den konstitutionella ordningen	17
3.2.1.4 Diskussion.....	18
3.2.2 Mänskliga rättigheter i Sverige.....	21
3.2.2.1 Rättigheter under hot?.....	21
3.2.2.2 Individuella fri- och rättigheters genomslag.....	22
3.2.2.3 Behovet av samordning.....	25
3.2.2.4 Rättighetsskyddet är tillräckligt i Sverige.....	26

3.2.2.5	Diskussion.....	27
3.3	Sammanfattning och slutsatser	29
4	Klagomålsförfarandet	33
4.1	Bakgrund.....	33
4.2	Bör MR-institutionen ha ett klagomålsförfarande?	33
4.2.1	Förutsättningar utifrån statens perspektiv	33
4.2.2	Bristande tillgång till domstolsprövning.....	35
4.2.3	Bristande utkrävbarhet av rättigheterna hos andra myndigheter	35
4.2.4	Vilken plats kan institutionen ha i rättssystemet?.....	37
4.3	Internationell jämförelse	39
4.3.1	Bakgrund.....	39
4.3.2	Danmark.....	40
4.3.3	Finland	41
4.3.4	Tyskland.....	43
4.3.5	Diskussion.....	44
4.4	Sammanfattning och slutsatser	46
5	Hur kan det nya rättighetsskyddet utformas i praktiken?.....	49
5.1	Hur kan Parisprincipernas båda delar implementeras?.....	49
5.2	MR-institutionens organisation.....	50
5.2.1	Bakgrund.....	50
5.2.2	JO som MR-institution.....	50
5.2.2.1	Genomgång av tidigare förslag.....	50
5.2.2.2	Diskussion.....	51
5.2.3	DO som MR-institution	52
5.2.3.1	Genomgång av tidigare förslag.....	52
5.2.3.2	Diskussion.....	53
5.2.4	Befintlig myndighet eller självständig MR-institution?	54
5.2.4.1	Genomgång av tidigare förslag.....	54

5.2.4.2	Diskussion.....	54
5.3	Hur kan tillgång till rättsmedel säkerställas?	55
6	Slutord	58
7	Källförteckning	60
7.1	Litteratur	60
7.1.1	Doktrin	60
7.1.2	Nyhetsartiklar.....	62
7.1.3	Elektroniskt material.....	63
7.2	Offentligt Tryck	64
7.2.1	Regeringen	64
7.2.2	Riksdagen.....	64
7.2.3	SOU.....	64
7.2.4	Remissvar.....	65
7.2.5	Övrigt	66
7.3	Rättsfall	66
7.4	Utländskt material.....	66

Förkortningslista

Barnkonventionen	Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter
Bet.	Betänkande
BO	Barnombudsmannen
DL	Diskrimineringslagen (2008:567)
DO	Diskrimineringsombudsmannen
Ds	Departementsserien
EKMR	Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
EU	Europeiska unionen
Europadomstolen	Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna
EU-rättighetsstadgan	Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna
FN	Förenta nationerna
Funktionsrättskonventionen	Förenta nationernas konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning
GANHRI	Global Alliance of National Human Rights Institutions
IMR	Institution för mänskliga rättigheter i Danmark
JK	Justitiekanslern
JO	Riksdagens ombudsmän
Konventionen mot tortyr	Förenta nationernas konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning
Konventionskommittéerna	FN:s kommittéer för övervakning av staternas arbete med FN:s konventioner om mänskliga rättigheter

KU	Riksdagens konstitutionsutskott
MFD	Myndigheten för delaktighet
Mot.	Motion
MR-institution	Institution för mänskliga rättigheter
MR-rådet	FN:s råd för mänskliga rättigheter
NHRI	National Human Rights Institution
Parisprinciperna	Principles relating to the Status of National Institutions
RF	Regeringsformen (1974:152)
Riksdagsordningen	Riksdagsordningen (2014:801)
Rskr	Riksdagsskrivelse
SKL	Sveriges kommuner och landsting
SOU	Statens offentliga utredningar
SvJT	Svensk juristtidning
UPR	Universal Periodic Review

Förord

Som person med utländsk juristexamen i bagaget har jag fascinerats mycket av att läsa svensk statsrätt. Jag var nämligen övertygad om att alla de moderna västerländska demokratierna hade anammat maktdelningsprincipen enligt de stora franska och engelska filosofernas verk. Sverige introducerade dock en säregen ordning som är ett resultat av en obruten demokratisk tradition och avsaknad av behovet av att inlåna utländska rättsliga företeelser. Sverige har ju kommit på egna rättsliga fenomen som inte bara möjliggjort en framgångsrik demokratisk utveckling utan i vissa fall också lånats ut till andra länder. Som exempel kan JO-ämbetet, förvaltningens oberoende och förbudet mot ministerstyre nämnas. Även skyddet för mänskliga rättigheter är annorlunda utformat i Sverige, vilket en (för en kontinental jurist) ologisk ordning i andra kapitlet regeringsformen och två separata grundlagar som skyddar yttrande- och tryckfrihet tyder på.

Samtidigt som den svenska konstitutionella ordningen har fungerat bra i decennier kan den inte förbli oförändrad. Europeisk och internationell harmonisering, bättre tillgång till information och kommunikation och större möjligheter för enskilda att påverka omgivningen har verkan även på länders rättssystem. Det är spännande att som juriststudent få följa utvecklingen och se hur rättsordningen i Sverige får fler och fler likheter med de kontinentala ordningarna. Man kan se att domstolarnas betydelse växer och blir mer framträdande men även att enskilda medborgare idag är mer medvetna om sina rättigheter och vill ha verktyg för att utkräva dem. Det går förmodligen att bromsa utvecklingen något men jag tror inte längre att det är möjligt att helt stoppa den.

Detta examensarbete är också ett slags bidrag till ett föränderligt juridiskt landskap. En institution för mänskliga rättigheter som är uppbyggd enligt ett folkrättsligt instrument var nämligen inte möjlig för bara några decennier sedan. Den här mekanismen är dock endast en av många företeelser som kan påverka den konstitutionella kontrollmakten. Troligtvis kan vi vänta fler nyheter i framtiden. Kanske kommer man fram till att JO:s uppdrag ska utvidgas eller att den ska ges befogenheten att fatta bindande beslut, eller att Sverige behöver en författningsdomstol. Oavsett vad som händer ska det bli mycket spännande att följa och vara med i den här utvecklingen.

1 Inledning

1.1 Ämne

Mänskliga rättigheter är en av rättsstatens grundpelare. De kodifierades för första gången i Förenta nationernas, FN, allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, och har idag inte bara symboliskt värde, utan åtnjuter också ett verkligt skydd såväl av internationella och regionala instrument, varav det viktigaste i Europa är den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna [cit. EKMR], som i nationell lagstiftning.

I Sverige medger lagstiftningen ett omfattande skydd för mänskliga rättigheter. I regeringsformens (1974:152) [cit. RF] 2 kap. fastslås de mest grundläggande rättigheterna och friheterna för Sveriges invånare. Tryckfrihetsförordningen (1949:105) och yttrandefrihetsgrundlagen (1991:1469) är grundlagar vars primära syfte är att reglera yttrandefriheten. Sedan 1995 utgör EKMR som svensk lag en ytterligare garanti för mänskliga rättigheters efterlevnad i Sverige. Närmare bestämmelser om enskildas fri- och rättigheter återfinns i en rad olika lagar, som kan syfta till att reglera en särskild fråga inom mänskliga rättigheter (diskrimineringslagen (2008:567) [cit. DL]), statens befogenheter och skyldigheter gentemot invånarna (förvaltningslagen (2017:900)) eller huvudsakligen ha ett annat syfte men ändå innehålla rättighetsbestämmelser (plan- och bygglagen (2010:900)).

Sverige har även en gedigen myndighetsstruktur för skydd av mänskliga rättigheter. Polismyndighetens uppdrag är att se till att brott utreds och lagförs och Kriminalvården ansvarar för dömda personers bättring och återanpassning i samhället. Riksdagens ombudsmän [cit. JO], Diskrimineringsombudsmannen [cit. DO] och Barnombudsmannen [cit. BO] verkar för att deras målgruppers intressen inte ska överträdas av andra samhällsaktörer. Även andra myndigheter såsom t.ex. Skolinspektionen eller Forum för levande historia har uppdrag som tydligt avser mänskliga rättigheter. Dessutom har enskilda möjlighet att vända sig till domstol för att försvara sina fri- och rättigheter.

Trots den omfattande lagstiftningen och de rättsmedel som enskilda har till sitt förfogande påstås det ibland att rättighetsskyddet inte är tillräckligt utvecklat i Sverige.¹ Sverige får kritik från internationella organ som övervakar mänskliga rättigheter, t.ex. inom ramen för

¹ Hydén, s. 49.

Universal Periodic Review [cit. UPR-granskningen].² I svensk doktrin poängteras att RF:s kapitel om grundläggande rättigheter inte har fått ett brett genomslag i rättstillämpningen.³ Även i förarbeten framhålls att efterlevnaden av bindande åtaganden enligt internationella konventioner inte kan tas för given och att rättighetskränkningar förekommer i Sverige.⁴ Ett förslag som länge har varit föremål för diskussion är inrättandet av en oberoende nationell institution för mänskliga rättigheter [cit. MR-institution] som kan verka för att främja, skydda och övervaka mänskliga rättigheter i Sverige.

De första MR-institutionerna uppstod i länder med common law-baserad rättstradition redan på 70-talet (Kanada 1977, Nya Zeeland 1977). 1993 antog FN:s generalförsamling Principles relating to the Status of National Institutions [cit. Parisprinciperna] som rekommenderar länderna att inrätta MR-institutioner och innehåller regler som staterna kan följa när institutionernas organisation och befogenheter bestäms.⁵ Senare samma år enades FN:s medlemsstater genom Wiendeklarationen om att alla länder bör ha en nationell institution för mänskliga rättigheter.⁶ Idag har majoriteten av de europeiska länderna inrättat sådana institutioner, inklusive de nordiska länderna.⁷

Trots att Sverige var en pådrivande kraft under antagandet av Parisprinciperna i FN har de inte realiserats nationellt. FN har sedan flera år påpekat att en MR-institution bör etableras i Sverige, och inom ramen för UPR-granskningen fick Sverige rekommendationer från ett antal länder att inrätta en MR-institution.⁸ Medan de statliga utredningarna⁹ i princip har kommit till slutsatsen att MR-institutionen ska inrättas finns det en viss skepsis hos lagstiftaren och även röster som är kritiska till detta förslag. Av denna anledning är det intressant att utreda frågan om behovet av en MR-institution i Sverige.

² UPR Report.

³ Åhman, s. 45.

⁴ Skr. 2016/17:29, s. 7-8.

⁵ Paris Principles.

⁶ SOU 2010:70, s. 168.

⁷ GANHRI Chart.

⁸ UPR Report.

⁹ SOU 2010:70, SOU 2011:29, Axberger, Utredning och Bergh.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med denna uppsats är att undersöka behovet av en MR-institution i Sverige mot bakgrund av det rättighetsskydd som enskilda åtnjuter idag. För att uppnå syftet ska följande frågeställningar behandlas:

1. Har Sverige behov av en MR-institution inrättad enligt Parisprincipernas obligatoriska del?
2. Är det önskvärt och möjligt att införa ett klagomålsförfarande enligt Parisprinciperna?
3. Hur ska Parisprincipernas båda delar genomföras i praktiken?

1.3 Avgränsningar

För att visa på behovet av en MR-institution har en kartläggning av det aktuella rättighetsskyddet behövt göras. Eftersom kartläggningen inte utgör uppsatsens huvudämne har det dock inte funnits möjlighet att genomföra en uttömmande analys av hur människorättsskyddet ser ut idag. En sådan allomfattande kartläggning har troligen i själva verket aldrig genomförts. Beskrivningen av människorättssituationen i uppsatsen är därför snarare en översikt över de brister som existerar i rättighetsskyddet. Rättighetsskyddet knyter även an till andra frågeställningar vilket innebär att jag nämner t.ex. Sveriges dualistiska system för införlivande av internationella överenskommelser och den funktion som en författningsdomstol uppfyller i ett rättssystem. Dessa frågeställningar behandlas dock endast översiktligt eftersom huvudfokus i uppsatsen ligger på andra frågor.

Det finns ett stort antal frågor som måste undersökas innan en ny myndighet kan inrättas. Inom ramen för den här uppsatsen har det inte varit möjligt att beröra alla frågeställningar som behandlas i förarbetena till förslaget om den nya MR-institutionen. I stället har jag valt att fokusera på behovsfrågan och på frågan om den tilltänkta myndighetens organisation. Även det faktum att MR-institutionen genomgående i uppsatsen förutsätts ha formen av en myndighet beror på den avgränsning som jag har gjort. Jag har nämligen bestämt mig för att inte undersöka alternativet att inrätta MR-institutionen som privat aktör (t.ex. ideell förening). Detta alternativ har dock diskuterats i förarbetena.

Uppsatsen innehåller ett komparativt avsnitt där rättighetsskyddet i Sverige jämförs med andra länder. För en sådan jämförelse har jag valt Danmark och Finland, eftersom dessa länder också delar den nordiska rättstraditionen, och Tyskland för att illustrera kontrasten mellan

Tysklands konstitutionella system med författningsdomstol i spetsen och den svenska konstitutionella ordningen. Alla tre länderna är dock medlemmar i Europeiska unionen [cit. EU] och har därmed likartade rättssystem i många avseenden. Länderna med common law-baserad rättstradition tas inte med i jämförelsen då det är svårt att applicera dessa länders rättsliga institut på de svenska förhållandena. Jag har valt att kortfattat beskriva några av de myndigheter som har mandat att arbeta med mänskliga rättigheter i de tre länderna. Förutom myndigheter som har ett generellt mandat att arbeta med mänskliga rättigheter diskuteras även antidiskrimineringsorgan av en anledning som framgår nedan.

Uppsatsen har i vissa delar ett särskilt fokus på diskrimineringsfrågor vilket i första hand kan förklaras av det faktum att de första MR-institutionerna också hade en särskild inriktning på just diskrimineringsfrågor. Icke-diskriminering är även en central aspekt i människorättsskyddet.¹⁰ Det bör dock även nämnas att författaren till den här uppsatsen, av alla frågor som rör mänskliga rättigheter, är särskilt insatt i just diskrimineringsrätten genom sitt arbete på den ideella organisationen Independent Living Institute.

1.4 Metod och material

Den mest traditionella metoden för en rättsvetenskaplig studie är den rättsdogmatiska metoden som till stor del består i att fastställa och systematisera gällande rätt,¹¹ vilket görs med hjälp av de vedertagna rättskällorna, dvs. lagstiftning, förarbeten, rättspraxis och doktrin.¹² Ett resultat av ett rättsvetenskapligt arbete baserat på den rättsdogmatiska metoden är en kritisk analys av rättsläget och en utvärdering av de slutsatser man kommer fram till samt en diskussion om olika lösningar på problemet.¹³

Den här uppsatsen syftar inte till att analysera gällande rätt, vilket beror på att någon gällande rätt på området ännu inte har hunnit formuleras. Med andra ord är MR-institutionen inte en del av det svenska rättssystemet ännu, varför den traditionella metoden inte kan anses vara tillräcklig för att besvara frågeställningen i uppsatsen. Det är dock inte uteslutet att vissa frågor i uppsatsen avgörs med hjälp av den rättsdogmatiska metoden. Denna metod används när den aktuella regleringen om skydd för de mänskliga rättigheterna återges.

¹⁰ Ehnberg, s. 90.

¹¹ Peczenik, s. 249 f.

¹² Kleineman, s. 21.

¹³ Lavin, s. 125 ff.

Uppsatsens huvudmetod är den rättspolitiska metoden. Enligt Claes Sandgren syftar den rättspolitiska metoden till att ”föreslå hur rättsreglerna ska ändras för att bättre tillgodose sina ändamål.”¹⁴ Analysen i uppsatsen går ut på att fastställa om människorättsskyddet behöver stärkas genom att en MR-institution etableras samt huruvida Parisprincipernas bestämmelser om klagomålsförfarande bör implementeras. Behovet utreds främst mot bakgrund av de internationella kraven gentemot Sverige samt riksdagens fastställda mål att säkerställa full respekt för Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter.¹⁵ Analysen i uppsatsen utgör en de lege ferenda-diskussion, dvs. går ut på att fastställa hur gällande rätt bör se ut.

Det är av vikt att påpeka att bakgrunden till MR-institutionen ligger i det internationella samarbetet på området mänskliga rättigheter. Detta medför att analysen genomförs med beaktande av internationella rättskällor, exempelvis Parisprinciperna, konventioner och rekommendationer till Sverige inom ramen för UPR-granskningen. De rättskällor som utgör s.k. ”soft law”, dvs. som inte har bindande verkan har behandlats annorlunda jämfört med instrument som de undertecknande staterna har en skyldighet att följa. Sammantaget kan anföras att det internationella elementet sätter sin prägel på metoden genomgående i uppsatsen. I analysen används även svenska rättskällor, däribland förarbeten och doktrin. Av förarbetena analyseras statens offentliga utredningar och enmansutredningar i stor omfattning. De har dock ett ganska lågt rättskällevärde eftersom förslaget om att bilda en MR-institution som framförs där inte har antagits av riksdagen än (ej heller finns det en proposition rörande denna fråga). Av den anledningen används de ovan nämnda förarbetena som underlag för den i uppsatsen förda diskussionen snarare än att de bidrar till att tolka gällande rätt. Även skrivelser från myndigheter, inklusive t.ex. remissvar, används som källa till argumentationen i uppsatsen.

I uppsatsen används även den komparativa metoden, som ibland anses utgöra en särskild form av rättsdogmatik.¹⁶ Den komparativa metoden tillämpas för att jämföra myndighetsstrukturen för skydd av de mänskliga rättigheterna i Sverige å ena sidan och Danmark, Finland och Tyskland å andra sidan. De myndigheter som diskuteras är domstolar, ombudsmannalikhande organ, MR-institutioner samt antidiskrimineringsmyndigheter. I denna del undersöks svenska förarbeten som ger en bra överblick över MR-institutionerna i Danmark, Finland och Tyskland. Därutöver undersöks utländsk lagstiftning och doktrin för att fastställa hur myndighetsstrukturen för skydd av de mänskliga rättigheterna är utformad i

¹⁴ Sandgren, s. 53.

¹⁵ Bet. 2015/16:KU1, s. 5 och prot. 2015/16:37, s. 106.

¹⁶ Kleineman, s. 41.

varje enskilt land och vad myndigheterna har för mandat. Resultatet av jämförelsen utgör ett argument i diskussionen om huruvida klagomålsförfarande enligt Parisprinciperna ska införas i Sverige. Jag har valt att ange fullständiga referenser på utländska författningar i fotnoter (svenska författningar citeras i löptexten), däremot förekommer författningsreferenserna inte i källförteckningen.

1.5 Disposition

Inledningsvis ger uppsatsen en historisk överblick över hur idén om MR-institutioner har utvecklats i internationella och nationella kontexter. I detta kapitel behandlas därefter Parisprincipernas innehåll. Kapitel tre fokuserar på argumenten för och emot behovet av en svensk MR-institution utformad enligt Parisprincipernas obligatoriska krav.

Analysen i kapitel fyra handlar om huruvida Sverige behöver ett klagomålsförfarande i enlighet med Parisprinciperna. Parisprincipernas klagomålsförfarande är en rekommendation och inte ett juridiskt bindande krav. För närvarande planerar Sverige inte att ge MR-institutionen i uppdrag att pröva enskilda klagomål.¹⁷ Av denna anledning behandlas klagomålsförfarande separat i kapitel fyra. I kapitel fyra beskrivs även myndighetsstrukturen för mänskliga rättigheter i vissa utvalda länder som mynnar ut i en jämförande analys med det svenska systemet. Efter den jämförande analysen dras slutsatser kring huruvida klagomålsförfarandet är ett nödvändigt verktyg i dagens Sverige i avsnitt 4.4.

Kapitel fem inleds med en generell diskussion kring vilken typ av myndigheter som behövs för att säkerställa dels de obligatoriska uppgifterna enligt Parisprinciperna och dels tillgången till effektiv rättsprövning samt vilken lösning som är den mest sannolika för Sverige idag. Därefter undersöks den praktiska utformningen av det nya rättighetsskyddet, dvs. möjliga organisationsformer för MR-institutionen i Sverige, samt andra åtgärder som kan vidtas för att säkerställa enskildas tillgång till rättsmedel. Uppsatsen avslutas med ett antal förslag om hur rättighetsskyddet skulle kunna utvecklas i framtiden.

