



En strategi för arbetet med mänskliga rättigheter i Sverige

Sammanfattning

Utskottet föreslår att regeringens skrivelse 2016/17:29 Regeringens strategi för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter läggs till handlingarna. Vidare föreslår utskottet ett tillkännagivande till regeringen om att skyndsamt på nytt låta utreda frågan om en nationell institution för mänskliga rättigheter i Sverige. Om regeringen finner skäl för att genom konstitutionsutskottet involvera riksdagen är utskottet berett att medverka i lämplig form i den fortsatta beredningen.

I betänkandet behandlas även motioner om bl.a. mänskliga rättigheter i vissa av högskolans yrkesutbildningar och om ILO:s konvention nr 169 om ursprungsfolk och stamfolk. Motionerna avstyrks.

I betänkandet finns två reservationer (V).

Behandlade förslag

Skrivelse 2016/17:29 Regeringens strategi för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter.

Fyra yrkanden i följdmotioner.

Åtta yrkanden i motioner från allmänna motionstiden 2015/16, 2016/17 och 2017/18.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	5
Ärendet och dess beredning.....	5
Skrivelsens huvudsakliga innehåll.....	5
Betänkandets disposition	6
Utskottets överväganden.....	7
Regeringens strategi för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter	7
En nationell institution för mänskliga rättigheter	10
Mänskliga rättigheter i vissa av högskolans yrkesutbildningar	29
ILO:s konvention nr 169 om ursprungsfolk och stamfolk.....	31
Reservationer	34
1. Mänskliga rättigheter i vissa av högskolans yrkesutbildningar, punkt 3 (V)	34
2. ILO:s konvention nr 169 om ursprungsfolk och stamfolk, punkt 4 (V)	34
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	36
Skrivelsen	36
Följdmotionerna	36
Motioner från allmänna motionstiden 2015/16	36
Motioner från allmänna motionstiden 2016/17	37
Motioner från allmänna motionstiden 2017/18	37

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Regeringens strategi för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter

Riksdagen avslår motion

2016/17:91 av Caroline Szyber (KD) yrkande 1 och
lägger skrivelse 2016/17:29 till handlingarna.

2. En nationell institution för mänskliga rättigheter

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs av utskottet om att regeringen skyndsamt på nytt ska låta utreda frågan om en nationell institution för mänskliga rättigheter i Sverige och tillkännager detta för regeringen.

Därmed avslår riksdagen motionerna

2015/16:1494 av Désirée Pethrus (KD),
2015/16:2502 av Andreas Norlén m.fl. (M) yrkande 1,
2015/16:2788 av Mathias Sundin m.fl. (FP) yrkande 5,
2016/17:3470 av Tina Acketoft m.fl. (L) yrkande 4,
2016/17:3515 av Mia Sydow Mölleby m.fl. (V) yrkande 1 och
2016/17:3516 av Jonas Millard och Fredrik Eriksson (båda SD).

3. Mänskliga rättigheter i vissa av högskolans yrkesutbildningar

Riksdagen avslår motion

2016/17:3515 av Mia Sydow Mölleby m.fl. (V) yrkande 2.

Reservation 1 (V)

4. ILO:s konvention nr 169 om ursprungsfolk och stamfolk

Riksdagen avslår motionerna

2015/16:104 av Jonas Sjöstedt m.fl. (V) yrkande 2,
2016/17:3515 av Mia Sydow Mölleby m.fl. (V) yrkande 3,
2017/18:2944 av Valter Mutt m.fl. (MP) yrkande 2 och
2017/18:2967 av Jonas Sjöstedt m.fl. (V) yrkande 2.

Reservation 2 (V)

Stockholm den 30 november 2017

På konstitutionsutskottets vägnar

Beatrice Ask

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Beatrice Ask (M), Björn von Sydow (S), Hans Ekström (S), Jonas Millard (SD), Annicka Engblom (M), Agneta Börjesson (MP), Marta Obminska (M), Emanuel Öz (S), Fredrik Eriksson (SD), Tina Acketoft (L), Mia Sydow Mölleby (V), Laila Naraghi (S), Berit Högman (S), Eva-Lena Gustavsson (S) och John Widegren (M).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I ärendet behandlar utskottet regeringens skrivelse Regeringens strategi för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter (skr. 2016/17:29) samt två motioner som har väckts med anledning av skrivelsen, motionerna 2016/17:3515 (V) och 2016/17:3516 (SD).