¹⁷ Uppdrag att utreda inrättande av en MR-institution, s. 3.

2 Bakgrund

2.1 Historisk överblick

I det inledande kapitlet till den här uppsatsen fastslogs att nationella MR-institutioner utgör organ som inrättas av stater i enlighet med Parisprinciperna. Idén om nationella institutioner som brobyggare mellan FN:s människorättsmekanismer och de enskilda staterna uppkom samtidigt som arbetet med att bygga upp det internationella regelverket för mänskliga rättigheter påbörjades. 1946 antog FN:s ekonomiska och sociala råd en resolution som uppmanade medlemsstaterna att överväga att inrätta kommittéer för mänskliga rättigheter med syfte att underlätta samarbetet mellan staterna och FN:s nyinrättade kommission för mänskliga rättigheter.¹⁸ Diskussionerna som följde därefter mynnade så småningom ut i bred enighet kring dessa kommittéers utformning: de skulle vara oberoende nationella institutioner med ett brett mandat att främja och skydda mänskliga rättigheter.¹⁹ Grunden för nationella MR-institutioner var därmed lagd.

Parisprinciperna formulerades 1993 med syfte att upprätta minimistandarder för de nationella MR-institutionerna och beskriva deras organisation och mandat på ett mer detaljerat sätt.²⁰ Samma år antogs en deklaration i syfte att uppmuntra länderna att inrätta MR-institutioner med beaktande av Parisprinciperna.²¹ I och med Parisprincipernas tillkomst etablerades även Global Alliance of National Human Rights Institutions [cit. GANHRI], en internationell organisation som ansvarar för ackreditering av MR-institutioner. GANHRI kan tilldela institutionerna A-, B- eller C-status, där A-status innebär att institutionen lever upp till Parisprincipernas krav fullt ut. B-status får de institutioner som endast delvis har uppfyllt kraven i Parisprinciperna och C-status tilldelas institutioner som verkar för mänskliga rättigheter men vars organisation inte överensstämmer med de i Parisprinciperna formulerade kraven. Medan MR-institutioner med A-status har rätt att rösta på GANHRI:s sammanträden och delta i HRC:s arbete fullt ut har institutioner med B-status endast observatörsmandat vilket kraftigt minskar deras möjligheter att påverka.²²

¹⁸ Commission on Human Rights, UN Doc E/56/Rev.2, 21 June 1946, p. 5.

¹⁹ Meuwissen, s. 267.

²⁰ Paris Principles.

²¹ Vienna Declaration and Programme of Action, UN Doc A/CONF.157/23, 25 June 1993.

²² Beco, s. 252.

1990 fanns endast fem nationella MR-institutioner i världen.²³ I och med kalla krigets slut påbörjades demokratiseringsprocesser i många stater och mänskliga rättigheter fick större uppmärksamhet från det internationella samfundets sida, vilket Parisprinciperna är ett tydligt tecken på. Antalet MR-institutioner i världen har sedan dess ökat snabbt och 2018 finns 122 institutioner som i olika grad motsvarar Parisprincipernas krav.²⁴

Sedan 2013 har sex nya institutioner med A-status tillkommit i Europa, bl.a. i Finland, Irland, Nederländerna och Norge. Endast några få europeiska länder saknar idag en MR-institution och det finns bara två länder vars MR-institution inte anses uppfylla Parisprincipernas krav.²⁵ Å andra sidan bör det noteras att av sammanlagt 38 europeiska institutioner innehar 11 institutioner B-status och 27 A-status. Med andra ord har drygt en fjärdedel av alla europeiska institutioner endast B-status i GANHRI, inklusive svenska DO.²⁶

2.2 Parisprincipernas innehåll

Parisprinciperna anger riktlinjer för MR-institutionerna i fråga om status, mandat, sammansättning och arbetsmetoder.²⁷ I Parisprinciperna stadgas att institutionerna ska ha ett så brett mandat som möjligt, fastställt i grundlag eller lag. Ett annat grundläggande krav är institutionernas oberoende. Representanter från det civila samhället ska kunna delta i institutionernas arbete och institutionernas sammansättning ska präglas av mångfald. Principerna anger vidare att institutionerna bör ha tillräckliga resurser för att kunna utföra sitt uppdrag.

Enligt Parisprinciperna ska institutionerna vara rådgivande organ i rättighetsfrågor och bl.a. ha befogenhet att lämna synpunkter på lagstiftning och författningsförslag till parlamentet och regeringen. Syftet med denna uppgift är att säkerställa att den nationella lagstiftningen står i överensstämmelse med de internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter som landet har anslutit sig till. Institutionerna ska, som redan nämnts ovan, vara brobyggare mellan regeringar och de internationella rättighetsmekanismerna såsom FN:s kommittéer för övervakning av staternas arbete med FN:s konventioner om mänskliga rättigheter [cit. konventionskommittéerna] och FN:s råd för mänskliga rättigheter [cit. MR-rådet] och ska kontrollera att internationella överenskommelser får genomslag i nationella rättsordningar, föreslå att stater ansluter sig till internationella konventioner och bidra till att upprätta rappor-

²³ Kjærum & Lind, s. 100.

²⁴ GANHRI Chart, s. 1.

²⁵ GANHRI Chart, s. 11.

²⁶ GANHRI Chart.

²⁷ Pohjola, s. 6.

ter om mänskliga rättigheter som lämnas till FN. Dessutom ska en institution övervaka situationen för mänskliga rättigheter i landet och uppmärksamma regeringen på kränkningar som begås samt bedriva forsknings- och utbildningsverksamhet inom området mänskliga rättigheter.²⁸ Enligt Parisprinciperna kan prövning av enskilda klagomål ingå i institutionernas befogenheter; detta är däremot inte ett krav. För att fullfölja sina arbetsuppgifter ska institutionerna ha möjlighet att granska frågor inom deras ansvarsområde, kommunicera med enskilda, civilsamhället, statliga och kommunala organ samt delta i samhällsdebatten för att offentliggöra sin ståndpunkt.

²⁸ Paris Principles.

3 Bör en MR-institution inrättas i Sverige?

3.1 Bakgrund

Sverige var ett av de länder som i början stod bakom Parisprinciperna och uppmuntrade andra stater att anta dem.²⁹ Sverige representerades i GANHRI av DO som fram till 2008 hade A-status, dvs. ansågs uppfylla Parisprinciperna helt. Det förhållandet att DO formellt sett saknade flera av de funktioner som efterfrågades i Parisprinciperna³⁰ tillmättes mindre betydelse under Parisprincipernas tidiga år, eftersom GANHRI vid denna tid var inställt på att inkludera så många länder som möjligt i sitt arbete för att skapa en mer gedigen sammanslutning av MR-institutioner.³¹ I slutet av 2000-talets första årtionde påbörjades en reform av GANHRI:s verksamhet som medförde att kraven på de nationella institutionerna höjdes. Numera lägger GANHRI stor vikt vid hur väl institutionernas struktur lever upp till Parisprincipernas krav och huruvida institutionerna kan visa att de är effektiva i praktiken.³² Till följd av sagda reform nedgraderades DO till B-status 2011, dvs. det bedömdes att myndigheten endast delvis uppfyllde Parisprinciperna. DO konstaterades bl.a. sakna mångfald i sammansättningen och ett tillräckligt brett mandat.

Regeringen har sedan början av 2000-talet författat två handlingsplaner för mänskliga rättigheter: en för åren 2002-2004,³³ som föregicks av departementsserien Mänskliga rättigheter i Sverige - en kartläggning,³⁴ och en för åren 2006-2009.³⁵ Medan den tidigare handlingsplanen inte nämner vare sig Parisprinciperna eller behovet av en svensk MR-institution, framgår det av den senare handlingsplanen att ett antal aktörer förespråkar att en sådan institution ska inrättas.³⁶ Inom ramen för regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter för 2006-2009 inrättade regeringen även Delegationen för mänskliga rättigheter, som 2010 lämnade sitt slutbetänkande.³⁷ Handlingsplanen för 2006-2009 utvärde-

²⁹ Skr. 2016/17:29, s. 20 och Brodie, s. 168.

³⁰ Brodie, s. 169.

³¹ Brodie, s. 156.

³² Brodie, s. 160-161.

³³ Skr. 2001/02:83.

³⁴ Ds 2001:10.

³⁵ Skr. 2005/06:95.

³⁶ Skr. 2005/2006:95, s. 226.

³⁷ SOU 2010:70.

rades även i ett betänkande.³⁸ Båda dessa betänkanden kom fram till att det i Sverige saknas en institution som fullt lever upp till Parisprinciperna och att en sådan institution borde inrättas. Det nationella arbetet med mänskliga rättigheter beskrevs senare i regeringens skrivelse.³⁹ I denna skrivelse är regeringen tydlig med att en MR-institution bör instiftas i Sverige med JO som huvudman. Riksdagen avstyrkte dock detta förslag efter att ha låtit en utredare undersöka möjligheten att inrätta MR-institutionen under JO.⁴⁰ Regeringen gav därför en annan utredare i uppdrag att undersöka om andra organisationsformer skulle kunna komma i fråga för en svensk MR-institution. I sin rapport kommer utredaren fram till att den tilltänkta MR-institutionen bör inrättas i form av en ny myndighet.

Utöver ovan nämnda handlingar finns ytterligare utredningar som befattar sig med särskilda aspekter av mänskliga rättigheter, t.ex. betänkandet Bättre skydd mot diskriminering, där Parisprinciperna och en nationell MR-institution också nämns.⁴¹

Sammanfattningsvis kan poängteras att det i förarbetena genomgående dras slutsatsen att Sverige saknar en institution som lever upp till Parisprincipernas krav och att en sådan institution bör inrättas. Ändå har det principiella beslutet att inrätta en MR-institution i Sverige inte fattats. Detta kan bero på att det finns opinion mot förslaget att inrätta en MR-institution. Det har t.ex. framhållits av riksdagsledamöter att Sverige inte behöver en ny myndighet för att säkerställa mänskliga rättigheters efterlevnad nationellt.⁴² I och med att det har gått 25 år sedan Parisprincipernas tillkomst och åtta år sedan regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter offentliggjordes i betänkandet av Delegationen för mänskliga rättigheter,⁴³ tycks staten inte ha varit angelägen om att inrätta en MR-institution.

I promemorian Förslag till MR-institution ges ett förslag på institutionens möjliga organisationsform, uppdrag och sammansättning. Även om denna utredning är en bra utgångspunkt för framtida arbete med frågan utgör den inte en garanti för att beslutet om att inrätta en MR-institution fattas av riksdagen och inte heller att folkrepresentanterna följer utredarens förslag fullt ut. Därutöver saknas det i förarbetena, i synnerhet i de senaste utredningarna, en gedigen genomgång av skäl för och emot inrättandet av en MR-institution. Av denna anledning är det av intresse att undersöka behovet av en MR-institution i Sverige.

³⁸ SOU 2011:29.

³⁹ Skr. 2016/17:29.

⁴⁰ Axberger, *Utredning* och rskr 2017/18:98.

⁴¹ SOU 2016:87.

⁴² Mot. 2016/17:3516.

⁴³ SOU 2010:70.

3.2 Argument för och emot en MR-institution

3.2.1 Internationella krav och konstitutionella hinder

3.2.1.1 MR-institutionen är påkallad med hänsyn till Sveriges folkrättsliga åtaganden

MR-institutioner är sedan länge väl förankrade i det internationella systemet för skydd av mänskliga rättigheter. Både MR-rådet och konventionskommittéerna har ställt krav på medlemsstaterna att inrätta institutioner som främjar implementeringen av internationella instrument om mänskliga rättigheter i den nationella rättsordningen.⁴⁴ År 2002 införlivades kravet på att inrätta nationella MR-institutioner i ett bindande internationellt instrument för första gången, nämligen det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning [cit. konventionen mot tortyr]. Samma krav fastslogs 2006 i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning [cit. funktionsrättskonventionen]. I det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr art. 17 stadgas att de undertecknande parterna tar på sig ansvaret att inrätta en nationell mekanism för att förebygga tortyr på nationell nivå och i funktionsrättskonventionens art. 33 fastslås att konventionsstaterna ska inrätta en nationell mekanism för att skydda, främja och övervaka konventionen. Det anges även i båda instrumenten att de undertecknande parterna ska ta Parisprinciperna i beaktande vid beslut rörande institutionernas status och funktioner. Sverige har ratificerat båda instrumenten, 2005 respektive 2008.⁴⁵

Dessa konventioner utgör bindande åtaganden för Sverige vilket innebär att den nationella rättsordningen måste anpassas till deras krav. Kravet på en övervakningsmekanism enligt det fakultativa protokollet till konventionen mot tortyr införlivades med svensk rätt genom att en särskild avdelning under JO inrättades enligt lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän 5a §. Däremot har uppgiften att övervaka funktionsrättskonventionens efterlevnad inte ålagts någon särskild myndighet.⁴⁶ Därmed har det bindande kravet på en övervakningsmekanism enligt funktionsrättskonventionen inte implementerats i Sverige.

3.2.1.2 Avsaknad av övervakningsmekanism för efterlevnaden av internationella åtaganden

Sedan EKMR blev svensk lag har dess tillämpning i domstolarna ökat markant, vilket beror på att domstolar historiskt sett endast har accepterat sådana regleringar som är en del av den

⁴⁴ Nowak, s. 21.

⁴⁵ OHCHR.

⁴⁶ Ds 2008:23, s. 107-111.

svenska nationella rätten. På så sätt har EKMR fått en större betydelse i rättstillämpningen, men inte bara det.⁴⁷ Det faktum att EKMR numera också är svensk lag har bidragit till att kunskaper om konventionen ökat och att myndigheterna blivit mer benägna att följa den i rättstillämpningen.

Läget är dock annorlunda vad gäller t.ex. funktionsrättskonventionen som är ratificerad men inte utgör svensk lag. Sverige har ett dualistiskt system där internationell rätt måste införlivas med nationell lagstiftning för att bli direkt tillämplig vid en förvaltningsmyndighet eller domstol. Detta gör att de internationella åtaganden som inte transformeras eller inkorporeras i den nationella lagstiftningen inte får genomslag i rättspraxis och således har liten påverkan på rättsutvecklingen. I stället ska svensk lagstiftning tolkas konventionskonformt vilket inte alltid innebär att utgången av en sådan tolkning överensstämmer med de internationella normerna. Det blir därutöver upp till lagstiftaren och inte rättstillämparen att se till att de internationella instrumenten efterlevs. Eftersom riksdagen inte har de resurser som krävs för att utöva tillsyn över att samtliga konventionsåtaganden efterlevs i alla livssituationer upprätthålls inte vissa rättigheter som Sverige lovat att respektera genom att ratificera internationella instrument.

Statliga utredningar har erkänt att fler åtgärder behövs för att åstadkomma ett bredare genomslag för Sveriges konventionsåtaganden. T.ex. har betänkandet av Delegationen för mänskliga rättigheter påpekat att det internationella regelverket för mänskliga rättigheter borde få ett bredare genomslag i både lagstiftnings- och rättstillämpningsprocessen bl.a. genom att Lagrådets förutsättningar att beakta Sveriges internationella åtaganden förstärks och att internationella instrument lyfts fram på ett tydligare sätt genom inkorporering i svensk rätt eller hänvisningar i nationella författningar.⁴⁸

Enligt Parisprinciperna har MR-institutionerna ett brett mandat beträffande statens folkrättsliga åtaganden. De har bl.a. uppdraget att kontrollera att de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter får genomslag nationellt. Detta uppdrag ligger för närvarande inte hos något annat organ, förutom hos riksdagen, som har ett övergripande ansvar. Medan BO:s uppdrag endast omfattar FN:s konvention om barnets rättigheter [cit. barnkonventionen], lämnas de andra konventionerna utan institutionellt stöd (dessutom kommer barnkonventionen snart träda i kraft som svensk lag, vilket antagligen kommer att leda till att större hänsyn tas till den i rättstillämpningen). Ett organ med särskilt fokus på att tolka de internationella

⁴⁷ Åhman, s. 56.

⁴⁸ Angående detta stycke, se SOU 2010:70, s. 312-314.

konventionerna som kan arbeta för att de får större utrymme i rättstillämpningen är därför önskvärdt. Även regeringen har i sin strategi för mänskliga rättigheter påpekat att den tilltänkta MR-institutionen kan möjliggöra en oberoende granskning av Sveriges efterlevnad av samtliga konventionsåtaganden.⁴⁹

3.2.1.3 MR-institutionen kan strida mot den konstitutionella ordningen

Som nämnts ovan har MR-institutionen enligt Parisprinciperna ett brett ansvarsområde. MR-institutionen ska bl.a. ha möjlighet att framföra sina synpunkter gällande mänskliga rättigheter till statsorgan, inklusive i form av lagförslag, främja ratificeringen och implementeringen av internationella konventioner i svensk rätt, delta i rapportering till internationella organ om situationen för mänskliga rättigheter nationellt och samarbeta med internationella organ för mänskliga rättigheter på andra sätt. Som övervakningsorgan behöver MR-institutionen i stort sett alla de befogenheter som räknas upp ovan.

Även om dessa uppgifter initialt inte synes föranleda några svårigheter vid implementering av Parisprinciperna kan det vara problematiskt att förena dem med den svenska konstitutionella modellen. Exempelvis kan uppgiften att lämna förslag på nya författningar rörande mänskliga rättigheter komma att bryta mot svensk lag. Enligt riksdagsordningen (2014:801) [cit. riksdagsordningen] 9 kap. är det nämligen främst riksdagens ledamöter och regeringen som får väcka nya ärenden i riksdagen. Om MR-institutionen får den makten får den i något avseende samma status som Sveriges högsta statsorgan.

Att MR-institutionen ska ha i uppdrag att se till att den nationella rätten står i överensstämmelse med Sveriges internationella åtaganden och att uppmuntra Sverige att ansluta sig till internationella människorättsinstrument föranleder också vissa svårigheter. För det första anses det att regeringen genom att ge MR-institutionen denna uppgift vänder sig ”bort från det nationella rättighetsskyddet i förhoppningen att ett sådant ska återuppstå på överstatlig nivå.”⁵⁰ Man befärar alltså att MR-institutionen kommer att uppträda som ett slags internationellt organ inom nationella gränser och att ”den svenska statens roll som bedömare av hur internationella överenskommelser ska implementeras i svensk rätt blir underordnad”.⁵¹ Det kan därmed uppfattas som att MR-institutionen får uppgiften att övervaka staten vilket kan anses bryta mot den konstitutionella ordningen eftersom det innebär en förflyttning av riksdagens maktbefogenheter till MR-institutionen. Detta i sin tur strider mot den mest

⁴⁹ Skr. 2016/17:29, s. 19.

⁵⁰ Axberger, *Utredning* s. 99.

⁵¹ Axberger, *Utredning*, s. 101.

grundläggande principen i den svenska statsrätten, nämligen folksuveränitetsprincipen som betyder att all offentlig makt utgår från folket som utövar denna makt genom sitt representativa organ – riksdagen, som därmed har högsta ställning i statsorganens hierarki.

3.2.1.4 Diskussion

Sammanfattningsvis skulle inrättandet av en MR-institution innebära att Sverige uppfyller sina internationella åtaganden i enlighet med de internationella instrumenten om mänskliga rättigheter. MR-institutionen kan komma att bli en källa till särskild kompetens i frågor som rör internationella överenskommelser på området mänskliga rättigheter och med sin kunskap bidra till diskussionen kring huruvida fler konventioner om mänskliga rättigheter bör införlivas med den svenska rätten. Det kan även poängteras att MR-institutionen fyller en lucka i rättssystemet, nämligen att övervaka efterlevnaden av Sveriges folkrättsliga åtaganden.

Även om den ovan nämnda konstitutionella regleringen utgör ett visst hinder mot att MR-institutionen inrättas är de inte oöverkomliga. Den svenska rätten har på senare år genomgått en omfattande förändring och är idag mer mottaglig för internationella regelverk. Tendensen är alltså sådan att svensk rätt kommer att fortsätta sin anpassning till internationella och regionala regleringar. Beträffande befogenheten att lämna lagförslag kan konstateras att det inte är omöjligt att ändra reglerna i riksdagsordningen i och med att exempelvis JO har rätt att göra framställningar hos riksdagen med anledning av frågor som uppkommit i dennas tillsynsverksamhet enligt riksdagsordningens tillägsbestämmelse 9.17.5. Dessutom har Sverige ett mycket invecklat remissförfarande där en stor mängd parter har möjlighet att yttra sig.

Promemorian Förslag till MR-institution fastställer att MR-institutionen ska ”få [...] föreslå att Sveriges folkrättsliga åtaganden utvidgas på de mänskliga rättigheternas område” men föreslår inte att MR-institutionen ska få i uppdrag att utöva tillsyn över att de i Sveriges internationella åtaganden fastslagna rättigheterna får genomslag nationellt.⁵² Vad gäller uppdraget att föreslå utvidgningar av Sveriges folkrättsliga åtaganden konstaterar utredaren att det har en annan karaktär än institutionens övriga uppgifter, eftersom bedömningen i detta avseende inte grundas på någon rättslig förpliktelse utan på lämplighetsöverväganden.⁵³ Utredaren löser därför problemet genom att föreslå att bestämmelsen utformas som en ”får”-uppgift.

Det förefaller logiskt att en sådan uppgift formuleras som en ”får”-uppgift eftersom MR-institutionen inte inrättas för att vara en slags tankesmedja för mänskliga rättigheter som utan eftertanke propagerar för att införliva alla folkrättsliga instrument med svensk rätt. In-

⁵² Bergh, s. 16.

⁵³ Bergh, s. 67.

stitutionen kommer i stället att grunda sina slutsatser på analyser och undersökningar kring vilka åtgärder på området som behövs för att stärka rättighetsskyddet. Institutionen kan därmed komma fram till slutsatsen att en viss konvention av någon anledning inte borde bli en del av svensk rätt och avstå från att uppmuntra Sverige att ratificera eller implementera den.

Det faktum att uppgiften att övervaka att den nationella rätten är harmoniserad med Sveriges internationella åtaganden inte diskuteras i promemorian Förslag till MR-institution behöver inte betyda att utredaren anser att denna uppgift strider mot den konstitutionella rättsordningen. Tvärtom borde uppgiften i så fall ha diskuterats utförligt eftersom den ingår som ett krav i Parisprinciperna.⁵⁴ Såväl den här uppgiften som arbetet med att uppmuntra Sverige att ansluta sig till internationella överenskommelser utgör dock en viktig praktisk uppgift som för närvarande inte ingår i någon myndighets ansvarsområde. Ett likartat uppdrag innehas av BO vars mandat dock endast omfattar barnkonventionen enligt lagen (1993:335) om BO 1 §. BO:s mandat tyder på att det går att förena ett sådant uppdrag med den konstitutionella rättsordningen. Man bör samtidigt se till att MR-institutionens befogenheter är tydligt formulerade när den utför dessa uppgifter så att institutionen inte kan anses göra anspråk på makt förbehållen de högsta statsorganen. Samtidigt är det svårt att föreställa sig att MR-institutionen kan få så pass långtgående befogenheter att dess synpunkter och slutsatser blir bindande för exempelvis riksdagen.

Även internationellt sett har det inte varit lätt att anpassa MR-institutionen till nationella rättsordningar men problemet har visat sig vara överkomligt för många stater.⁵⁵ Exempelvis har alla de nordiska länderna inrättat MR-institutioner (dock ej Island). Både Danmark och Finland har instiftat MR-institutioner med det breda mandat som Parisprinciperna föreskriver. Uppenbarligen har varken Danmark eller Finland ansett att MR-institutionen skulle få oklar demokratisk status eller att en institution i enlighet med Parisprinciperna är dåligt anpassad till den nordiska rättstraditionen. Befogenheter som MR-institutionen ska ha enligt Parisprinciperna, bl.a. att komma med lagförslag och övervaka de internationella konventionernas efterlevnad, har tilldelats institutionerna i Danmark och Finland. Eftersom rättssystemet i Sverige i hög grad påminner om Danmarks och Finlands rättssystem är det svårt att föreställa sig att de konstitutionella hindren här är oöverkomliga.

Utöver dessa bindande bestämmelser i internationella konventioner kan en MR-institution behövas för att upprätthålla Sveriges goda rykte i internationella sammanhang.

⁵⁴ Paris Principles, Competence and Responsibilities, p. 3b.

⁵⁵ Pohjolainen, s. 8.

Argumentet att Sverige behöver en MR-institution för att fortsatt kunna vara ett föredöme för andra länder och sätta rättigheter på agendan internationellt har betonats av regeringen.⁵⁶ Att europeiska länder med lång demokratisk tradition bör inrätta nationella MR-institutioner för att förmå stater med lägre grad av rättssäkerhet att göra detsamma konstateras även i doktrin.⁵⁷ För att kunna verka som förebild för omvärlden och bidra till ett stärkt rättighetskydd utomlands krävs det att Sverige är noggrant med att självt följa de gällande regelverken och i vissa fall även icke-bindande instrument.

Det framgår bl.a. av regeringens strategi för mänskliga rättigheter att "[d]en återkommande kritiken [från internationella organ och andra länder] är ett tungt skäl i sig för Sverige att överväga att inrätta en institution i enlighet med Parisprinciperna, inte minst eftersom den riskerar att försvaga Sveriges utrikespolitiska handlingskraft i frågor om mänskliga rättigheter".⁵⁸ Regeringen förklarar dock inte närmare vilka reella förbättringar en MR-institution i Sverige skulle kunna åstadkomma. Inte heller promemorian Förslag till MR-institution går in närmare på behovsfrågan.⁵⁹ Internationella organisationer har påpekat att MR-institutionen ska utvärderas utifrån den effekt som den åstadkommer i landet och inte på grundval av dess utformning och formella mandat.⁶⁰ I utredningen om JO som MR-institution påtalas att diskussionen om MR-institutionen i Sverige förs kring formella och institutionella frågor såsom hur en sådan institution bör vara uppbyggd eller hur ledande personer ska utses, medan det gällande institutionens konkreta uppgifter endast anges att den ska skydda och främja mänskliga rättigheter.⁶¹

Att inrätta en ny myndighet kräver omfattande resurser och ifall det görs enbart för att tillfredsställa internationella organisationer utan att det finns en tydlig vision om vad myndigheten ska arbeta med är insatsen ganska meningslös. Frågan är därmed huruvida det finns brister i människorättsskyddet i Sverige som skulle kunna avhjälpas genom att en MR-institution inrättas.

⁵⁶ Skr. 2016/17:29, s. 20.

⁵⁷ Jařab, s. 290.

⁵⁸ Skr. 2016/17:29, s. 20.

⁵⁹ Bergh.

⁶⁰ Brodie, s. 160.

⁶¹ Axberger, *Utredning*, s. 103.

3.2.2 Mänskliga rättigheter i Sverige

3.2.2.1 Rättigheter under hot?

Ett argument för inrättandet av en MR-institution är att även stater med rättssäker förvaltning kan brista i skyddet av de mänskliga rättigheterna.⁶² Därutöver kan det i s.k. aggregativa demokratier, dvs. där majoritetens preferenser blir styrande, förekomma brister i rättighetsskyddet för vissa minoriteter.⁶³ Trots att Sverige är en väl fungerande demokrati med hög grad av rättssäkerhet finns det således ett behov att analysera hur människorättsskyddet är uppbyggt i landet.

Det finns i Sverige knappast någon allomfattande beskrivning av i vilken grad de mänskliga rättigheterna idag är skyddade trots att olika rättighetsfrågor har undersökts i doktrin och att en rad myndigheter befattar sig med uppgifter relaterade till mänskliga rättigheter. FN-rapporter som publiceras inom ramen för UPR-granskningen kan dock bidra till att skapa en allmän uppfattning om den svenska människorättssituationen idag. I den senaste UPR-granskningen som genomfördes 2015 fick Sverige i rekommendation att utveckla arbetet mot diskriminering genom att bredda DO:s mandat, arbeta för att bekämpa hatbrott, rasism och främlingsfientlighet, säkerställa ett effektivt skydd för minoriteter och personer med funktionsnedsättning, vidta åtgärder för att minska löneskillnaderna mellan kvinnor och män, införa tortyr som ett särskilt brott i strafflagstiftningen och säkerställa att frihetsberövade personer bereds tillgång till grundläggande rättighetsgarantier. Därutöver rekommenderades Sverige att bl.a. överväga att ratificera ett antal internationella rättighetskonventioner och protokoll, att inrätta en MR-institution, att införa ett nationellt klagomålsförfarande för barn och att vidta åtgärder för att förbättra tillämpningen av diskrimineringslagstiftningen.⁶⁴

Regeringen å sin sida har genomfört ett antal utredningar på ämnet mänskliga rättigheter som också kan ge en bild av den aktuella situationen på området. Redan i departementsserien Mänskliga rättigheter i Sverige – en kartläggning framhålls vissa områden där arbetet med mänskliga rättigheter hade kunnat förbättras, inklusive asylsökandes och utländska medborgares rättigheter, rätten för barn att bli hörda, diskrimineringslagstiftningens innehåll och tillämpning, avsaknaden av relevant praxis i diskrimineringsärenden och brister i tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning.⁶⁵ Det nämns även att Sverige i flera fall har fällts av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna [cit. Europadomstolen], för brott mot

⁶² Jařab, s. 290.

⁶³ Namli, s. 56.

⁶⁴ Angående detta stycke, se UPR Report. Se även sammanfattningen i skr. 2016/17:29, s. 47-54.

⁶⁵ Ds 2001:10, s. 58-97.

EKMR art. 6 (rätten till rättvis rättegång).⁶⁶ Utvärderingen av regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter presenterar ett antal sakområden som enligt utredaren ska vara särskilt prioriterade ur rättighetsskyddsperspektivet. De områden som diskuteras är övervåld av polis, frihetsberövades situation, tillgång till rättsligt biträde, diskriminering samt romernas och samernas situation i Sverige.⁶⁷

Civilsamhället har länge kämpat för ett bredare genomslag för mänskliga rättigheter i Sverige och flera organisationer har varit mycket aktiva i sitt stöd till förslaget om en ny institution för mänskliga rättigheter. Under hösten 2015 bildades ett nätverk bestående av bl.a. svenska FN-förbundet, Fonden för mänskliga rättigheter, Raoul Wallenberg-institutet och Civil Rights Defenders, i syfte att driva frågan om en svensk MR-institution. 2016 riktade nätverket en skrivelse till riksdagens konstitutionsutskott [cit. KU], där de framförde synpunkter kring behovet av en MR-institution i Sverige. Civilsammansorganisationerna anger att det inte råder ”någon som helst tvekan över behovet att stärka de mänskliga rättigheterna i Sverige”, bl.a. på områdena diskriminering, minoriteters rättigheter och rättstillämpning. Man framhåller även att en ny institution måste ha möjlighet att ”verka både granskande och främjande.”⁶⁸

3.2.2.2 Individuella fri- och rättigheters genomslag

De grundläggande fri- och rättigheterna formulerades i grundlagen tämligen sent. Kodifieringen av dessa rättigheter skedde först i samband med 1974 års RF och än idag är rättighetskatalogen i RF mer kortfattad jämfört t.ex. med de klassiska franska och amerikanska rättighetskatalogerna. Detta beror på att legalitetsprincipen, dvs. principen om att all offentlig makt ska utövas i enlighet med lagen, mycket tidigt fick fäste i den svenska rättstraditionen och att statsmakten därför aldrig blev lika obegränsad som i andra europeiska stater, som exempelvis i Frankrike under den franska revolutionen, då medborgare nödgades utkräva sina rättigheter med våld.⁶⁹ Den långa demokratiska traditionen har också möjliggjort den höga graden av tillit som det svenska folket hyser för staten och myndigheterna.

Individuella rättigheter och deras utkrävbarhet har inte prioriterats i Sverige; i stället har det ansetts att den kontroll som utförs av ombudsmän är tillräcklig för att säkerställa rättigheternas efterlevnad. Ett citat från en statlig utredning om fri- och rättigheter illustrerar väl

⁶⁶ Ds 2001:10, s. 120.

⁶⁷ SOU 2011:29, s. 287-427.

⁶⁸ Lika Unika.

⁶⁹ Axberger, *Utredning*, s. 28-29.

förhållandet mellan statens intressen och mänskliga rättigheter i Sverige på 1970-talet: ”Rättighetsreglerna får [...] inte leda till hinder för den ordinära lagstiftningen, dvs. för lagstiftning som är naturlig i ett folkstyrt samhälle som skydd för viktiga enskilda och allmänna intressen eller som led i en fortgående social och ekonomisk reformverksamhet. Ett annat sätt att uttrycka saken är att man måste slå vakt om majoritetsprincipen, som är grundläggande för ett demokratiskt politiskt system. Denna princip kan beskrivas så att den majoritet i riksdagen som har utkristalliserats genom ett val skall kunna med ansvar inför väljarna fatta de beslut som vid varje tillfälle anses bäst gagna samhället”.⁷⁰ I det här uttalandet ryms uppfattningen att den politiska majoritetens vilja inte ska ha några begränsningar för sin lagstiftande verksamhet, inte ens i form av allmänt gällande principer rörande mänskliga rättigheter. Det har även påpekats att rättighetsbaserad argumentation var mycket ovanlig i de svenska domstolarna efter demokratins intåg samt att naturrätten inte fick en renässans i Sverige efter andra världskriget.⁷¹

Sedan 1995 är dock Sverige medlem i EU. I samband med inträdet blev Sverige en del av ett gemensamt regelverk som till stor del formades av kontinentala europeiska länder med en annan konstitutionell tradition och en annan förståelse för konceptet mänskliga rättigheter och kontrollen över deras efterlevnad. Den svenska nationella lagstiftningen har under EU-medlemskapsåren påverkats i hög grad och landet har på många punkter närmast sig de kontinentala rättsordningarna vad gäller de individuella rättigheterna och deras utkrävbarhet, bl.a. genom att acceptera Europadomstolens och EU-domstolens jurisdiktion och den direkta tillämpligheten av vissa EU-akter på svenskt territorium. EKMR och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna [cit. EU-rättighetsstadgan] spelar en viktig roll i den här kontexten.

En annan tendens är att makten förskjuts från lagstiftaren till domstolarna, dvs. från politikerna till juristerna, vilket är en följd av bl.a. EU-rättens och EKMR:s genomslag i Sverige.⁷² Ett exempel på en förskjutning av makten till domstolarna anses ha visat sig i t.ex. Åke Green-fallet.⁷³ I och med denna förskjutning har domstolarna fått som nytt uppdrag att se till att vissa grundläggande principer inte överträds av det allmänna. Förståelsen för att det behövs en sådan kontroll har vuxit fram successivt inom staten. Den s.k. grundlagsutredningen ger ett exempel på den nya synen på inskränkningar av den politiska makten:

⁷⁰ SOU 1975:75, s. 14.

⁷¹ Nergelius, *Rättighetskydd*, s. 612.

⁷² Wersäll, s. 2.

⁷³ Granström, s. 31.

”[d]emokratin förverkligas bättre om riksdagsmajoritetens makt inte är oinskränkt i [...] frågor [som rör grundläggande fri- och rättigheter].”⁷⁴ Sammanfattningsvis har domstolarna mer makt idag än förut, ställs inför mer komplexa frågor gällande bl.a. mänskliga rättigheter och tvingas att resonera mer principiellt och att ta in mer internationell rätt i sitt dömmande.⁷⁵ Detta leder till att individuella fri- och rättigheter får mer uppmärksamhet från domstolarnas sida.

Trots de förändringar som kom i och med EU-inträdet och domstolarnas ändrade roll anses det fortsatt att skyddet för de individuella rättigheterna i Sverige är svagt. Det betonas t.ex. att RF:s ”rättighetsreglering ur ett europeiskt perspektiv [är] både ung och ganska mager”.⁷⁶ Att EKMR inte blev en del av regeringsformen visar på statens inställning till en rättighetskatalog i grundlagen. Det påstås dessutom att rättighetskapitlet i regeringsformen än idag inte har fått brett genomslag,⁷⁷ och till och med att ”[...] [RF:s] bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter har bara rättsverkan för enskilda i de fall staten infört motsvarande bestämmelser i lag eller förordning”.⁷⁸

I debattartiklar och intervjuer med personer som yrkesmässigt arbetar med mänskliga rättigheter har det länge understrukits att individuella rättigheter behöver stärkas i Sverige. Laura Carlson, docent vid Juridicum på Stockholms universitet, uttrycker det så här: Sverige ”är inte ett rättighetsbaserat samhälle byggt på individuella fri- och rättigheter”.⁷⁹ Laura Carlson poängterar att individen i USA har en starkare ställning och att de höga skadeståndsnivåerna verkar förebyggande.⁸⁰

Att domstolarna ska ges större möjligheter att inkludera mer internationell rätt i sitt dömmande och bidra till att individuella fri- och rättigheter stärks är inte heller en självklarhet för alla. Enligt Axberger ska t.ex. avvägningar beträffande enskildas rättigheter gentemot andra intressen göras av de politiska representanterna, medan domstolarna inte ska ges mandat att befatta sig med den här typen av frågor.⁸¹

⁷⁴ SOU 2008:125, s. 376.

⁷⁵ Österdahl.

⁷⁶ Åhman, s. 27.

⁷⁷ Åhman, s. 45.

⁷⁸ Hydén, s. 49.

⁷⁹ Erdtman, *Individens rättigheter*.

⁸⁰ Erdtman, *Individens rättigheter*.

⁸¹ Axberger, *Rättigheter*, s. 874.

3.2.2.3 Behovet av samordning

I Sverige är ansvaret för efterlevnaden av mänskliga rättigheter uppdelat mellan flera olika myndigheter. På regeringsnivå är det kulturdepartementet som samordnar rättighetsfrågorna, samtidigt som det också är ansvarigt departement för kultur, medier och demokrati. Därutöver finns utrikesdepartementet vars ansvar för mänskliga rättigheter begränsas till internationella frågor. Dessutom arbetar ett antal myndigheter med enskilda frågor som rör mänskliga rättigheter, t.ex. diskriminering, jämställdhet, funktionsnedsättning, mänskliga rättigheter i kommuner och landsting m.m.

I utvärderingen av regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter påpekades det att regeringen borde bedriva ett systematiskt arbete för mänskliga rättigheter. Kärnan i det arbetet utgörs av en kartläggning av människorättssituationen i Sverige, följt av uppgiften att välja ut lagområden som påvisar påtagliga brister i rättighetshänseende och att utforma rutiner för att följa upp arbetet med de problematiska områdena.⁸²

I en rapport som utarbetades på uppdrag av Sveriges kommuner och landsting [cit. SKL] poängterades att kommuner, landsting och regioner har stora utmaningar vad gäller arbetet med mänskliga rättigheter. Bland bristerna nämns avsaknad av tydlig struktur för arbetet med mänskliga rättigheter och oenighet kring hur mänskliga rättigheter ska definieras. Det framgår även att mänskliga rättigheter ofta kopplas samman med arbetet mot diskriminering medan övriga rättighetsområden mindre ofta anses ha anknytning till mänskliga rättigheter. Det finns därutöver ofta brister i insatssamordningen på mänskliga rättighetsområdet och uppföljning av detta arbete.⁸³

Av de slutsatser som dras i rapporten ovan framgår att det finns ett stort utrymme för förbättring vad gäller arbetet med att kartlägga situationen för mänskliga rättigheter, vilket indirekt bekräftas i regeringens strategi för mänskliga rättigheter, där det framgår att verktyg för uppföljning och mätning samt indikatorer efterfrågas av kommuner och landsting.⁸⁴ Utvärderingen av regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter rekommenderade även regeringen att i kommande handlingsplaner ”tydligare redovisa sin egen analys och sina slutsatser när det gäller situationen för de mänskliga rättigheterna i Sverige, samt redogöra för de överväganden och prioriteringar som ligger till grund för utformningen av själva handlingsplanens innehåll.”⁸⁵

⁸² Angående detta stycke, se SOU 2011:29, s. 208 och 222.

⁸³ Angående detta stycke, se Emerga, s. 4-5.

⁸⁴ Skr. 2016/17:29, s. 30.

⁸⁵ SOU 2011:29, s. 110.