Vidare behandlas i ärendet fyra motionsyrkanden som väckts under allmänna motionstiden hösten 2015, motionerna 2015/16:104 (V) yrkande 2, 2015/16:1494 (KD), 2015/16:2502 (M) yrkande 1 och 2015/16:2788 (FP) yrkande 5. Vidare behandlas två motionsyrkanden som väckts under allmänna motionstiden hösten 2016, motionerna 2016/17:91 (KD) yrkande 1 och 2016/17:3470 (L) yrkande 4. Även två motionsyrkanden från allmänna motionstiden 2017 behandlas, motionerna 2017/18:2944 (MP) yrkande 2 och 2017/18:2967 (V) yrkande 2. I bilaga redovisas de förslag som behandlas i betänkandet.

Utskottet beslutade den 26 januari 2017 att ge en utredare i uppdrag att överväga och analysera om det är lämpligt att den nationella institutionen blir en del av Riksdagens ombudsmän (JO) och på vilket sätt det skulle kunna ordnas organisatoriskt (dnr 1214-2016/17). Utskottet gav uppdraget till professor Hans-Gunnar Axberger, som överlämnade sin rapport till utskottet den 13 juni 2017.

Utskottet har mottagit ett antal skrivelser under beredningen av ärendet, bl.a. från företrädare för Nätverket för en svensk MR-institution (dnr 2366-2016/17). Den 12 oktober 2017 träffade ledamöter i konstitutionsutskottet företrädare för detta nätverk.

Den 21 september 2016 besökte utskottet Justitieombudsmannen i Finland och Finlands nationella institution för mänskliga rättigheter.

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen Regeringens strategi för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter (skr. 2016/17:29) redogör regeringen för sin strategi för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter och lämnar en lägesrapport om Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter.

I skrivelsen behandlas delar av förslagen i betänkandet Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter (SOU 2010:70, slutbetänkande från Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige) och rekommendationerna i betänkandet Samlat, genomtänkt och uthålligt? En utvärdering av regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter 2006–2009 (SOU 2011:29).

Betänkandets disposition

I betänkandet redovisas inledningsvis regeringens skrivelse översiktligt. Därefter behandlar utskottet frågan om en nationell institution för mänskliga rättigheter. I två avslutande avsnitt behandlas motioner om vissa övriga frågor som tas upp i betänkandet.

Utskottets överväganden

Regeringens strategi för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna och avslår en motion.

Skrivelsen

Regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2016 att politiken för mänskliga rättigheter skulle ges ett självständigt, riksdagsbundet mål, nämligen att säkerställa full respekt för Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. Riksdagen har fastställt målet (prop. 2015/16:1 utg.omr. 1, bet. 2015/16:KU1, rskr. 2015/16:62).

Det nya målet bildar utgångspunkt för regeringens nationella arbete med mänskliga rättigheter. Regeringen gör i den aktuella skrivelsen bedömningen att för att säkerställa full respekt för Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter behöver en sammanhållen struktur för att främja och skydda de mänskliga rättigheterna etableras. En sådan struktur bör bestå av

- ett starkt rättsligt och institutionellt skydd av de mänskliga rättigheterna,
- ett samordnat och systematiskt arbete med mänskliga rättigheter inom offentlig verksamhet och
- ett starkt stöd för arbete med mänskliga rättigheter inom det civila samhället och inom näringslivet.

Vidare bör tillämpningen i Sverige av EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna utvärderas. Regeringen gör också bedömningen att dess arbete med internationella konventionsgranskningar bör förbättras. Samråd med berörda aktörer bör utökas till att omfatta förslag på åtgärder som är nödvändiga med anledning av resultatet av granskningarna.