Myndigheternas arbete ska genomsyras av mänskliga rättigheter-perspektivet, dvs. verksamheten ska utgå från individens perspektiv och principerna om allas lika rättigheter och icke-diskriminering.⁸⁶ Samtidigt har flera myndigheter inte fått tillräcklig vägledning om hur deras verksamhet ska anpassas till de här kraven, något som utvärderingen av regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter och SKL:s rapport vittnar om.⁸⁷ I betänkandet av Delegationen för mänskliga rättigheter framhölls det t.ex. att myndigheterna inte hade en tydlig bild av hur hänsyn skulle tas till mänskliga rättigheter i myndighetsutövningen, särskilt de rättigheter som var fastslagna i internationella överenskommelser och som inte hade införlivats med svensk rätt.⁸⁸ Det konstaterades även i betänkandet av Delegationen för mänskliga rättigheter att det fanns ett behov av att tydliggöra ”kopplingen mellan de mänskliga rättigheterna och den dagliga verksamheten i olika delar av den offentliga sektorn”.⁸⁹

De mänskliga rättigheterna är dynamiska på så sätt att vår förståelse för vad som är en rättighet befinner sig i konstant förändring. Det innebär att myndigheternas arbetssätt kan bli otillräckliga eller mindre effektiva i takt med att utvecklingen på området mänskliga rättigheter fortskrider.⁹⁰ Detta förhållande påverkar myndigheternas möjligheter att på egen hand säkerställa att mänskliga rättigheter efterlevs i deras arbete.

3.2.2.4 Rättighetsskyddet är tillräckligt i Sverige

I Europa har synen att utvecklade demokratier inte behöver någon MR-institution i enlighet med Parisprinciperna länge dominerat.⁹¹ Det har ansetts att rättigheterna får tillräckligt skydd även utan ett organ inrättat i enlighet med ett internationellt instrument. Dessutom har det bedömts att det finns andra mekanismer för skydd av grundläggande rättigheter som fungerar effektivt samt är väl anpassade för ländernas konstitutionella ordning.

Argumentet om att det redan finns ett stort antal myndigheter och ett utvecklat regelverk som kan säkerställa rättighetsskyddet i Sverige har goda grunder. Fri- och rättigheterna åtnjuter skydd i RF 2 kap. och genom ett stort antal internationella överenskommelser som Sverige är bundet av. En omfattande myndighetsstruktur är ägnad åt att genomföra reglerna i praktiken. Det finns exempelvis ett väl fungerande domstolsväsende, brottsbekämpande och rättsvårdande myndigheter och en rad myndigheter som på ett eller ett annat sätt arbetar med

⁸⁶ Värdegrundsdelegationens slutrapport, s. 31.

⁸⁷ SOU 2011:29 och Emerga.

⁸⁸ SOU 2010:70, s. 196-198.

⁸⁹ SOU 2010:70, s. 196-198.

⁹⁰ Jařab, s. 293-294.

⁹¹ Jařab, s. 290.

mänskliga rättigheter. Enskilda kan få skydd från myndigheter under riksdagen (JO), förvaltningsmyndigheter och domstolar. Det finns ett stort antal myndigheter som arbetar med specifika rättighetsområden, exempelvis Justitiekanslern [cit. JK], BO, Myndigheten för delaktighet [cit. MFD], Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Jämställdhetsmyndigheten, Delegationen mot segregation, Forum för levande historia, Myndigheten för stöd till trossamfund, Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten, Datainspektionen m.m.⁹² Att skapa en ny myndighet kan innebära att ansvaret för mänskliga rättigheter splittras ytterligare och förblir vagt. Dessutom kan det leda till att den nya myndighetens uppdrag överlappar med de redan existerande uppdragen hos andra myndigheter. Vad gäller MR-institutionens utbildnings- och kunskapslyftande befogenheter kan det därutöver konstateras att det i Sverige finns såväl en mängd ideella organisationer som flera myndigheter som bl.a. bidrar till att öka kunskapen kring rättighetsfrågorna. Därmed är det inte säkert att en MR-institution skulle kunna tillföra mycket på området.

När frågan om MR-institutionen behandlats i riksdagen har det framhållits att ”arbetet med mänskliga rättigheter inte behöver ske genom en ny fristående myndighet” utan att mänskliga rättigheters efterlevnad kan säkerställas genom befintlig myndighetsstruktur och främst av JO.⁹³ JO själv anmärkte i ett remissvar att situationen för mänskliga rättigheter inte kan förbättras nämnvärt genom inrättandet av en MR-institution. Tvärtom ansåg JO att ”de brister som [...] förekommer kan hanteras i redan befintliga institutioner.”⁹⁴ Det finns alltså en åsikt om att den befintliga myndighetsstrukturen lever upp till de krav som framställs i Parisprinciperna.

3.2.2.5 Diskussion

Av framställningen ovan framgår att det i Sverige finns utmaningar på området mänskliga rättigheter, rörande allt från straffrättsligt förbud mot tortyr till diskriminering. Detta bekräftar resonemanget ovan om att människorättskränkningar vad gäller både rättighetslagstiftning och efterlevnad av rättigheterna kan förekomma även i stater med hög rättssäkerhet. Sverige är idag mer mottagligt för olika internationella mekanismer som säkerställer skydd för de mänskliga rättigheterna, vilket leder till större hänsyn till individuella fri- och rättigheter nationellt. Samtidigt är det för tidigt att konstatera att individens rättigheter fullt ut återspeglas i

⁹² En uttömmande förteckning över förvaltningsmyndigheter återfinns här: ”www.regeringen.se/myndigheter-med-flera/”, lydelse 2018-12-07.

⁹³ Mot. 2016/17:3516.

⁹⁴ Remissammanställning till SOU 2010:70, s. 119.

lagstiftningen och rättstillämpningen. Följaktligen finns det ett behov av ett organ som kan verka för att idén om utkrävbara individuella rättigheter förankras i samhället och särskilt inom juristkåren som ju i högsta grad påverkar rättstillämpningen.

Det har även framgått att det idag saknas en myndighet med övergripande ansvar för mänskliga rättigheter som kan koordinera insatserna på området. Som regeringen påpekar kan inrättandet av en MR-institution säkerställa att rättighetsfrågorna inte ”faller mellan stolarna”, något som kan hända i dagens situation där ett stort antal myndigheter har begränsade mandat för mänskliga rättighetsfrågor.⁹⁵ Å andra sidan påstås det också att de befintliga bristerna kan avhjälpas genom de myndigheter som redan är på plats. Det stämmer att det kan finnas alternativ till att inrätta en MR-institution, t.ex. att genomföra de nödvändiga förändringarna genom den befintliga myndighetsstrukturen för mänskliga rättigheter eller möjligen utvidga de nuvarande myndigheternas uppdrag. En MR-institutions uppdrag kan dock endast i mindre utsträckning utföras av myndigheter vars ansvarsområde är begränsat till vissa specifika rättighetsfrågor. Inte ens tillsammans borde de befintliga myndigheterna anses kunna leva upp till Parisprincipernas krav som ju förutsätter att en institution med ett brett mandat på området inrättas. En myndighet med ett brett mandat möjliggör därmed att alla myndigheters arbete kan koordineras bättre samt att nya frågeställningar, som myndigheter med begränsat mandat inte har möjlighet att formulera, lyfts fram och kommer upp på den politiska agendan. Som samordnande myndighet kan MR-institutionen arbeta intersektionellt, dvs. befatta sig med fenomen där flera olika rättighetsfrågor ingår samtidigt.

Det kan dessutom finnas en del fördelar med att ha flera olika myndigheter på mänskliga rättighetsområdet, t.ex. eftersom det skapar sund konkurrens som leder till innovativa metoder och arbetssätt.⁹⁶ Olika myndigheter har även möjlighet att specialisera sig på konkreta ömmande rättsfrågor. Dessutom möjliggör överlappande myndigheter ett dubbelt skydd så att misstag och försummelser hos en myndighet kan avhjälpas av en annan.⁹⁷

Alternativet till att ha en samordnande MR-institution skulle kunna vara konsolidering av den redan existerande myndighetsstrukturen till en myndighet eller utvidgning av vissa myndigheters uppdrag. Dessa lösningar förefaller vara mindre lyckade eftersom de kan leda till att specialistkunskap och kompetens hos de enskilda myndigheterna går om intet. Att utvidga myndigheternas befogenheter på så sätt att de motsvarar Parisprincipernas krav kan dessutom innebära att det nya uppdraget absorberar det initiala just eftersom MR-

⁹⁵ Skr. 2016/17:29, s. 20.

⁹⁶ Vrielink, s. 111.

⁹⁷ Vrielink, s. 113.

institutionens mandat troligen är bredare än någon annans myndighet. Därutöver skulle det innebära en komplicerad omstrukturering som även detta kräver mycket resurser.

Som samordnande myndighet kan en MR-institution även genomföra kartläggningar av situationen för de mänskliga rättigheterna i landet och därmed skaffa sig en övergripande uppfattning av det nationella rättighetsskyddet. Kartläggningen utgör exempelvis en viktig del av den danska MR-institutionens mandat. Den danska institutionen sammanställer nämligen årligen en rapport om situationen för de mänskliga rättigheterna i landet och presenterar den i Folketinget.⁹⁸ På så sätt håller sig medborgarnas representanter uppdaterade på området. Slutligen innebär det samordnande uppdraget att MR-institutionen kan erbjuda stöd till andra myndigheter i frågor rörande mänskliga rättigheter, något som efterfrågas av myndigheterna själva och behövs för att bemöta de förändringar som sker i samhället och på området mänskliga rättigheter.

För att ett samhälle ska kunna åstadkomma förbättring måste det vara medvetet om sina brister och MR-institutionen kan vara det organ som påminner samhället om dessa tillkortakommanden.⁹⁹ Avsaknaden av en sådan debatt kan leda till att problemet inte tas på allvar och inte diskuteras utifrån ett kritiskt perspektiv.¹⁰⁰ En ny institution enligt Parisprinciperna skulle därmed kunna bidra till att mänskliga rättigheter får större genomslag och en mer framträdande roll i den politiska och juridiska debatten.

3.3 Sammanfattning och slutsatser

Det framgår sammanfattningsvis att det finns många argument för att inrätta en MR-institution i Sverige: Kravet på att inrätta en MR-institution är bindande för Sverige; MR-institutionen är ett viktigt verktyg för övervakning av att de internationella konventionerna får genomslag i svensk rätt; rättigheterna åtnjuter inte fullständigt skydd i Sverige; en MR-institution kan driva på de individuella rättigheternas genomslag nationellt och uppträda som ett samordningsorgan för andra aktörer på området. Att populistiska krafter har försökt motarbeta MR-institutionernas syften i väletablerade demokratier tyder på att MR-institutionerna fyller en viktig funktion och att samhället har behov av sådana institutioner.¹⁰¹

⁹⁸ Lov nr. 553 af 18/06/2012 om Institut for Menneskerettigheder – Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution 1 kap. 2 § 3 st.

⁹⁹ Jařab, s. 290.

¹⁰⁰ Silander, s. 81.

¹⁰¹ Jařab, s. 292.

Det viktigaste rättsliga argumentet är det internationella ansvar som Sverige tog på sig när det undertecknade det fakultativa protokollet till konventionen mot tortyr och funktionsrättskonventionen. Förmodligen bidrar denna rättsliga förpliktelse till att fler länder, inklusive de utvecklade demokratierna, väljer att inrätta nationella MR-institutioner.

Som framgått ovan finns det områden där människorättskyddet behöver stärkas. Dessutom kan rättighetsarbetet aldrig upphöra eftersom rättigheterna utvecklas och samhället förändras. En MR-institution skulle därför säkerligen kunna bidra till att människorättskyddet i Sverige stärks och större hänsyn tas till individens rättigheter. Det faktum att det i Sverige saknas ett samordningsorgan är ett argument för att en MR-institution bör ta på sig den här rollen.

Stater kan ibland anse att de internationella människorättsorganens rekommendationer inte tar hänsyn till lokala förhållanden och skillnader mellan staterna.¹⁰² Eftersom MR-institutionen är ett nationellt organ som får sina uppgifter i enlighet med ett internationellt instrument så får en sådan institution förutsättningar för att på ett effektivt sätt kontrollera hur internationella rättighetsbestämmelser får genomslag nationellt och uppträda i rollen som förmedlare mellan de internationella människorättsorganen och de nationella myndigheterna. En MR-institution har också förutsättningar att agera som brobyggare mellan de nationella institutionerna och de internationella organisationerna, bl.a. genom sin granskning av Sveriges internationella åtaganden. Frågan om implementeringen av internationella konventioner är ett aktuellt ämne i Sverige idag (t.ex. debatten kring barnkonventionen) och en aktör som har expertis på det här området skulle kunna bidra till den offentliga debatten. Samtidigt som MR-institutionen kan verka som samordnare på hemmaplan kan den också fungera som förmedlare av lokala skillnader till de internationella mekanismerna för skydd av de mänskliga rättigheterna.

Därutöver diskuterades även några argument mot en svensk MR-institution. Först och främst gäller det frågan om en möjlig konflikt mellan institutionens mandat och den svenska konstitutionella traditionen. Det framgick av analysen att argumentet att en institution som utgör ett slags ”mellanting” mellan en internationell och nationell aktör inte lämpar sig för den svenska konstitutionella ordningen saknar fog. Att en MR-institution skulle kunna komma i konflikt med rättsordningen kan också vederläggas med hänvisning till erfarenheten från Sveriges grannländer. Både Finland och Danmark har ett statsskick som liknar det

¹⁰² Jařab, s. 294.

svenska och har lyckats införliva MR-institutionen med sin nationella rättsordning, vilket torde betyda att detta inte heller vore omöjligt i Sverige.

Ytterligare en faktor att ta i beaktande är den nya myndighetens nytta för samhället. I utredningen om JO som MR-institution konstateras att "[d]et råder enighet om att det i Sverige bör finnas en instans som följer upp Sveriges folkrättsliga åtaganden på de mänskliga rättigheternas område och att principer av det slag som styr inrättandet av sådana organ i andra länder bör vara vägledande även för vår del."¹⁰³ Samma utredning noterar dock att det avgörande borde vara "vilka förbättringar av människors rättigheter som åstadkoms" med en MR-institution.¹⁰⁴

Det har framförts åsikter om att en förbättring av människorättsituationen inte kan åstadkommas med hjälp av en ny myndighet eftersom det redan finns en heltäckande myndighetsstruktur som kan ta ansvaret för att mänskliga rättigheter efterlevs. Analysen ovan har dock visat att de befintliga myndigheterna inte i någon mening kan anses täcka alla människorättsområden. Utöver detta är samordningen vad gäller rättighetsfrågorna ganska svag mellan myndigheterna. Myndigheter som inte har mänskliga rättigheter som primär arbetsuppgift påpekar att det finns en brist på vägledning i dessa frågor som gör att tillämpningen av mänskliga rättigheter-perspektivet försvåras. Det har även framgått att sammanslagning av befintliga myndigheter respektive utvidgning av myndigheternas uppdrag är mindre lyckade alternativ då dessa åtgärder kan leda till att myndigheternas specialistkompetens går förlorad samt då bredden av mandatet enligt Parisprinciperna inte säkerställs av den befintliga myndighetsstrukturen för skydd av de mänskliga rättigheterna. Sammantaget talar redogörelsen i detta kapitel för att en MR-institution i enlighet med Parisprincipernas obligatoriska del ska inrättas.

¹⁰³ Axberger, *Utredning*, s. 96.

¹⁰⁴ Axberger, *Utredning*, s. 103.

I Parisprincipernas text återfinns tilläggsbestämmelser om klagomålsförfarande hos MR-institutionen, dvs. att MR-institutionen kan få i uppgift att handlägga enskilda klagomål rörande människorättskränkningar. Staterna har dock ingen skyldighet att införliva dessa bestämmelser med nationell rätt för att uppfylla Parisprincipernas krav. Mänskliga rättigheter handlar till stor del om möjligheten att utkräva dem i rättsliga sammanhang.¹⁰⁵ Av denna anledning förefaller det rimligt att inom ramen för denna uppsats undersöka i vilken utsträckning det finns behov av ett klagomålsförfarande i Sverige och i vilken mån förarbetena har velat tillgodose detta behov. Denna fråga kommer att behandlas närmare i nästa kapitel, varefter en slutsats kommer att dras om huruvida bestämmelserna om klagomålsförfarande på något sätt borde införlivas med svensk rätt.

¹⁰⁵ Staaf, s. 231.

4 Klagomålsförfarandet

4.1 Bakgrund

Enligt Parisprinciperna får staterna ge MR-institutionen i uppdrag att ta emot enskilda klagomål. Anmälningar kan komma från individer, deras ombud, tredje parter, ideella organisationer, fackförbund eller andra organisationer som företräder enskilda. Vid prövningen av dessa klagomål kan MR-institutionen bistå parterna att nå en förlikning, informera anmälaren om de rättsmedel som finns till dennes förfogande, pröva anmälan eller överlämna den till en myndighet med rätt behörighet samt ge förslag på nya lagar, särskilt om processuella hinder för enskilda att ta tillvara sina rättigheter.¹⁰⁶

I Sverige har det aldrig funnits en myndighet som har det övergripande ansvaret att kontrollera alla mänskliga rättigheters efterlevnad genom att pröva enskilda fall (JO:s mandat omfattar klagomål endast mot det allmänna). Medan domstolarna har det bredaste mandatet på detta område har det dessvärre inte utnyttjats fullt ut. Internationellt sett är konceptet att ett organ utövar konstitutionell kontroll över mänskliga rättigheter inte kontroversiell. I olika FN-sammanhang har det framhållits att klagomålsförfarandet är en av MR-institutionernas kärnfunktioner¹⁰⁷ och utvecklingen går ut på att fler MR-institutioner i världen får mandatet att pröva enskilda klagomål.¹⁰⁸

4.2 Bör MR-institutionen ha ett klagomålsförfarande?

4.2.1 Förutsättningar utifrån statens perspektiv

Delegationen för mänskliga rättigheter diskuterade möjligheten att låta den tilltänkta MR-institutionen handlägga enskilda klagomål men kom fram till att den inte bör ges den befogenheten. Som skäl till det beslutet angavs att MR-institutionen redan har ett brett ansvarsområde vilket innebär att man kommer att behöva inrikta sig på strukturella problem och göra tydliga prioriteringar, och att uppgiften att pröva enskilda klagomål kommer att

¹⁰⁶ Paris Principles.

¹⁰⁷ Pohjolainen, s. 8.

¹⁰⁸ Kjærum, s. 7.

kräva stora resurser vilket innebär att MR-institutionen inte kommer att kunna styra över sitt arbete och sina prioriteringar själv.¹⁰⁹

Utvärderingen av regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter delade Delegationens slutsats att en framtida MR-institution inte bör handlägga enskilda klagomål bl.a. av den anledningen att det i Sverige redan finns ett stort antal myndigheter som utövar denna befogenhet.¹¹⁰ Bland sådana myndigheter nämndes DO, de allmänna domstolarna och förvaltningsdomstolarna, landstingens patientnämnder, Socialstyrelsen, och JO. Utöver detta konstaterades att mervärdet av att inrätta en MR-institution ligger i att skapa en struktur som på ett övergripande sätt kan undersöka och rapportera om situationen för de mänskliga rättigheterna i Sverige.¹¹¹ Samtidigt påpekas det i utvärderingen av regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter och i den påföljande utredningen om JO som MR-institution att antalet klagomål till myndigheter från enskilda har ökat markant under de senaste åren.¹¹²

Betänkandet Bättre skydd mot diskriminering ger oss några viktiga infallsvinklar beträffande möjligheten att få sina rättigheter tillgodosedda i praktiken. I utredningen konstateras det att DO endast utreder ett litet antal ärenden vilket leder till att individer inte får upprättelse samt att förtroendet för myndigheten skadas. Av den anledningen föreslår utredaren att ett domstolsliknande organ inrättas som kan pröva diskrimineringsanmälningar. Fördelarna med ett sådant organ är bl.a. att förfarandet blir kostnadseffektivt och snabbt, att tillgången till rättslig prövning förbättras samt att en specialistkompetens byggs upp hos det nya organet. Samtidigt nämns risken för att förfarandet missbrukas och risken för att färre prejudikat formuleras som potentiella nackdelar. Det är sannolikt att inte minst Parisprincipernas bestämmelse om klagomålsförfarande bidrog till att utredaren föreslog en domstolsliknande nämnd.¹¹³ För närvarande har dock regeringen inga planer på att gå vidare vare sig med förslaget om den domstolsliknande nämnden eller med klagomålsförfarandet hos den tilltänkta MR-institutionen.¹¹⁴

¹⁰⁹ Angående detta stycke, se SOU 2010:70, s. 366-367.

¹¹⁰ SOU 2011:29, s. 263.