I skrivelsen redovisas följande åtgärder:

- Regeringen har aviserat att barnkonventionen ska inkorporeras och beredning av frågan pågår.
- Regeringen avser att följa hur principen om fördragskonform tolkning tillämpas i myndigheters verksamhet.
- Uppsala universitet har sedan 2014 regeringens uppdrag att utarbeta och genomföra ett kompetensutvecklingsprogram om mänskliga rättigheter för statligt anställda.
- Domstolsverket har under 2014–2016 haft regeringens uppdrag att översätta Europadomstolens avgöranden till svenska.
- Regeringen har en överenskommelse med Sveriges Kommuner och Landsting med målet att, med utgångspunkt i Sveriges internationella

åtaganden om mänskliga rättigheter, utveckla arbetet med att stärka respekten för och kunskapen om mänskliga rättigheter i kommunal verksamhet.

- Länsstyrelserna ska enligt sin instruktion integrera de mänskliga rättigheterna i sin verksamhet genom att belysa, analysera och beakta rättigheterna i den egna verksamheten. Länsstyrelsen i Dalarnas län har regeringens uppdrag att samordna samtliga länsstyrelsernas arbete med mänskliga rättigheter. Länsstyrelsernas uppdrag om mänskliga rättigheter kommer att ses över.
- Forum för levande historia har på regeringens uppdrag genomfört en kartläggning av tillgången till utbildningsmaterial om mänskliga rättigheter för årskurs 9 och gymnasieskolan.
- Universitetskanslersämbetet har på regeringens uppdrag genomfört en kartläggning av hur frågor om mänskliga rättigheter beaktas i ett antal yrkesexamina i högskolan.
- Folkbildningsrådet har regeringens uppdrag att genomföra en utbildningsinsats om mänskliga rättigheter. Insatsen riktar sig främst till deltagare med behov av ökade kunskaper om mänskliga rättigheter och till personer som inom folkbildningen utbildar sig till yrken som innefattar skyldigheter gällande enskildas mänskliga rättigheter.
- Regeringen utvecklar former för ett fördjupat och mer strukturerat samråd med det civila samhällets organisationer.
- Regeringen genomför, utifrån FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter, en nationell handlingsplan för företagande och mänskliga rättigheter.
- En central del i statens ägarpolicy och riktlinjer för bolag med statligt ägande är att bolagen ska agera föredömligt, bl.a. när det gäller mänskliga rättigheter. Regeringen understöder detta bl.a. genom samordnande och kunskapshöjande insatser.
- Regeringen kommer att löpande följa upp och utvärdera den strategi som redovisas i skrivelsen.

I skrivelsen ges vidare en lägesrapport när det gäller utvecklingen av Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. I skrivelsen redogörs för de konventioner och tilläggsprotokoll som Sverige har tillträtt sedan den nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna 2006–2009 beslutades. Vidare redovisas regeringens överväganden när det gäller vissa konventioner och tilläggsprotokoll som Sverige ännu inte har tillträtt. Regeringen redovisar också sin förnyade bedömning när det gäller Sveriges tidigare gjorda reservationer till konventioner om mänskliga rättigheter.

I skrivelsen redovisas översiktligt de rekommendationer som Sverige fick inom ramen för den granskning (Universal Periodic Review, UPR) som FN:s råd för mänskliga rättigheter genomförde 2015, tillsammans med de åtgärder som regeringen vidtar som har betydelse för att följa dessa rekommendationer. Redogörelsen bildar en övergripande lägesrapport avseende det konkreta

arbete som pågår med att säkerställa full respekt för Sveriges konventionsåtaganden om mänskliga rättigheter.

Motionen

I motion 2016/17:91 (KD) yrkande 1 från allmänna motionstiden 2016 framhålls att frågor om mänskliga rättigheter måste sättas högre upp på dagordningen – i det dagliga livet och inom alla politikområden. Likgiltighet kan aldrig paras med respekten för mänskliga rättigheter (MR). Dessa rättigheter förutsätter ett konkret, aktivt engagemang. Det är viktigt att betona att MR-frågorna inte bara hör till utrikespolitiken. De finns inom alla politikområden. Kunskap om de mänskliga rättigheterna bör fortsätta att inkluderas i den svenska utbildningen från ett tidigt stadium. I motionen föreslås ett tillkännagivande om att Sverige ska vara ett föredöme när det gäller att inom landet upplysa om och försvara mänskliga rättigheter.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill inledningsvis betona vikten av att främja och upprätthålla respekten för de mänskliga rättigheterna. Regeringen redovisar en mängd åtgärder i skrivelsen mot bakgrund av bedömningen att en sammanhållen struktur för att främja och skydda de mänskliga rättigheterna bör etableras. I skrivelsen ges också en lägesrapport om utvecklingen av Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. Det konkreta arbete som pågår med att säkerställa full respekt för Sveriges konventionsåtaganden om mänskliga rättigheter redovisas.

Som framgår av skrivelsen är regeringens webbplats om mänskliga rättigheter (www.manskligarattigheter.se) ett verktyg för att främja kunskaps- och informationsspridning om de mänskliga rättigheterna i enlighet med Sveriges konventionsåtaganden. I skrivelsen redovisas också åtgärder inom utbildningsområdet.

Utskottet kan konstatera att det pågår ett omfattande arbete om mänskliga rättigheter i Sverige. Någon särskild åtgärd med anledning av den aktuella motionen är enligt utskottets mening inte påkallad vilket innebär att motionen avstyrks.

Utskottet återkommer till vissa frågor som tagits upp i andra motioner i det följande. Utskottet föreslår att skrivelsen läggs till handlingarna.

En nationell institution för mänskliga rättigheter

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs av utskottet om att skyndsamt på nytt låta utreda frågan om en nationell institution för mänskliga rättigheter i Sverige och tillkännager detta för regeringen. Om regeringen finner skäl för att genom konstitutionsutskottet involvera riksdagen är utskottet berett att medverka i lämplig form i den fortsatta beredningen. Motionerna avstyrks.

Skrivelsen

Regeringen gör bedömningen att en nationell institution för mänskliga rättigheter, enligt de s. k. Parisprinciperna, bör inrättas i Sverige. Riksdagen bör enligt regeringen vara huvudman för en sådan institution.

Om nationella institutioner för mänskliga rättigheter

Med Parisprinciperna avses de principer som anges i en resolution som FN:s generalförsamling antog 1993. Resolutionen anger riktlinjer för nationella institutioner med uppgift att främja och skydda de mänskliga rättigheterna. Namnet på principerna härstammar från att de formulerades i Paris två år tidigare.

Enligt Parisprinciperna bör en nationell institution för mänskliga rättigheter ha en bred befogenhet att främja och skydda dessa rättigheter och ges ett självständigt mandat som är tydligt formulerat i grundlag eller annan lag, där också institutionens sammansättning och verksamhetsområde specificeras. Härutöver behandlar principerna institutionens uppgifter, sammansättning, garantier för institutionens oberoende och mångfald samt frågor om dess arbetsmetoder.

Enligt Parisprinciperna bör uppgifterna inkludera att

- på eget initiativ eller på uppdrag av regeringen, parlamentet eller annat behörigt organ lämna rådgivande yttranden, rekommendationer, förslag och rapporter i alla frågor som rör främjandet och skyddet av mänskliga rättigheter,
- lämna synpunkter både på befintlig lagstiftning och på författningsförslag, i syfte att säkerställa att nationell lagstiftning och praxis står i överensstämmelse med de internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter som landet har anslutit sig till och verka för att dessa tillämpas effektivt,
- uppmärksamma regeringen på situationer där de mänskliga rättigheterna kränks och lägga fram förslag för att komma till rätta med dem, samt vid behov ge synpunkter på regeringens ställningstaganden till sådana förslag,

- föreslå att staten ansluter sig till internationella överenskommelser om de mänskliga rättigheterna och verka för att dessa tillämpas effektivt,
- bidra till de rapporter som staten ska lämna till FN:s organ och till regionala organ samt göra oberoende uttalanden med anledning av dessa,
- ha kontakter med organ inom FN-systemet, regionala organ och nationella institutioner i andra länder som arbetar med frågor om mänskliga rättigheter,
- bistå vid utarbetandet av program för utbildning och forskning om mänskliga rättigheter och medverka vid genomförandet av sådana program
- vidta andra åtgärder, framför allt genom information och utbildning, för att bidra till en ökad medvetenhet om de mänskliga rättigheterna.