¹¹¹ SOU 2011:29, s. 263.

¹¹² SOU 2011:29, s. 264 och Axberger, *Utredning*, s. 105.

¹¹³ Angående detta stycke, se SOU 2016:87, s. 193-194, 266-268 och 270.

¹¹⁴ Uppdrag att utreda inrättande av en MR-institution, s. 3.

4.2.2 Bristande tillgång till domstolsprövning

En aspekt av människorättsskyddet är rättigheternas utkrävbarhet. Domstolar är myndigheter som ska säkerställa att rättigheterna är utkrävbara inte bara i teorin utan också i praktiken. I Sverige har domstolarna dock inget uttryckligt mandat att se till att mänskliga rättigheter efterlevs, jämfört med exempelvis Tyskland, där författningsdomstolen verkar för bl.a. mänskliga rättigheters efterlevnad. Domstolarna i Sverige har befogenhet att utöva konkret normprövning, dvs. i ett enskilt fall låta bli att tillämpa en lag om den strider mot en överordnad författning. Den här möjligheten kan vara aktuell för mål om mänskliga rättigheter om en lag skulle strida mot en rättighetsparagraf i en överordnad författning. I Sverige saknas dock möjligheten att utöva abstrakt normprövning, dvs. domstolarna har inte befogenhet att fastställa att en författning inte längre gäller. Denna befogenhet anses tillhöra riksdagen. Även om det finns röster i Sverige som förespråkar en utökad konstitutionell kontroll i form av en författningsdomstol¹¹⁵ har detta förslag har gång på gång avstyrkts av KU och riksdagen sedan 1975.¹¹⁶

Flera företrädare för det civila samhället anmärker även på bristande tillgång till domstolsprövning i Sverige. Exempelvis anser Fredrik Bergman, chef på Centrum för rättvisa, att problemet har förvärrats sedan 2002 när en artikel med samma ämne skrevs av Gunnar Strömmer. Bergman konstaterar att det idag endast är 40% av befolkningen som har förutsättningar för att få rättshjälp jämfört med 80% 1999, när inkomstgränsen i rättshjälpslagen (1996:1619) ändrades senast. Samtidigt brukar inte hemförsäkringen räcka till längre rättsprocesser med domstolsprövning i flera instanser. Det finns en stor risk att enskilda får bära både sina och motpartens kostnader i domstol i mål som rör deras mänskliga rättigheter.¹¹⁷ Eftersom praxis på många rättighetsområden inte är tillräckligt utvecklad råder stor osäkerhet kring utgången i sådana mål. Därför vågar i många fall enskilda inte gå till domstol och riskera att behöva stå för motpartens (ofta statens) rättegångskostnader ifall de förlorar.

4.2.3 Bristande utkrävbarhet av rättigheterna hos andra myndigheter

Förutom möjligheten att vända sig till domstol kan tillgången till rättsprövning förverkligas genom att människor klagar hos myndigheter med tillsynsbefogenheter. Konstitutionell kontroll har traditionellt utövats av JO. I Sverige kom JO till redan 1809 och är idag ansvarig för

¹¹⁵ Lindén.

¹¹⁶ Bet. 2017/18:KU36, s. 82-87.

¹¹⁷ Erdtman, *Konstitutionell dialog*.

att granska myndigheter och deras handläggning av ärenden i syfte att kontrollera att myndigheterna följer lagstiftningen och därigenom säkerställer enskildas grundläggande rättigheter.¹¹⁸ Institutet utvecklades inom ramen för den nationella ordningen och hade ursprungligen ingen anknytning till det internationella regelverket för skydd av de mänskliga rättigheterna. I utredningen om JO som MR-institution konstateras att JO inte verkar som allmän företrädare för mänskliga rättigheter och endast kan pröva sådana internationella åtaganden som på ett rättsenligt sätt har införlivats med svensk rätt.¹¹⁹ JO har stor frihet beträffande handläggning av klagomål, exempelvis väljer JO själv att skriva av ärenden utan mer ingående utredning.¹²⁰ Dessutom ingriper JO inte ifall felaktigheter i rättstillämpningen endast varit av mindre betydelse för den enskilde.¹²¹ JO uppger i sin verksamhetsberättelse att ökningen av antalet tillkomna ärenden har lett till ändrat arbetssätt, som bl.a. innebär att det idag är vanligt att klagomålen inte utreds individuellt och att ärenden avslutas med hänvisning till att den anmälda frågan har utretts i ett tidigare ärende.¹²² Det nya arbetssättet leder till att den övervägande majoriteten av ärenden avslutas utan närmare utredning. Under verksamhetsåret 2017/2018 avslutade exempelvis JO 6173 av 8523 inkomna ärenden utan utredning, vilket utgör 72 % av alla ärenden.¹²³

JK är en annan myndighet som har ett ansvar för att mänskliga rättigheter tillgodoses i Sverige. JK:s organisation och mandat liknar JO:s till stor del, samtidigt som JK:s befogenheter är begränsade till tillsyn i syfte att upptäcka systematiska fel i den offentliga förvaltningen enligt lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn.

Bland andra myndigheter som har behörighet att ta emot enskilda anmälningar kan DO nämnas. DO är en myndighet vars uppdrag omfattar främjande av mänskliga rättigheter och framför allt arbete mot diskriminering. Medan JO endast prövar fall där statliga myndigheter kränker enskildas rättigheter, omfattar DO:s uppdrag även privata aktörers diskriminerande handlingar. Eftersom DO utövar tillsyn endast över diskrimineringslagens diskrimineringsgrunder (kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning och ålder) är dess mandat begränsat. DO:s klagomålsförfarande liknar JO:s i stor utsträckning, bl.a. i det avseendet att myndigheten inte utreder alla ärenden samt att DO:s beslut inte är bindande för parterna. DO driver

¹¹⁸ Axberger, *Utredning*, s. 104.

¹¹⁹ Axberger, *Utredning*, s. 109.

¹²⁰ Axberger, *JO*, s. 72.

¹²¹ Axberger, *JO*, s. 76.

¹²² JO 2018/2019, s. 14.

¹²³ JO 2018/2019, s. 701.

endast ett fåtal fall i domstol och motiverar i en övervägande majoritet av fallen inte beslut om att inte utreda ärendet vidare. Ofta har de drabbade ingen möjlighet att delta i utredningsprocessen, eftersom den enskilde inte anses vara part i tillsynsförfarandet. Följaktligen utesluts de diskriminerade från processen och får inte utveckla sitt resonemang utöver de uppgifter som lämnats i anmälan.

Flera experter, bl.a. Laura Carlson och tidigare jämställdhetsombudsmannen Lena Svenaeus, betonar att DO:s arbete med enskilda klagomål behöver stärkas. Det framhålls att DO driver fall ad hoc, alltså inte systematiskt, och att 90% av alla fall läggs åt sidan utan utredning.¹²⁴ Lena Svenaeus riktar hård kritik mot DO och påpekar att ”som verksamheten utvecklas nu borde myndigheten inte få behålla ordet ombudsman i sin titel.”¹²⁵

Det finns även andra organ i Sverige som på olika sätt har uppdrag att värna om mänskliga rättigheter. Det finns såväl myndigheter som har tillsynsbefogenheter och tar emot anmälningar i varierande utsträckning (Datainspektionen, Fastighetsmäklarinspektionen, Inspektionen för vård och omsorg, kommunerna, Konsumentverket, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Skolinspektionen etc.) som myndigheter med främjande befogenheter (BO, Forum för levande historia m.m.). Det kan dock inte anses att dessa myndigheter med sina begränsade uppdrag till fullo säkerställer efterlevnaden av mänskliga rättigheter i Sverige.

4.2.4 Vilken plats kan institutionen ha i rättssystemet?

Konflikten mellan den tilltänkta MR-institutionen och den svenska nationella rättsordningen framträder ännu starkare när frågan om klagomålsförfarande tas upp. Att en myndighet som ingår i GANHRI och har uppdraget att se till att de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter får genomslag nationellt också har befogenhet att pröva enskilda fall kan av vissa uppfattas som att de nationella reglerna åsidosätts till förmån för de internationella och att den dualistiska principen som gäller för implementeringen av internationell rätt ignoreras.

En annan faktor i den här kontexten är omfattningen av begreppet ”mänskliga rättigheter”. Termen mänskliga rättigheter är relativt ny i den svenska rättstraditionen och har främst förknippats med det internationella rättighetsskyddet, medan termen ”grundläggande rättigheter” har använts för de nationella förhållandena.¹²⁶ Detta skapar bl.a. svårigheter för myndigheterna att avgöra vad begreppet innefattar, vilket även framgick av föregående kapi-

¹²⁴ Erdtman, *Individens rättigheter* och Svenaeus, *Farlig lucka*.

¹²⁵ Svenaeus, *Farlig lucka*.

¹²⁶ Bet. 2017/18:KU6, s. 21.

tel där det nämndes att myndigheterna efterfrågar mer vägledning i frågor som rör mänskliga rättigheter. Utredningen om JO som MR-institution kritiserar andra förarbeten för att inte noggrant ha undersökt vilka företeelser som omfattas av konceptet mänskliga rättigheter på hemmaplan.¹²⁷ Man kan även argumentera för att det är näst intill omöjligt att kartlägga exakt vilka förhållanden som ingår i de mänskliga rättigheterna, eftersom begreppet aldrig har varit statistiskt.

Eftersom mänskliga rättigheter är ett mindre naturligt begrepp för den svenska rättsordningen kan det uppkomma frågor kring vilka rättigheter som ingår i en MR-institutions uppdrag. I utredningen om JO som MR-institution konstateras att en MR-institution är i behov av ett ”konstitutionellt giltigt mandat” i enlighet med den svenska legalitetsprincipen och att dess befogenheter måste ges ett ”konkret gripbart innehåll i lag”. Om detta inte uppfylls finns det en risk att ”den nya myndigheten i praktiken ges befogenhet att göra vad den vill.”¹²⁸

Otydligheterna kring begreppet mänskliga rättigheter leder till svårigheter med att överblicka vilka ärenden som kan vara föremål för prövning hos den tilltänkta MR-institutionen. Om den får i uppdrag att pröva alla ärenden som har inslag av mänskliga rättigheter så finns det förutsättningar för att institutionen omvandlas till en svensk motsvarighet till författningsdomstol, ett institut som existerar i Tyskland. Man kan dock även argumentera för det motsatta, nämligen att inrättandet av en MR-institution inte innebär att Sverige får ett domstolsliknande organ. Det är därmed angeläget att man undersöker och formulerar institutionens mandat mycket tydligt i lagen. Det innebär att man bör definiera vilket ansvarsområde MR-institutionen har, dvs. vilka rättighetsfrågor den har ansvar för, och undanta frågor som redan hanteras av andra myndigheter. Därefter är det viktigt att fastställa vilka befogenheter institutionen har i förhållande till rättighetskränkningar, dvs. om institutionens beslut är bindande, vilka sanktioner institutionen kan ålägga samt befogenheter under förfarandet, t.ex. möjligheten till muntligt förfarande.

Promemorian Förslag till MR-institution gör ett försök till att förtydliga MR-institutionens övergripande uppdrag beträffande mänskliga rättigheter. Utredaren anser att begreppet mänskliga rättigheter inte bör definieras i lag eftersom det inte kan fastställas ”en gång för alla” och att ”risken med en rättslig definition är att den blir för snäv”.¹²⁹ Samtidigt föreslår utredaren att fastställa i lagen att MR-institutionen i sitt arbete ska utgå från de grundläggande fri- och rättigheterna, EKMR, EU-rättighetsstadgan och andra för Sverige

¹²⁷ Axberger, *Utredning*, s. 98-99.

¹²⁸ Axberger, *Utredning*, s. 98.

¹²⁹ Bergh, s. 54-55.

folkrättsligt bindande förpliktelser på de mänskliga rättigheternas område.¹³⁰ På så sätt försöker utredaren att förtydliga termen mänskliga rättigheter och därmed MR-institutionens uppdrag. Samtidigt markerar utredaren att en rättslig definition av mänskliga rättigheter är mindre nödvändig för en institution som inte har som uppgift att handlägga enskilda klagomål.¹³¹

Begreppet mänskliga rättigheter skulle behöva förtydligas ifall MR-institutionen skulle få en klagomålsfunktion. Emellertid framstår det som rimligt att institutionens uppdrag avgränsas genom att ett antal relevanta rättskällor räknas upp i lagstiftningen. Det är tydligt att de av utredaren nämnda rättskällorna har ett brett tillämpningsområde och att formuleringen ”de grundläggande rättigheterna” är ännu bredare eftersom den inte är begränsad till någon specifik författning. Ett klagomålsförfarande som utgår från dessa källor kan därför jämföras med den tyska författningsdomstolens befogenheter. Att införa ett så kraftigt instrument skulle kunna anses strida mot den svenska rättstraditionen. Det kraftiga mandatet inom klagomålsförfarande skulle dock kunna balanseras genom begränsade befogenheter vad gäller sanktionsmöjligheter eller processuella medel.

4.3 Internationell jämförelse

4.3.1 Bakgrund

För att bedöma huruvida klagomålsförfarandet behövs i Sverige kan blicken även vändas mot utlandet. I det här avsnittet kommer en redogörelse för rättsmedlen i Danmark, Finland och Tyskland att presenteras. Tanken är dels att visa hur de olika myndigheter som arbetar med mänskliga rättigheter i dessa länder samspelar med varandra och dels att undersöka huruvida det finns institutionella brister i Sverige i jämförelse med de här länderna. Fokus i den komparativa undersökningen kommer att ligga på både MR-institutioner och på myndigheter som verkar mot diskriminering, eftersom sådana myndigheter inte sällan uppträder som MR-institutioner i internationella sammanhang och har mycket gemensamt med dem. Jag har valt att undersöka situationen i Danmark och Finland vars rättssystem ligger väldigt nära det svenska. Tysklands konstitutionella modell kommer också att presenteras för att visa på skillnader mellan länderna i den konstitutionella ordningen.

¹³⁰ Bergh, s. 15.

¹³¹ Bergh, s. 55.

4.3.2 Danmark

Danmark har haft en konstitutionell utveckling som i mångt och mycket liknar den svenska. Precis som i Sverige har mänskliga rättigheter länge saknats som koncept i den nationella rätten och en rättighetsbaserad juridisk metod har därför inte varit så utvecklad.¹³² I Danmark existerar ett likartat kontrollsystem bestående av en parlamentarisk ombudsman som har till uppgift att utöva tillsyn över att de statliga myndigheterna, förutom domstolarna och statsråden, verkar i enlighet med landets lagar och regler.¹³³ Formellt sett har domstolarna i Danmark normprövningsrätt men i praktiken har de varit mycket försiktiga med att underkänna lagar vilket har lett till att doktrinen ifrågasätter normprövningens existens i rättssystemet. Även om domstolarna under de senaste decennierna har använt sin normprövningsrätt vid ett fåtal tillfällen har institutet inte fått någon större praktisk betydelse.¹³⁴

I Danmark etablerades Institut for Menneskerettigheder [cit. IMR] 1987 och institutionen utgör Danmarks MR-institution sedan 2002.¹³⁵ IMR:s mandat är fastslaget i lag och omfattar främst tillsynsbefogenheter och forskning.¹³⁶ IMR är också landets nationella likabehandlingsorgan i förhållande till grunderna kön, ras och etniskt ursprung.¹³⁷ Inom detta tillsynsområde har institutionen befogenhet att behandla de diskriminerades klagomål, undersöka fall och publicera rapporter och rekommendationer beträffande sådana klagomål. Institutionen kan i vissa fall väcka talan i Ligebehandlingsnævnet (Diskrimineringsnämnden) när ärendet är av principiell natur eller allmänt intresse.

Ligebehandlingsnævnet är ett annat organ som utöver IMR har ansvar för mänskliga rättigheters efterlevnad. Ligebehandlingsnævnet är ett domstolsliknande organ som utövar tillsyn över diskrimineringslagstiftningen i Danmark. Vad gäller diskrimineringsgrunderna kön, ras och etniskt ursprung är omfattningen av prövningen inte begränsad medan grunderna religion och annan trosuppfattning, politisk åsikt, sexuell läggning, ålder, funktionsnedsättning och nationellt eller socialt ursprung endast prövas inom arbetslivet och vissa delar av utbildningsområdet. 2017 inkom 294 klagomål till myndigheten av vilka 269 klagomål prövades. I cirka 27 % fall ansågs den klagande ha utsatts för diskriminerande behandling.¹³⁸

¹³² Mertus, s. 22.

¹³³ Axberger, *JO*, s. 28.

¹³⁴ Nergelius, *Komparativ statsrätt*, s. 46-47.

¹³⁵ Badse, s. 31.

¹³⁶ Lov nr. 553 af 18/06/2012 om Institut for Menneskerettigheder – Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution 1 kap. 2 §.

¹³⁷ Lov nr. 553 af 18/06/2012 om Institut for Menneskerettigheder – Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution 1 kap. 2 § 2 st.

¹³⁸ Ligebehandlingsnævnets årsberetning 2017, s. 34.

Anmälararen har partsställning i klagomålsförfarandet och har t.ex. rätt att yttra sig över motpartens inlägga. Nämndens beslut är bindande för parterna och Ligebehandlingsnævnet måste, på förfrågan av den diskriminerade, föra fallet vidare till domstol ifall överträdaren inte rättar sig efter beslutet. Om den enskilde inte själv kan täcka kostnaderna för en domstolsprocess betalar nämnden rättegångskostnaderna. Nämnden kan själv besluta om ersättning samt i vissa fall underkänna ett avskedande. Däremot kan den inte döma ut böter eller ändra en annan myndighets beslut.¹³⁹

4.3.3 Finland

Finland är ett annat nordiskt land vars rättssystem har stora likheter med det svenska. I Finland skiljer man också på begreppen grundläggande rättigheter och mänskliga rättigheter, där den första termen betecknar de rättigheter som skyddas i Finlands grundlag samt EU-rättighetsstadgan medan med mänskliga rättigheter avses sådana rättigheter som kommer till uttryck i internationella konventioner. Kapitel två av den finska grundlagen innehåller en utförlig rättighetskatalog. Domstolarna har inte något brett normprövningsmandat. Normprövning är en relativt ny möjlighet i Finland som infördes när den nya grundlagen trädde i kraft 2000.¹⁴⁰ Normprövningsregeln innehåller ett uppenbarhetsrekvisit som fanns i den svenska RF fram till 2011.

Kontroll över myndigheternas verksamhet utförs av JO som bildades 1920 och JK som har liknande behörighet som JO i Sverige.¹⁴¹ JO:s i Finland mandat att övervaka grundläggande rättigheter är fastslaget i grundlagen. Samtidigt utövar JO i Finland, liksom i Sverige, kontroll endast över det allmänna vilket innebär att även JO i Finland saknar ett allomfattande ansvar för grundläggande rättigheter.

Finland har en MR-institution sedan 2012.¹⁴² Den består av JO, människorättscentret och dess människorättsdelegation. Människorättscentret har en rådgivande funktion och fullgör uppgifterna som föreskrivs i Parisprinciperna. Delegationen består av experter från olika specialismråden och myndigheter och verkar för att främja dialog beträffande mänskliga rättigheter.¹⁴³ Den finska MR-institutionen är ett nationellt tillsynsorgan enligt det fakultativa protokollet till konventionen mot tortyr och enligt funktionsrättskonventionens art. 33.¹⁴⁴

¹³⁹ Angående detta stycke, se SOU 2016:87, s. 113-115.

¹⁴⁰ Nergelius, *Komparativ statsrätt*, s. 61.

¹⁴¹ Riksdagens justitieombudsmans berättelse 2017 (Finland), s. 40.

¹⁴² Lagen om riksdagens justitieombudsman (535/2011).

¹⁴³ Bet. 2017/18:KU6, s. 12.

¹⁴⁴ Riksdagens justitieombudsmans berättelse 2017 (Finland), s. 54.

På diskrimineringsrättens område har Finland en rad myndigheter. Dels finns två specialiserade ombudsmän, Diskrimineringsombudsmannen och Jämställdhetsombudsmannen, och dels Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden. Dessa myndigheter är underordnade Justitiedepartementet till skillnad från JO som är en myndighet under riksdagen.

Diskrimineringsombudsmannens uppdrag omfattar tillsyn över finska diskrimineringslagen och främjande av likabehandling.¹⁴⁵ Diskriminering i arbetslivet ingår dock inte i Diskrimineringsombudsmannens uppdrag, utan det finns särskilda arbetarskyddsmyndigheter som ser till att diskrimineringslagens bestämmelser efterlevs i arbetslivet. De områden som omfattas av myndighetens verksamhet är diskrimineringsgrunderna ålder, ursprung, nationalitet, språk, religion, övertygelse, åsikt, politisk verksamhet, fackföreningsverksamhet, familjeförhållanden, hälsotillstånd, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller någon annan omständighet som gäller den enskilde som person. Diskrimineringsombudsmannen kan bistå enskilda som utsatts för diskriminering, ge allmänna rekommendationer samt verka för förlikning. Myndigheten har även en rådgivande funktion och bevakar hur Finland uppfyller sina internationella åtaganden på området mänskliga rättigheter. Jämställdhetsombudsmannen har i stort sett samma uppgifter som Diskrimineringsombudsmannen och har som syfte att förebygga diskriminering på grund av kön. Myndigheten kan stödja enskilda i diskrimineringsprocesser i domstol endast ifall den anser att tvisten är av avsevärd betydelse för rättstillämpningen.

Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden är Finlands domstolsliknande organ som prövar ärenden som har samband med diskriminering. På arbetslivets område prövar nämnden fall som rör jämställdhetsfrågor men inte diskriminering (de behandlas i arbetarskyddsmyndigheterna). Ärenden kan initieras av enskilda som anser sig ha blivit utsatta för diskriminering. Nämnden ger även utlåtanden i ärenden som är av betydelse för tolkningen av diskriminerings- och jämställdhetslagen på begäran av domstol, den finska Diskrimineringsombudsmannen, Jämställdhetsombudsmannen, en annan myndighet eller en sammanslutning som främjar likabehandling. Handläggningen i nämnden är avgiftsfri för anmälare. Nämnden kan förbjuda den diskriminerande parten att upprepa diskriminerande åtgärder och ålägga denne att vidta åtgärder för att diskriminering ska upphöra. Nämnden har även befogenhet att besluta om vite. Däremot kan nämnden inte besluta om diskrimineringsersättning. Nämndens beslut kan överklagas till förvaltningsdomstol.

¹⁴⁵ Angående den följande diskussionen, se SOU 2016:87, s. 116-121.

4.3.4 Tyskland

Tysklands rättssystem skiljer sig mycket mer från det svenska än vad de andra nordiska rättssystemen gör. Det beror på att Tyskland är en federal stat där makten är uppdelad mellan den federala nivån och förbundslandsnivån. Därutöver är maktdelningsprincipen framträdande i Tysklands konstitutionella system där den lagstiftande, verkställande och dömande makten är tydligt avgränsade. En annan faktor som spelar in är mänskliga rättigheters starka ställning i konstitutionen vilket har samband med landets historia. Den gällande konstitutionen antogs 1949 och innehåller en omfattande och detaljerad rättighetskatalog och ett antal principdeklamationer om rättigheternas ställning.¹⁴⁶

Vidare kan nämnas att rättigheterna i Tyskland har ett starkt processuellt skydd i domstolarna.¹⁴⁷ Det finns för det första en bestämmelse i grundlagen som säger att enskilda alltid kan vända sig till domstol om de anser att deras rättigheter har kränkts. Tyskland har även inrättat en författningsdomstol med mandat att upprätthålla mänskliga fri- och rättigheter. Den tyska grundlagen erbjuder ett extraordinärt rättsmedel som innebär att ett klagomål kan lämnas in till författningsdomstolen om den enskilde anser att hans eller hennes rättigheter enligt grundlagen har åsidosatts av en myndighet. Enskilda som använder detta förfarande bär inga rättegångskostnader men rättshjälp för att anlita ett juridiskt ombud avgörs från fall till fall.¹⁴⁸ För det andra har den tyska författningsdomstolen befogenhet att utöva normprövning, inklusive abstrakt sådan.¹⁴⁹ Abstrakt normprövning kan genomföras utan att det finns en konkret tvist, vilket också stärker rättigheternas ställning i landet.

Petitionsutskottet (der Petitionsausschuss) är det organ som handlägger enskildas klagomål på det allmännas agerande. Utskottet företräder Tyskland i det internationella institutet för världens ombudsmän och utgör därmed en tysk motsvarighet till JO. Petitionsutskottet är dock inte lika förankrad i landets konstitutionella ordning som JO är i Sverige. Utskottets ansvarsområde omfattar endast federala organ, dvs. ett klagomål som rör en myndighet på förbundslandnivån handläggs av respektive förbundslandsparlament.¹⁵⁰

¹⁴⁶ Nergelius, *Komparativ statsrätt*, s. 17.

¹⁴⁷ Nergelius, *Komparativ statsrätt*, s. 21.

¹⁴⁸ Gesetz über das Bundesverfassungsgericht vom 12. März 1951 (BGBl. I S. 243), 34 § och 34a §.

¹⁴⁹ Grundgesetz vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1) art. 93 st. 1 p. 2 och 2a och Gesetz über das Bundesverfassungsgericht vom 12. März 1951 (BGBl. I S. 243), 76-79 §§.

¹⁵⁰ Deutscher Bundestag.

Tysklands MR-institution existerar sedan 2001.¹⁵¹ Institutionen åtnjuter A-status i GANHRI och anses uppfylla Parisprincipernas krav. Institutionen är bildad som ideell förening och inte som en myndighet. Institutionens mandat omfattar framför allt forsknings- och utbildningsverksamhet. MR-institutionen deltar även i den politiska debatten och kan ge råd kring hur mänskliga rättigheter kan implementeras i nationell politik. Den har dessutom ansvar för funktionsrättskonventionens efterlevnad i Tyskland. Institutionen har därmed en rådgivande funktion och kan inte påverka den rättsliga utvecklingen på rättighetsområdet. Det i Parisprinciperna föreslagna klagomålsförfarandet har den tyska institutionen inte anammat.¹⁵²

På diskrimineringsrättens område har det i Tyskland bildats en federal antidiskrimineringsbyrå. Byrån övervakar diskriminering i förhållande till grunderna ras, etnicitet, kön, religion och annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, ålder och sexuell läggning. Antidiskrimineringsbyråns uppdrag består i att ge information om hur upprättelse för diskriminering kan erhållas och om organisationer som lämnar juridisk rådgivning samt att söka uppnå en förlikning mellan de inblandade parterna. Byrån arbetar även med främjandeåtgärder, forskning och har internationella uppdrag. Diskrimineringsbyrån lämnar årligen en rapport till det tyska parlamentet om situationen för diskriminering och rekommendationer om förebyggande åtgärder.¹⁵³

4.3.5 Diskussion

Tyskland har ett starkt konstitutionellt skydd för de mänskliga rättigheterna både i grundlagen och genom de rättsmedel som författningsdomstolen erbjuder. Däremot är det mycket svårare för enskilda att få upprättelse för brott mot mänskliga rättigheter eller diskriminering från en privat aktör, då de myndigheter som arbetar med dessa frågor inte har mandat att pröva enskilda fall och utfärda sanktioner. Det kan därför konstateras att tyngdpunkten för skyddet av mänskliga rättigheter i Tyskland ligger på författningsdomstolen. I Sverige har däremot målet varit att skapa ett system där myndigheter som inte tillhör den dömande makten (olika typer av ombudsmän) får ansvaret att säkerställa invånarnas grundläggande rättigheter gentemot det allmänna och i vissa fall även privata aktörer.

¹⁵¹ Gesetz über die Rechtsstellung und Aufgaben des Deutschen Instituts für Menschenrechte vom 16. Juli 2015 (BGBl. I S. 1194).

¹⁵² Bet. 2017/18:KU6, s. 24.

¹⁵³ Antidiskriminierungsstelle des Bundes.

I Danmark är diskrimineringsnämnden ett domstolsliknande organ och har därmed ett bredare mandat än DO. Nämnden prövar alla inkomna klagomål som inte avvisas på formella grunder, och anmälaren har möjlighet att delta i nämndens förfarande och erhålla ersättning för att ha blivit diskriminerad. Nämndens beslut är bindande och den som diskriminerar kan utsättas för en domstolsprövning om denne inte rättar sig efter beslutet. De diskriminerade får därför ett effektivt rättsmedel. Problematiken med rättegångskostnader har berörts av den danska lagstiftaren och vissa lättnader för människor vars rättigheter kränkts har införts. Den svenska DO saknar denna grad av effektivitet eftersom myndigheten arbetar med att främja icke-diskriminering och bedriver övergripande tillsyn snarare än att bidra till att lösa tvister mellan de diskriminerande och de som diskrimineras. DO genomför utredning endast i 10 % av de cirka 2000 fall som årligen inkommer till myndigheten, jämfört med den danska myndighetens 91 % prövade fall.¹⁵⁴ Därutöver har Danmark en MR-institution som ägnar sig åt att allmänt främja mänskliga rättigheter i Danmark och utlandet samt höja kunskapsnivån kring mänskliga rättigheter. Den danska MR-institutionen kan i vissa fall undersöka anmälningar om diskriminering på grund av kön, ras och etniskt ursprung och väcka talan i diskrimineringsnämnden. I Danmark finns det därmed minst två aktörer på diskrimineringsområdet av vilka den ena fokuserar enbart på ärendehandläggningen, jämfört med Sveriges DO där tillsynsfunktionen är underordnad främjandefunktionen.

Finlands MR-institution är inrättad som en myndighet under riksdagen. Den består av huvudsakligen två enheter: JO som prövar enskilda klagomål mot det allmänna och människorättscentret som genomför andra uppdrag enligt Parisprinciperna. Dessutom finns det en utvecklad myndighetsstruktur som arbetar för likabehandling och icke-diskriminering. I det här sammanhanget kan också nämnas att den finska (och även den danska) DL omfattar fler diskrimineringsgrunder än motsvarande svenska lag. Myndighetsstrukturen består av de organ som har främjande funktioner (ombudsmännen) och av Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden vars huvuduppgift består i att pröva anmälningar om diskriminering. I Sverige är DO den myndighet som ligger närmast de finska antidiskrimineringsmyndigheterna. Man kan dock konstatera att DO varken har ett så brett mandat som de finska myndigheterna (DO kan exempelvis inte förbjuda ytterligare diskriminering och kan inte lämna utlåtanden om principiella diskrimineringsfrågor på begäran av domstol) eller strävar efter att till fullo utnyttja de möjligheter som finns (vilket statistik av utredda ärenden visar väl).

¹⁵⁴ Se statistiken i DO:s årsredovisning för 2017, s. 26 och 57. Av myndighetens uppgifter går det inte att fastställa exakt hur många ärenden som utreddes av de som inkom samma år. Se även Svenaeus, *Farlig lucka*.

Medan Finland och Danmark har valt att ha ett starkt ombudsmannaämbete med uppdraget att övervaka förvaltningen jämte autonoma myndigheter som utövar tillsyn över att rättigheterna efterlevs även av privata aktörer, har Tyskland inrättat en författningsdomstol. I de nordiska länderna finns därmed inget organ som på samma sätt som i Tyskland utövar en övergripande domstolskontroll över mänskliga rättigheter. Man har i stället valt att förse förvaltningsmyndigheter med befogenheter att övervaka vissa typer av mänskliga rättigheter, exempelvis rätten att inte bli diskriminerad. Det går inte att dra några slutsatser om huruvida diskrimineringskyddet i praktiken är bättre eller sämre i Sverige än i Finland och Danmark, eller för den delen Tyskland, av framställningen ovan. Det kan dock vara värt att påpeka att Sverige saknar en myndighet som på ett effektivt sätt prövar diskrimineringsanmälningar, dvs. handlägger alla inkomna anmälningar som uppfyller de formella kraven.

Sammanfattningsvis kan man anmärka på att Sverige inte har anammat vare sig den tyska eller den dansk-finska modellen fullt ut. Å ena sidan saknas det en domstol som har ett särskilt ansvar för mänskliga rättigheter där enskilda kan pröva sina fall utan att tvingas betala rättegångskostnader och å andra sidan har Sverige inte etablerat en domstolsliknande nämnd som prövar anmälningar om diskriminering, fattar bindande beslut och har rätt att utdöma sanktioner. Även detta förhållande talar därför för att en framtida svensk MR-institution ska ha ett klagomålsförfarande.

4.4 Sammanfattning och slutsatser

Av avsnitt 4.2 och 4.3 framgår att rättstillämpningen halkar efter i arbetet med mänskliga rättigheter. I den svenska rättstraditionen har domstolarna traditionellt inte haft fokus på att upprätthålla mänskliga rättigheter, i stället har det varit JO:s ansvar att utöva kontroll över rättigheternas efterlevnad. Som framgått har dock JO haft det svårare att hantera den ökande tillströmningen av ärenden vilket medfört ändrade rutiner. JO utreder idag endast 30 % av alla ärenden, vilket innebär att många enskilda inte får någon individuell prövning. Domstolsförfarandet i Sverige är också förknippat med betydande hinder för enskilda. Jurister har till och med ansett att endast stora företag och rika personer har råd att processa mot staten vilket innebär att principen om allas likhet inför lagen i praktiken åsidosätts.¹⁵⁵

Av de fakta som företrädare för civilsamhället och experter framhåller kan slutsatsen dras att tillgången till rättsmedel i ärenden som rör mänskliga rättigheter är ett stort problem i

¹⁵⁵ Wahlberg.

dagens Sverige. I många fall har enskilda inte någon reell tillgång till de rättsmedel som formellt sett finns till deras förfogande. Av framställningen ovan framgår även att Sverige i vissa avseenden släpar efter vad gäller tillgång till rättsmedel jämfört med både Tyskland och de nordiska grannländerna som ju har såväl MR-institutioner som andra mekanismer för att säkerställa efterlevnaden av mänskliga rättigheter. Detta är ytterligare ett argument för att myndighetsstrukturen för mänskliga rättigheter behöver stärkas.

De statliga utredningarna konstaterar att det finns vissa möjligheter att få upprättelse genom domstolar och andra myndigheter. Individernas rättighetsskydd kan dock inte till fullo säkerställas eftersom myndigheterna ofta har begränsade ansvarsområden och begränsade befogenheter. I vissa fall saknas möjlighet att fatta bindande beslut, i andra fall har myndigheterna endast behörighet att genomföra allmän tillsyn istället för att kontrollera lagarnas efterlevnad i enskilda fall, och den enskilde får inte alltid komma till tals under förfarandet hos myndigheten.

Det faktum att DO, vars roll är att bekämpa diskriminering, inte handlägger enskilda klagomål i tillräcklig utsträckning innebär att diskrimineringskyddet i Sverige förblir mycket svagt, särskilt med tanke på att enskilda sällan har råd för att själva försvara sina rättigheter i domstol. Till och med DO konstaterar att ”denna institution [MR-institutionen] bör ha möjlighet att pröva kränkningar av de mänskliga rättigheterna i enskilda fall” i sin skrivelse om MR-institution.¹⁵⁶ Det som DO saknar, förutom de formella förutsättningarna för att bli en MR-institution med A-status är också en praktisk förmåga att skydda enskilda mot diskriminering.

Det hävdas ibland att man inte ska ”låta jurister bestämma över politiken”. Påståendet är dock något problematiskt, eftersom jurister endast ansvarar för rättstillämpningen medan ansvaret för att ”skapa rätt” fortsatt ligger på politikerna. Politikerna har alltså alltid möjlighet att ändra lagen ifall de anser att rättstillämpningen inte är ändamålsenlig.¹⁵⁷ Det är visserligen sant att en MR-institution skulle behöva ta sig an kontroversiella frågor; detta innebär dock inte att institutionen övertar den makt som idag ligger hos lagstiftaren. Däremot kan det faktum att begreppet mänskliga rättigheter inte har en tydlig definition i svensk rätt vara ett problem för en MR-institution med klagomålsförfarande. Som utredaren påpekar i promemorian Förslag till MR-institution har den här frågan större betydelse om MR-institutionen får befogenhet att handlägga enskilda klagomål. Utredaren föreslår att institutionens mandat på området definieras genom att relevanta rättsliga instrument (både nationella och internation-

¹⁵⁶ DO:s skrivelse, s. 1.

¹⁵⁷ Angående detta stycke, se Hydén, s. 50.

ella) räknas upp i en framtida lag om MR-institutionen. Denna lösning fungerar dock mindre bra för en institution med klagomålsförfarande, inte minst på grund av att Sveriges folkrättsliga åtaganden inte har en direkt verkan om de inte har införlivats med svensk rätt. Frågan är komplicerad och har inte varit föremål för någon statlig utredning. Inom ramen för den här uppsatsen kan endast konstateras att det bör tydliggöras vilka rättigheter som ingår i MR-institutionens ansvarsområde då detta är en förutsättning för ett rättssäkert klagomålsförfarande.

Den i utredningar och förarbeten genomgående slutsatsen att en svensk MR-institution inte skulle behöva någon klagomålsfunktion med hänvisning t.ex. till att den redan har många andra uppgifter står därför i strid med de förutsättningar som idag finns i Sverige. Klagomåls hanteringen är en av de viktigaste uppgifterna för en eventuell MR-institution eftersom rättigheterna ger liten effekt om de inte kan omsättas i praktiken. Samhällets krav ska inte ignoreras och möjligheten att inrätta en MR-institution med uppgiften att handlägga enskilda klagomål bör därför undersökas, desto mer som det i en statlig utredning påpekas att den svenska konstitutionella modellen ”kan [...] ha tagit sig uttryck i bristande lyhördhet för rättighetsanspråk som inte tidigare rests.”¹⁵⁸

¹⁵⁸ Axberger, *Utredning*, s. 99.

5 Hur kan det nya rättighetsskyddet utformas i praktiken?

5.1 Hur kan Parisprincipernas båda delar implementeras?

I avsnitt 4.4 slogs fast att just klagomålsfunktionen i hög grad är efterfrågad i samhället. Ur rättighetssynpunkt finns det många skäl till att dels instifta en MR-institution med de obligatoriska befogenheterna enligt Parisprinciperna och dels införa ett klagomålsförfarande. Om en svensk MR-institution gavs befogenhet att ta emot anmälningar om kränkningar av mänskliga rättigheter, dvs. mandatet inte begränsades till diskrimineringsfrågor, skulle det innebära att Sverige närmar sig den tyska ordningen. Formellt sett finns det inga hinder för detta. Det skulle vara möjligt inrätta en institution som har det breda mandatet att övervaka de grundläggande rättigheterna såsom de är uttryckta i regeringsformen, EKMR samt andra internationella konventioner som Sverige är anslutet till och pröva enskilda fall utifrån dessa instrument. Det förefaller dock mindre sannolikt att det här förslaget kan genomföras inom den närmaste framtiden, bl.a. på grund av resonemanget ovan om Sveriges konstitutionella ordning och behovet av att tydliggöra begreppet mänskliga rättigheter. Som påpekats ovan förs diskussionen om en författningsdomstol i Sverige, men vid skrivande stund har den inte omsatts i lagstiftning.

Även om en MR-institution med ett brett mandat att pröva enskilda fall säkerligen skulle bidra till ett förstärkt rättighetsskydd kommer därför ett mindre konstitutionellt ”ingripande” alternativ att undersökas i detta kapitel, nämligen att en MR-institution och ett separat klagomålsförfarande inom ramen för särskilda rättighetsområden inrättas. Ledning här kan hämtas från de nordiska grannländerna. Modellen med förvaltningsmyndigheter som uppträder som ombud för enskilda och är begränsade till vissa rättighetsområden, exempelvis diskriminering, är också mer i linje med den konstitutionella utvecklingen i Sverige. Förhoppningsvis kommer rättsutvecklingen i Sverige så småningom att nå det stadium då fokus ligger på att stärka de individuella fri- och rättigheterna och deras utkrävbarhet ytterligare så att inrättandet av ett organ med omfattande rättsprövnings- och främjande befogenheter kan bli aktuellt. I dag finns det rimligen förutsättningar för att dels inrätta en MR-institution som har ansvar för de obligatoriska uppgifterna enligt Parisprinciperna och dels stärka enskildas tillgång till rättsmedel genom att bl.a. utöka de existerande myndigheternas mandat.

I nästa avsnitt kommer möjliga former för MR-institutionens organisation att undersökas. Jag kommer sedan att gå igenom hur tillgång till rättsmedel kan stärkas i Sverige på andra sätt än genom att MR-institutionen åläggs ett klagomålsförfarande.

5.2 MR-institutionens organisation

5.2.1 Bakgrund

Eftersom MR-institutionsfrågan har berörts i ett flertal förarbeten har även olika alternativ för hur institutionen skulle kunna vara organiserad föreslagits. I utvärderingen av regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter övervägdes möjligheten för JO, JK, DO, BO och Forum för levande historia att bli den svenska MR-institutionen. Det konstaterades dock att ingen av dessa myndigheter är lämplig för att utöva en MR-institutions uppgifter, varför institutionen bör inrättas som en ny fristående myndighet.¹⁵⁹ Senare framgick det av regeringens strategi för mänskliga rättigheter att man har för avsikt att inrätta en MR-institution som myndighet under riksdagen.¹⁶⁰ Utredningen om JO som MR-institution diskuterade möjligheten att inrätta en ny myndighet under riksdagen, att slå samman flera verksamheter, inklusive DO, BO, Forum för levande historia och Jämställdhetsmyndigheten samt att låta DO få det mandat som föreskrivs i Parisprinciperna.¹⁶¹ Efter utredningen beslutade dock riksdagen att JO inte kan omvandlas till svensk MR-institution och att den inte ska inrättas som myndighet under riksdagen och gav regeringen i uppdrag att undersöka andra alternativ för MR-institutionens organisation.¹⁶² Promemorian Förslag till MR-institution resulterade i förslaget att inrätta MR-institutionen i form av en ny myndighet.¹⁶³ I följande avsnitt kommer ett urval av alternativ för MR-institutionens utformning att diskuteras utifrån de förslag som gjorts under beredningsprocessen.

5.2.2 JO som MR-institution

5.2.2.1 Genomgång av tidigare förslag

JO ansågs från början vara den mest naturliga huvudmannen för MR-institutionen eftersom den är landets viktigaste kontrollmekanism som har i uppdrag att säkerställa att enskildas rättigheter inte överträds av statsmakten. Regeringen har i sin skrivelse framfört ett antal skäl för

¹⁵⁹ SOU 2011:29, s. 258.

¹⁶⁰ Skr. 2016/17:29, s. 21.

¹⁶¹ Axberger, *Utredning*.

¹⁶² Bet. 2017/18:KU6, s. 28.

¹⁶³ Bergh.

att MR-institutionen ska ha riksdagen som huvudman. Bl.a. pekade regeringen på att institutionen ska tillförsäkras största möjliga grad av oberoende och tydliga kriterier för hur ledningen kan tillsättas och avsättas, att den typ av granskningsarbete som institutionen har att sysselsätta sig med ligger betydligt närmare myndigheterna under riksdagen samt att granskningen av Sveriges konventionsåtaganden ska genomföras av en myndighet som ligger under riksdagen eftersom den är den yttersta garanten för att de internationella konventionerna får genomslag nationellt.¹⁶⁴ Utvärderingen av regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter ansåg dock att det för att omvandla JO till en fullvärdig MR-institution krävs att JO:s organisation och uppdrag förändras i grunden.¹⁶⁵

I utredningen om JO som MR-institution föreslås tre möjliga organisatoriska alternativ, nämligen integrering, samordning och delegering. Utredaren avvisar de första två varianterna som mindre lämpliga sett till både JO:s formella befogenheter och praktiska utformning och bedömer att modellen där JO inrättar en delegation för mänskliga rättigheter är det mest realistiska alternativet. En fördel med en sådan struktur ligger enligt utredaren i att rättighetsfrågorna kan förvaltas i den rättsliga andan om MR-institutionen har JO som huvudman. Emellertid konstaterar utredaren att ifall MR-institutionen ges en mer vittomfattande och gränsöverskridande karaktär passar institutionen mindre bra hos JO. Samtidigt ser utredaren möjligheter i att MR-institutionen med sin bredare syn på mänskliga rättigheter kan bidra till att göra JO till en myndighet som är mer öppen mot omvärlden och den internationella rätten. Å andra sidan finns det en risk för slitningar på grund av myndigheternas olika kulturer enligt utredaren. Utredaren anmärker även på JO:s relativt begränsade storlek och på den viktiga funktion som JO utför, vilket enligt honom leder till att man bör vara försiktig med att belasta myndigheten med nya uppgifter, särskilt med sådana som inte hör till JO:s traditionella ansvar.¹⁶⁶

5.2.2.2 Diskussion

I och för sig finns exempel på MR-institutioner som inrättats som en del av JO (Finland). Som framgått ovan ansågs det av regeringen att MR-institutionens mandat till viss del liknar det som JO har idag. Samtidigt var regeringen angelägen om att säkerställa den nya institutionens oberoende vilket är ett krav enligt Parisprinciperna. Emellertid kan man hålla med utredningen om JO som MR-institution om att JO:s uppgifter endast till liten del motsvarar de krav på

¹⁶⁴ Skr. 2016/17:29, s. 21.

¹⁶⁵ SOU 2011:29, s. 255.

¹⁶⁶ Angående detta stycke, se Axberger, *Utredning*, s. 109, 111 och 121-123.

MR-institutioner som är uppställda i Parisprinciperna, särskilt om institutionen inte förordnas att pröva enskilda klagomål.¹⁶⁷ Medan JO intar en neutral position i förhållande till andra statliga organ har MR-institutionen ett mer vidsträckt uppdrag, nämligen att vara ombud och förespråkare för mänskliga rättigheter. Det är tydligt att det kan bli svårt att förena JO:s ytterst nationella mandat med MR-institutionens kvasiinternationella befogenheter. Det vore olämpligt om JO:s kontrollfunktion blev alltför spretig eller om uppdraget enligt Parisprinciperna nedprioriterades av JO.

Argumentet om att oberoende kan säkerställas endast om myndigheten sätts under riksdagen håller inte heller vid närmare undersökning. Förutom det faktum att förvaltningsmyndigheterna har en stor grad av självständighet garanterad i RF är det inget krav att MR-institutionen har parlamentet som huvudman. Som anförts ovan borde organisationens utformning bestämmas utifrån praktiska förutsättningar och den nytta som den kan åstadkomma vilket innebär att man borde se till att åstadkomma oberoende i verkligheten och inte bara sträva efter att formellt uppfylla vissa krav.¹⁶⁸ Det förefaller därför mindre lyckat att inrätta MR-institutionen som en del av JO.

5.2.3 DO som MR-institution

5.2.3.1 Genomgång av tidigare förslag

Betänkandet av Delegationen för mänskliga rättigheter och utvärderingen av regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter avstyrkte förslaget om att DO skulle omvandlas till en MR-institution. Det framhölls att oaktat DO:s status i GANHRI kan den inte anses ha ett så pass övergripande mandat på området mänskliga rättigheter att den kan fullgöra en MR-institutions uppdrag.¹⁶⁹ DO:s mandat skulle behöva utvidgas i så stor omfattning att myndighetens arbete skulle få en annan karaktär, varför en lösning med DO som MR-institution inte är lämplig.¹⁷⁰ En annan invändning mot DO som MR-institution utgörs av DO:s tillsynsbefogenheter på diskrimineringsområdet. Eftersom en MR-institution enligt förarbetena inte ska ges mandat att pröva enskilda klagomål är det inte lämpligt att den inrättas inom ramen för DO.¹⁷¹

I utredningen om JO som MR-institution påpekades dock att DO var ett av de vid den tidpunkten prövade alternativ som har bäst förutsättningar för att omformas till MR-

¹⁶⁷ Axberger, *Utredning*, s. 120.

¹⁶⁸ Axberger, *Utredning*, s. 124.

¹⁶⁹ SOU 2010:70, s. 347.

¹⁷⁰ SOU 2010:70, s. 347.

¹⁷¹ SOU 2011:29, s. 256-257.

institution. Skälen till detta är att DO redan företräder Sverige i internationella sammanhang samt att DO kan säkerställa sammanhållningen i behandlingen av olika rättighetsområden, vilket inte kan uppnås när det finns många myndigheter vars mandat delvis överlappar.¹⁷²

Promemorian Förslag till MR-institution påpekar att DO:s uppdrag endast omfattar en begränsad del av mänskliga rättigheter, medan MR-institutionens mandat utgår från ett helhetsperspektiv. Att instifta en MR-institution under exempelvis DO skulle därför kunna skada båda uppdragen.¹⁷³ Utredaren framhäver även särskilt att DO inte är en lämplig huvudman för MR-institutionen eftersom det enligt utredarens mening finns anledning att överväga att flytta DO:s främjandeuppdrag till MR-institutionen och låta DO fokusera på tillsynsverksamheten. Att placera MR-institutionen under DO skulle tvärtom innebära att främjandeuppdraget utökas väsentligt.¹⁷⁴

5.2.3.2 Diskussion

Av framställningen ovan följer att möjligheten att göra om DO till MR-institution aldrig har varit ett förstahandsalternativ. Detta alternativ övervägs dock här av den anledningen att DO är den myndighet som representerar Sverige i GANHRI samt då dess föregångare hade A-status fram till 2008. Det måste dessutom påpekas att diskriminering utgör en stor del av arbetet med mänskliga rättigheter och många mänskliga rättigheter kan upprätthållas endast när principen om icke-diskriminering efterlevs. Många MR-institutioner i utlandet, även de mest klassiska, t.ex. den kanadensiska kommissionen för mänskliga rättigheter har diskriminering som sitt primära ansvarsområde.¹⁷⁵

Det faktum att det har höjts kritiska röster mot DO kan utgöra ett stort hinder för eventuella samarbeten under lagstiftningsprocessen och senare i den praktiska verksamheten.¹⁷⁶ Att MR-institutionen inte föreslås få ett klagomålsförfarande medan DO redan har en liknande befogenhet är ett annat skäl mot DO som MR-institution. Det har även påpekats att DO:s mandat är begränsat jämfört med det uppdrag som MR-institutionen kan komma att genomföra om den inrättas som en självständig myndighet. Det finns därmed en risk att MR-institutionen primärt kommer att fokusera på diskrimineringsfrågor och försummar tillfället att etablera sig som en myndighet som samordnar insatserna på rättighetsområdet. Eftersom

¹⁷² Axberger, *Utredning*, s. 126.

¹⁷³ Bergh, s. 91.

¹⁷⁴ Bergh, s. 93.

¹⁷⁵ Canadian Human Rights Commission.

¹⁷⁶ Svenaeus, *Myndighet på reträtt*.

det övergripande mandatet är MR-institutionens huvudsyfte lämpar sig inte DO som huvudman för den.

5.2.4 Befintlig myndighet eller självständig MR-institution?

5.2.4.1 Genomgång av tidigare förslag

I förarbetena görs även en genomgång av vissa andra myndigheter (JK, BO, Forum för levande historia, Skolinspektionen, MFD, Jämställdhetsmyndigheten).¹⁷⁷ Ingen av utredningarna kommer dock fram till att det är möjligt och lämpligt att inrätta en MR-institution inom eller vid någon av dessa myndigheter. Utredningen om JO som MR-institution föreslår att det bör utredas huruvida de redan existerande myndigheterna (DO, BO, Forum för levande historia och Jämställdhetsmyndigheten) tillsammans ger ett tillräckligt skydd för mänskliga rättigheter.¹⁷⁸

I promemorian Förslag till MR-institution framhålls att det i stort sett finns två huvudsakliga argument till varför MR-institutionen ska placeras inom en befintlig myndighet: behovet av effektivt resursutnyttjande och möjligheten att åstadkomma synergieffekter, dvs. om den befintliga myndigheten redan har den kompetens på MR-institutionens ansvarsområde kan den stärka den nyinrättade institutionen.¹⁷⁹ Promemorian Förslag till MR-institution redogör även för argumenten emot att inrätta MR-institutionen inom en befintlig myndighet. Enligt utredaren finns det tre argument emot: MR-institutionen har uppdraget att undersöka andra myndigheters verksamhet, dess breda uppdrag är svårt att förena med sektorsuppdrag samt det faktum att MR-institutionens oberoendeställning måste säkerställas särskilt.¹⁸⁰

5.2.4.2 Diskussion

Tidigare slogs det fast att MR-institutionens roll i det svenska systemet innebär samordning av insatser på området mänskliga rättigheter. Dess arbete kan vara inriktat på kartläggning av situationen för mänskliga rättigheter, på stödinsatser till myndigheter samt på samordning av de myndigheter som har sektorsuppdrag inom mänskliga rättigheter. Denna funktion ska inte underskattas, eftersom mänskliga rättigheter-problematiken idag är så omfattande att de statliga aktörerna ofta inte har tillräcklig kunskap och kompetens för att på egen hand införliva mänskliga rättigheter-perspektivet i sitt arbete. Det är därför inte önskvärt att MR-institutionen har fokus på någon särskild fråga inom mänskliga rättigheter, något som kommer

¹⁷⁷ SOU 2010:70, SOU 2011:29, Axberger, *Utredning* och Bergh.

¹⁷⁸ Axberger, *Utredning*, s. 125-126.

¹⁷⁹ Bergh, s. 89.

¹⁸⁰ Bergh, s. 90.

att vara svårt att undvika om institutionen inrättas under en redan existerande myndighet. En annan aspekt är som påpekats de särskilda krav som ställs på MR-institutionens organisation, t.ex. kravet på oberoende, som kan uttrycka sig i att särskilda former måste användas för hur myndighetsledningen ska tillsättas, eller kravet på det breda mandatet.

Som också redan påpekats är en flermyndighetsstruktur inte nödvändigtvis mindre effektiv, och att samla all kunskap på området hos en enda aktör kan leda till att specialistkompetens går förlorad. Av den komparativa undersökningen framgår också att inget av de tre länderna har samlat hela ansvaret för mänskliga rättigheter hos en enda institution. Det talar för att de myndigheter som har sektorsuppdrag inom mänskliga rättigheter inte ska slås samman och omformas till en MR-institution. I stället borde MR-institutionen utgöra en aktör som koordinerar, stödjer och utvärderar andras insatser på området.

Vid inrättandet av en ny aktör med uppdrag på samma område som befintliga myndigheter är det samtidigt oundvikligt att det förekommer överlappningar mellan den nya och de existerande myndigheternas ansvar. Dessa förhållanden ska följas upp och vid behov bör aktörernas befogenheter kunna anpassas på så vis att två organs uppdrag inte kommer i konflikt med varandra. I promemorian Förslag till MR-institution föreslogs att DO:s främjandeuppdrag ska flyttas över till MR-institutionen.¹⁸¹ Denna åtgärd är en av många som skulle kunna vidtas för att få till stånd en tydligare uppdragsfördelning mellan myndigheterna på området mänskliga rättigheter. Även i förhållande till andra myndigheter kan man överväga ifall vissa funktioner lämpar sig bättre hos MR-institutionen, t.ex. JO:s ansvar för efterlevnaden av det fakultativa protokollet till konventionen mot tortyr.

Sammanfattningsvis förefaller alternativet att MR-institutionen inrättas som självständig myndighet vara att föredra, även om detta kan leda till att vissa överlappningar i myndigheternas uppdrag uppstår. Dessa konflikter kan då lösas genom att vissa uppdrag flyttas över till den myndighet som är bäst anpassad för att utföra dem.

5.3 Hur kan tillgång till rättsmedel säkerställas?

Tidigare slogs fast att det bästa alternativet för mänskliga rättigheters efterlevnad i Sverige vore att inrätta en MR-institution som utöver de obligatoriska befogenheterna enligt Parisprinciperna även har ett klagomålsförfarande som omfattar ett brett spektrum av

¹⁸¹ Bergh, s. 162.

människorättskränkningar. Som det ser ut just nu har dock regeringen inga planer på att föreslå att den svenska MR-institutionen ska ha ett klagomålsförfarande. Detta innebär att tillgång till rättsmedel behöver säkerställas genom andra mekanismer.

Icke-diskriminering är en central människorättsprincip, vilket även bekräftas av de mest betydelsefulla folkrättsliga instrumenten som alla förbjuder diskriminering vad gäller det rättighetsskydd de ger.¹⁸² Ett starkt skydd för de mänskliga rättigheterna är omöjligt utan ett gediget arbete mot diskriminering då diskrimineringen motverkar en annan viktig människorättsprincip – den om allas lika värde. Man bör därför överväga huruvida skyddet på diskrimineringsrättens område i Sverige kan reformeras på så sätt att man lånar in de positiva företeelser som finns i de andra nordiska länderna. Såväl Danmark som Finland har exempelvis nämnder som är skyldiga att pröva och fatta beslut i alla sina ärenden. Ett liknande organ skulle kunna inrättas även i Sverige. En sådan nämnd måste dock ha domstolsliknande befogenheter så att diskrimineringsprocesser inte blir summariska, dvs. enskilda ska ha möjlighet att yttra sig och lägga fram sin talan. Den förslagna nämnden i betänkandet Bättre skydd mot diskriminering avstyrktes av en del företrädarorganisationer för civilsamhället just på grund av att den hade ett summariskt förfarande och fattade icke-bindande beslut.¹⁸³ Däremot såg flera organisationer positivt på själva idén om att inrätta en diskrimineringsnämnd, vilket tyder på att det finns efterfrågan på en sådan typ av organ.¹⁸⁴

DO:s roll är också av betydelse i detta sammanhang. Om DO:s främjandeuppdrag flyttas över till MR-institutionen som föreslås av utredaren i promemorian Förslag till MR-institution kvarstår hos DO endast granskningsverksamheten. Det kommer då att finnas förutsättningar för att göra om DO till en sådan domstolsliknande nämnd som finns i Finland och Danmark. En sådan reform bör dock genomföras i samråd med civilsamhällsorganisationerna för att upprätthålla deras förtroende för DO:s granskningsverksamhet. Exempelvis skulle antidiskrimineringsbyråerna, som ju också har ansvar för att driva diskrimineringsmål, kunna erbjudas samarbete och få framföra sina åsikter kring hur en diskrimineringsnämnd skulle kunna vara uppbyggd.

Även reglerna om rättshjälp skulle kunna ses över för att ge enskilda en möjlighet till upprättelse när deras rättigheter kränks. Enligt utredningen Rättvisans pris har inkomsttaket

¹⁸² Ehnberg, s. 90.

¹⁸³ Se t.ex. remissvar från Funktionsrätt Sverige, remissvar från Civil Rights Defenders, remissvar från Independent Living Institute, remissvar från Lika Unikas och remissvar från Malmö mot diskriminering.

¹⁸⁴ Se t.ex. remissvar från Svenska samernas riksförbund, remissvar från Transföreningens FPES och remissvar från Nationell samverkan för psykisk hälsa.

för berättigande till rättshjälp inte justerats sedan 1999 trots att utgångspunkten var att det skulle justeras ungefär vart tredje år.¹⁸⁵ Medan målsättningen var att bygga upp ett system där inte bara de allra sämst ställda utan också normalinkomsttagare, för vilka ett rättsligt förfarande innebär avsevärda kostnader, kan vara föremål för rättshjälp, innebär de gällande gränserna att det idag endast är 40 % av befolkningen som kan kvalificera sig för rättshjälp i stället för de tilltänkta 90 %.¹⁸⁶ En justering av rättshjälpsbestämmelserna är alltså ett viktigt steg på vägen mot att säkerställa en bättre tillgång till rättsmedel för enskilda.

En annan viktig fråga är rättegångskostnadsreglerna, som inte är anpassade för mål som avhandlar enskildas fri- och rättigheter. Dessa ärenden avgörs inom ramen för de vanliga civilprocessuella reglerna där parterna anses ha lika förutsättningar. Kärande i mål som rör mänskliga rättigheter är ofta privatpersoner vars rättigheter kränks av staten eller av en juridisk person (som i den övervägande majoriteten av fall är resursstarkare än den enskilde), varför rättegångskostnadsreglerna inte fungerar särskilt bra. Man bör därmed överväga att ge enskilda ett starkare skydd mot risken att betala motpartens kostnader vid förlust, där ett alternativ kan vara att takbeloppet för förenklade tvistemål höjs. Det bör även övervägas ifall domstolens roll i diskrimineringstvister kan utvidgas så att domstolen inte blir bunden av parternas yrkanden och rättsfakta som åberopas.

Möjligheten att få en viss kränkning fastställd av en domstol är också det ett viktigt rättsmedel som dock inte alltid är tillgängligt för enskilda. I ett fall där motparten går med på att betala diskrimineringsersättning utan att erkänna att diskriminering skett har Högsta domstolen slagit fast att det svenska rättssystemet inte ger den enskilde rätt till fastställsetalan. Frågan kommer nu emellertid prövas av EU-domstolen vilket förhoppningsvis kan klargöra rättsläget på den punkten.¹⁸⁷

Även andra lagändringar kan övervägas, exempelvis frågan om rättegångskostnader i förvaltningsmål, reglerna om rättsskydd, om skadestånd för rättighetskränkningar hos JK m.m. Den saknas utrymme i den här uppsatsen för att diskutera alla dessa frågor mer ingående. Man kan dock dra slutsatsen att det behövs fler lagändringar för att säkerställa en reell tillgång till rättsmedel för enskilda vars rättigheter kränkts.

¹⁸⁵ SOU 2014:86, s. 224.

¹⁸⁶ SOU 2014:86, s. 226-227.

¹⁸⁷ Högsta domstolens beslut 2018-11-06 i mål Ö 2343-18.

6 Slutord

Den här uppsatsen har ägnats åt att undersöka behovet av en MR-institution i enlighet med Parisprinciperna i Sverige. Eftersom ett stort antal europeiska länder har inrättat sådana institutioner på senare tid är det hög tid att diskutera frågan även i Sverige. Av framställningen i kapitel tre framgår tydligt att det finns många argument som talar för att en sådan institution ska inrättas. Samtidigt talar argumentet att människorättsskyddet inte kommer att stärkas avsevärt i och med en MR-institutions tillkomst emot att en sådan institution behövs i Sverige. Av den anledningen har jag valt att diskutera vilka åtgärder som är nödvändiga för ett säkra ett starkare skydd och genomslag för mänskliga rättigheter i Sverige. Detta ledde till ett resonemang i kapitel fyra kring behovet av ett klagomålsförfarande som ingår i Parisprincipernas icke-obligatoriska del. I uppsatsen dras slutsatsen att rättighetskyddet brister just i förhållande till utkrävbarheten av rättigheterna varför man bör undersöka hur ett klagomålsförfarande över kränkningar av mänskliga rättigheter kan implementeras i den svenska rättsordningen.

I kapitel fem diskuterar jag de möjliga organisationsformerna för den nya institutionen utifrån förutsättningen att den ska kunna utöva sitt uppdrag på ett så effektivt sätt som möjligt. En analys av de olika alternativen leder till slutsatsen att MR-institutionen bör inrättas som en ny självständig institution. Det beror bl.a. på de krav på oberoende som ställs i Parisprinciperna samt på den typ av uppdrag som institutionen har. I anslutning till samma kapitel diskuterar jag även vilka åtgärder som skulle kunna vidtas för att säkerställa en bättre tillgång till rättsmedel för enskilda. Det framgår bl.a. av analysen att vissa myndigheter, exempelvis DO, skulle kunna omformas till rena tillsynsmyndigheter medan främjandeuppdraget flyttas över till MR-institutionen. Andra områden tas också upp inom vilka man bör åstadkomma förändringar för att stärka de mänskliga rättigheterna i Sverige.

Inom ramen för den här uppsatsen har det inte varit möjligt att undersöka alla frågeställningar som dykt upp i förhållande till MR-institutionen, t.ex. har sådana frågor som institutionens oberoende och lagregleringen av institutionens status inte berörts. Promemorian Förslag till MR-institution ger dock bra underlag för framtida arbete med frågan på regerings- och lagstiftningsnivå.¹⁸⁸ Det vore önskvärt att denna utredning och det tidigare arbetet på området inom staten och civilsamhället leder till ett konkret resultat inom en nära framtid. Man

¹⁸⁸ Bergh.

bör dock inte nöja sig med att endast inrätta en MR-institution. Som har konstaterats i den här uppsatsen är säkerställandet av skyddet för mänskliga rättigheter en ständig process där nya utmaningar kräver lösningar och förändringar i den gällande strukturen. Att säkerställa tillgången till effektiva rättsmedel för enskilda kan bli nästa stora uppdrag för lagstiftaren.

7 Källförteckning

7.1 Litteratur

7.1.1 Doktrin

- Axberger, Hans-Gunnar, *JO - i riksdagens tjänst*, eddy.se, Visby, 2014 [cit. Axberger, JO].
- Axberger, Hans-Gunnar, *JO som IMR? Utredning som led i konstitutionsutskottets beredning av frågan om en svensk institution för mänskliga rättigheter*, dnr 1214-2016/17, inkommen 2017-06-13 till konstitutionsutskottet [cit. Axberger, Utredning].
- Axberger, Hans-Gunnar, *Rättigheter (del II av II): Sverige och MR*, SvJT, 2018, s. 849-875 [cit. Axberger, Rättigheter].
- Badse, Christoffer, *The Danish Experience: The Danish Institute for Human Rights*, Wouters, Jan & Meuswissen, Katrien (red.), *National Human Rights Institutions in Europe: Comparative, European and International Perspectives*, Intersentia, Cambridge, 2013 [cit. Badse].
- Beco, Gauthier de, *Compliance with the Paris Principles and the ICC Sub-Committee on Accreditation*, Wouters, Jan & Meuswissen, Katrien (red.), *National Human Rights Institutions in Europe: Comparative, European and International Perspectives*, Intersentia, Cambridge, 2013 [cit. Beco].
- Bergh, Lise, *Promemorian Förslag till en nationell institution för mänskliga rättigheter i Sverige*, oktober 2018 (ännu ej beredd och publicerad) [cit. Bergh].
- Brodie, Meg, *Progressing Norm Socialisation: Why Membership Matters. The Impact of the Accreditation Process of the International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*, *Nordic Journal of International Law*, 2011, s. 143-192 [cit. Brodie].
- Ehnberg, Jenny, *Universiella mänskliga rättigheter? Utmaningar och möjligheter*, Lind, Anna-Sara & Namli, Elena (red.), *Mänskliga rättigheter i det offentliga Sverige*, Studentlitteratur, Lund, 2017 [cit. Ehnberg].
- Emerga & SKL (utg.), *Mänskliga rättigheter i kommuner, regioner och landsting: kartläggning av arbetet med mänskliga rättigheter samt önskemål om stöd i detta arbete*, Författaren, Stockholm, 2015 [cit. Emerga].
- Granström, Görel, *Svensk rättstradition i konflikt med europarätten?*, Edström, Örjan, (red.), *Svensk rätt i EU*, Iustus Förlag, Uppsala, 2007, s. 15-34. [cit. Granström].

- Hydén, Håkan, *Olika perspektiv på mänskliga rättigheter*, Staaf, Annika & Zanderin, Lars (red.), *Mänskliga rättigheter i svensk belysning*, Liber, Malmö, 2011 [cit. Hydén].
- Jařab, Jan, *Perspectives on the Need for National Human Rights Institutions in Europe and the World*, Wouters, Jan & Meuswissen, Katrien (red.), *National Human Rights Institutions in Europe: Comparative, European and International Perspectives*, Intersentia, Cambridge, 2013 [cit. Jařab].
- Kjærum, Morten, *National Human Rights Institutions Implementing Human Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, Skive, 2003 [cit. Kjærum].
- Kjærum, Morten & Lind, Anna-Sara, *Att skydda mänskliga rättigheter i normgivning och praktik*, Lind, Anna-Sara & Namli, Elena (red.), *Mänskliga rättigheter i det offentliga Sverige*, Studentlitteratur, Lund, 2017 [cit. Kjærum & Lind].
- Kleineman, Jan, *Rättsdogmatisk metod*, Nääv, Maria & Zamboni, Mauro, *Juridisk metodlära*, Studentlitteratur, Lund, 2018 [cit. Kleineman].
- Lavin, Rune, *Är den förvaltningsrättsliga forskningen rättsdogmatisk?*, FT, 1989, s. 115-129 [cit. Lavin].
- Mertus, Julie A, *Human Rights Matters: Local Politics and National Human Rights Institutions*, Stanford University Press, Stanford, 2009 [cit. Mertus].
- Meuwissen, Katrien, *NHRI Participation to United Nations Human Rights Procedures: International Promotion Versus Institutional Consolidation*, Wouters, Jan & Meuswissen, Katrien (red.), *National Human Rights Institutions in Europe: Comparative, European and International Perspectives*, Intersentia, Cambridge, 2013 [cit. Meuwissen].
- Namli, Elena, *De mänskliga rättigheterna i en demokrati*, Lind, Anna-Sara & Namli, Elena (red.), *Mänskliga rättigheter i det offentliga Sverige*, Studentlitteratur, Lund, 2017 [cit. Namli].
- Nergelius, Joakim, *Komparativ statsrätt*, Studentlitteratur, Lund, 2018 [cit. Nergelius, Komparativ statsrätt].
- Nergelius, Joakim, *Konstitutionellt rättighetsskydd: svensk rätt i ett komparativt perspektiv*, Norstedts Juridik, Stockholm, 1996 [cit. Nergelius, Rättighetsskydd].
- Nowak, Manfred, *National Human Rights Institutions in Europe: Comparative, European and International Perspectives*, Wouters, Jan & Meuswissen, Katrien (red.), *National Human Rights Institutions in Europe: Comparative, European and International Perspectives*, Intersentia, Cambridge, 2013 [cit. Nowak].
- Peczenik, Aleksander, *Juridikens allmänna läror*, SvJT, 2005, s. 249-272 [cit. Peczenik].

- Pohjola, Anna-Elina, *The Evolution of National Human Rights Institutions - The Role of the United Nations*, Handy-Print A/S, Skive, 2006 [cit. Pohjola].
- Sandgren, Claes, *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare*, Norstedts, Stockholm, 2018 [cit. Sandgren].
- Silander, Daniel, *Bäst i klassen? Respekten för mänskliga rättigheter i Sverige 1995-2010*, Staaf, Annika & Zanderin, Lars (red.), Mänskliga rättigheter i svensk belysning, Liber, Malmö, 2011 [cit. Silander].
- Staaf, Annika & Zanderin, Lars, *Sammanfattning och avslutande kommentarer*, Staaf, Annika & Zanderin, Lars (red.), Mänskliga rättigheter i svensk belysning, Liber, Malmö, 2011 [cit. Staaf].
- Vrieling, Jogchum & Sottiaux, Stefan, *Federalism, Equality Bodies and NHRIs: A Critical Analysis of the Belgian Debate on Equality Bodies and NHRIs*, Wouters, Jan & Meuwissen, Katrien (red.), National Human Rights Institutions in Europe: Comparative, European and International Perspectives, Intersentia, Cambridge, 2013 [cit. Vrieling].
- Wersäll, Fredrik, *Ökad domarmakt och makten över domstolarna*, SvJT, 2017, s. 1-8 [cit. Wersäll].
- Åhman, Karin, *Grundläggande rättigheter och juridisk metod*, Norstedts Juridik, Stockholm, 2015 [cit. Åhman].
- Österdahl, Inger, *Åke Greens och missaktande men inte hatiskt tal*, SvJT, 2006, s. 213-226 [cit. Österdahl].

7.1.2 Nyhetsartiklar

- Erdtman, Emil, *Individens rättigheter måste stärkas i Sverige: intervju med Laura Carlson om diskriminering och juridikens utveckling i Sverige*, Lagen som verktyg, ”lagensomverktyg.se/2017/laura-carlson/”, lydelse 2018-12-07 [cit. Erdtman, Individens rättigheter].
- Erdtman, Emil, *Sverige behöver en fördjupad konstitutionell dialog: intervju med Fredrik Bergman, lagen som verktyg*, ”lagensomverktyg.se/2018/centrum-for-rattvisa/”, lydelse 2018-12-08 [cit. Erdtman, Konstitutionell dialog].
- Lindén, Joar & Österström, Henrik, *Åtskilliga exempel där regering och riksdag brutit mot grundlagen – inrätta en författningsdomstol*, Dagens juridik, ”www.dagensjuridik.se/2018/01/atskilliga-exempel-dar-regering-och-riksdag-brutit-mot-grundlagen-inratta-en-forfattningsdom”, lydelse 2018-12-08 [cit. Lindén].

Svenaesus, Lena, *DO – en myndighet på reträtt från sitt uppdrag*, Arbetet, ”arbetet.se/2017/06/29/do-en-myndighet-pa-retratt-fran-sitt-uppdrag/”, lydelse 2018-12-09 [cit. Svenaesus, Myndighet på reträtt].

Svenaesus, Lena, *En farlig lucka i diskrimineringslagen*, SvD, ”www.svd.se/en-farlig-lucka-i-diskrimineringslagen”, lydelse 2018-12-08 [cit. Svenaesus, Farlig lucka].

7.1.3 Elektroniskt material

Antidiskriminerungsstelle des Bundes (utg.), *Die Aufgaben der Antidiskriminierungsstelle*, ”www.antidiskriminierungsstelle.de/DE/UeberUns/Aufgaben/aufgaben_node.html”, lydelse 2018-12-09 [cit. Antidiskriminerungsstelle des Bundes].

Canadian Human Rights Commission (utg.), *Our Work*, ”www.chrc-ccdp.gc.ca/eng/content/our-work”, lydelse 2018-12-09 [cit. Canadian Human Rights Commission].

Deutscher Bundestag (utg.), *Grundsätze des Petitionsausschusses über die Behandlung von Bitten und Beschwerden (Verfahrensgrundsätze)*, avsnitt 5, ”www.bundestag.de/ausschuesse/ausschuesse18/a02_18/grundsaeetze/verfahrensgrundsaeetze/260564”, lydelse 2018-12-09 [cit. Deutscher Bundestag].

GANHRI (utg.), *Chart of the Status of National Institutions*, ”nhri.ohchr.org/EN/Documents/Status%20Accreditation%20Chart%20%288%20August%202018.pdf”, lydelse 2018-12-08 [cit. GANHRI Chart].

Lika Unika (utg.), *Brev till konstitutionsutskottet om riksdagens inrättande av oberoende institution för mänskliga rättigheter*, ”www.likaunika.org/Filer/160319%20Brev%20till%20KU%20om%20MR-institution%20fran%20civilsamhallet.pdf”, lydelse 2018-12-08 [cit. Lika Unika].

The Office of the High Commissioner for Human Rights (utg.), *Status of Ratification Interactive Dashboard*, ”indicators.ohchr.org”, lydelse 2018-12-07 [cit. OHCHR].

Wahlberg, Stefan, *Bara stora företag och rika personer har råd med advokat – dyrt processa mot Skatteverket*, 2018-11-15, avsnitt i Veckans Juridik, ”www.dagensjuridik.se/2018/11/bara-stora-foretag-och-rika-personer-har-rad-med-advokat-dyrt-processa-mot-skatteverket”, lydelse 2018-12-09 [cit. Wahlberg].

7.2 Offentligt Tryck

7.2.1 Regeringen

Ds 2001:10 Mänskliga rättigheter i Sverige – en kartläggning [cit. Ds 2001:10].

Ds 2008:23 FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning [cit. Ds 2008:23].

Regeringens skrivelse 2001/02:83 En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna [cit. skr. 2001/02:83].

Regeringens skrivelse 2005/2006:95 En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna 2006-2009 [cit. skr. 2005/2006:95].

Regeringens skrivelse 2016/17:29 Regeringens strategi för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter [cit. skr. 2016/17:29].

Uppdrag att utreda inrättande av en nationell institution för mänskliga rättigheter: Kulturdepartementet, dnr Ku2018/02610/DISK [cit. Uppdrag att utreda inrättande av en MR-institution].

7.2.2 Riksdagen

Betänkande 2017/18:KU6 En strategi för arbetet med mänskliga rättigheter i Sverige [cit. bet. 2017/18:KU6].

Betänkande 2017/18:KU36 Författningsfrågor [cit. bet. 2017/18:KU36].

Mot. 2016/17:3516 med anledning av skr. 2016/17:29 Regeringens strategi för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter [cit. mot. 2016/17:3516].

Prot. 2015/16:37 Onsdagen den 2 december [cit. prot. 2015/16:37].

Rskr 2017/18:98.

7.2.3 SOU

SOU 1975:75 Medborgerliga fri- och rättigheter - regeringsformen: Betänkande av 1973 års fri- och rättighetsutredning [cit. SOU 1975:75].

SOU 2008:125 En reformerad grundlag: Betänkande av Grundlagsutredningen [cit. SOU 2008:125].

SOU 2010:70 Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter: Slutbetänkande av Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige [cit. SOU 2010:70].

SOU 2011:29 Samlat, genomtänkt och uthålligt? En utvärdering av regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter 2006-2009: Betänkande av Utredningen för

utvärdering av nationella handlingsplanen för mänskliga rättigheter [cit. SOU 2011:29].

SOU 2014:86 Rättvisans pris: Betänkande av Biträdeskostnadsutredningen [cit. SOU 2014:86].

SOU 2016:87 Bättre skydd mot diskriminering: Betänkande av Utredningen om bättre möjligheter att motverka diskriminering [cit. SOU 2016:87].

7.2.4 Remissvar

Remissvar från Civil Rights Defenders på betänkandet Bättre skydd mot diskriminering (SOU 2016:87): berett av Kulturdepartementet, dnr Ku2016/02814/DISK [cit. Remissvar från Civil Rights Defenders].

Remissvar från Funktionsrätt Sverige på betänkandet Bättre skydd mot diskriminering (SOU 2016:87): berett av Kulturdepartementet, dnr Ku2016/02814/DISK [cit. Remissvar från Funktionsrätt Sverige].

Remissvar från Independent Living Institute på betänkandet Bättre skydd mot diskriminering (SOU 2016:87): berett av Kulturdepartementet, dnr Ku2016/02814/DISK [cit. Remissvar från Independent Living Institute].

Remissvar från Lika Unika på betänkandet Bättre skydd mot diskriminering (SOU 2016:87): berett av Kulturdepartementet, dnr Ku2016/02814/DISK [cit. Remissvar från Lika Unika].

Remissvar från Malmö mot diskriminering på betänkandet Bättre skydd mot diskriminering (SOU 2016:87): berett av Kulturdepartementet, dnr Ku2016/02814/DISK [cit. Remissvar från Malmö mot diskriminering].

Remissvar från Nationell samverkan för psykisk hälsa på betänkandet Bättre skydd mot diskriminering (SOU 2016:87): berett av Kulturdepartementet, dnr Ku2016/02814/DISK [cit. Remissvar från Nationell samverkan för psykisk hälsa].

Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter – Remissammanställning: remissyttranden över slutbetänkandet från Delagationen för mänskliga rättigheter i Sverige (SOU 2010:70): sammanställt av Arbetsmarknadsdepartementet, dnr A2011/201/Disk [cit. Remissammanställning till SOU 2010:70].

Remissvar från Svenska samernas riksförbund på betänkandet Bättre skydd mot diskriminering (SOU 2016:87): berett av Kulturdepartementet, dnr Ku2016/02814/DISK [cit. Remissvar från Svenska samernas riksförbund].

Remissvar från Transföreningen FPES på betänkandet Bättre skydd mot diskriminering (SOU 2016:87): berett av Kulturdepartementet, dnr Ku2016/02814/DISK [cit. Remissvar från Transföreningen FPES].

7.2.5 Övrigt

Att säkerställa en god förvaltning: Värdegrundsdelegationens slutrapport, Elanders, u.o., 2016 [cit. Värdegrundsdelegationens slutrapport].

DO:s årsredovisning för 2017.

En nationell institution för mänskliga rättigheter?: DO:s skrivelse, dnr KUR 2011/260, 2012-02-07 [cit. DO:s skrivelse].

JO 2018/2019.

JO som IMR? Utredning som led i konstitutionsutskottets beredning av frågan om en svensk institution för mänskliga rättigheter: Rapport utarbetad på uppdrag av konstitutionsutskottet av Hans-Gunnar Axberger, dnr 1214-2016/17 [cit. Axberger, Utredning].

Promemorian Förslag till en nationell institution för mänskliga rättigheter i Sverige: Rapport utarbetad på uppdrag av Regeringskansliet av Lise Bergh (ännu ej beredd och publicerad) [cit. Bergh].

7.3 Rättsfall

Högsta domstolens beslut 2018-11-06 i mål nr Ö 2343-18.

7.4 Utländskt material

Commission on Human Rights, UN Doc E/56/Rev.2, 21 June 1946.

Ligebehandlingsnævnets årsberetning 2017 (Danmark).

National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, UN Doc A/RES/48/134, 20 December 1993 [cit. Paris Principles].

Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Sweden, UN Doc A/HRC/29/13, 13 April 2015 [cit. UPR Report].

Riksdagens justitieombudsmans berättelse 2017 (Finland).

Vienna Declaration and Programme of Action, UN Doc A/CONF.157/23, 25 June 1993.

Stockholms universitet
Juridiska institutionen
SE-106 91 Stockholm
Telefon/Phone: 08 – 16 20 00
www.su.se



**Stockholms
universitet**