En nationell institution kan också, men måste inte, ges befogenhet att pröva enskilda klagomål om kränkningar av de mänskliga rättigheterna.

Ledningen för en nationell institution för mänskliga rättigheter bör enligt Parisprinciperna utses genom ett officiellt beslut där det också framgår under vilken tid mandatet för institutionens ledning varar. Institutionen bör tillförsäkras tillräckliga medel för att kunna fullgöra sitt uppdrag. Inom ramen för sitt ansvarsområde bör den nationella institutionen själv kunna bestämma sin organisation och sitt arbetssätt.

Av principerna framgår vidare att en nationell institution för mänskliga rättigheter bör vara utformad så att den kan samarbeta med företrädare för organisationer inom det civila samhället.

Statusbedömning av institutioner för mänskliga rättigheter

Det internationella organet International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights (ICC) bedömer, efter ansökan från en nationell institution, i vilken mån nationella institutioner i olika länder kan anses uppfylla Parisprinciperna och tilldelar dem då A-, B- respektive C-status. De organ som anses uppfylla Parisprinciperna fullt ut tilldelas A-status och blir då röstande medlemmar i ICC. Medlemmar med A-status får även delta aktivt i de möten som FN:s råd för mänskliga rättigheter håller.

Nationella organ som endast delvis anses uppfylla Parisprinciperna ges B-status, vilket innebär att de får observatörsstatus utan rösträtt. De får inte heller tala eller lämna in dokument under möten i FN:s råd för mänskliga rättigheter. Nationella institutioner som inte ens delvis bedöms uppfylla Parisprinciperna tilldelas C-status och nekas därmed medlemskap i ICC.

Nationella institutioner för mänskliga rättigheter i andra länder

ICC har ackrediterat 75 nationella institutioner för mänskliga rättigheter med A-status, varav 25 finns i Europa.

I Danmark finns sedan 1987 ett institut för mänskliga rättigheter, Institut for Menneskerettigheder, som 2002 fick A-status vid ICC. Institutets uppdrag

omfattar bl.a. rådgivning till Folketinget och regeringen, utbildning, information, dokumentation och forskning.

I Finland inrättades 2012 en nationell institution för mänskliga rättigheter genom att man inrättade ett människorättscenter i samband med justitieombudsmannens kansli. Institutionen består av ett människorättscenter, en människorättsdelegation och riksdagens justitieombudsman. Institutionen har fått A-status vid ICC.

Människorättscentret har en rådgivande funktion. Centret leds av en direktör som utnämns av justitieombudsmannen.

Människorättscentret har en människorättsdelegation som i sin tur består av 20–40 representanter från olika forskningsinstitutioner, organisationer och myndigheter. Delegationen utnämns av justitieombudsmannen. Delegationens uppgifter är att vara ett nationellt samarbetsorgan för aktörerna inom området för mänskliga rättigheter och att behandla breda och principiellt viktiga frågor inom området.

Justitieombudsmannen ingår slutligen själv som en del av institutionen genom att ombudsmannen behandlar enskilda klagomål i enlighet med de fakultativa bestämmelserna om detta i Parisprinciperna.

Norge inrättade 2015 en nationell institution för mänskliga rättigheter, Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter. Institutionen är oberoende och utför sina uppgifter självständigt. Institutionens uppgift är att övervaka och rapportera om de mänskliga rättigheternas ställning i Norge.

Sverige har ingen institution som svarar mot Parisprinciperna

I Sverige finns i dag flera statliga myndigheter med uppdrag som delvis motsvarar eller angränsar till de uppgifter som en nationell institution för mänskliga rättigheter ska ha enligt Parisprinciperna. I regeringens skrivelse nämns Justitieombudsmannen (JO), Justitiekanslern (JK), Diskrimineringsombudsmannen (DO) och Barnombudsmannen (BO).

Det finns vissa beröringspunkter mellan den granskning som följer av Parisprinciperna och JO:s befintliga tillsynsverksamhet. Det faktum att JO:s tillsyn redan i dag omfattar såväl regeringsformens fri- och rättighetskapitel som Europakonventionen innebär också att väsentliga delar av de mänskliga rättigheter som följer av Sveriges internationella åtaganden redan i dag beaktas vid JO:s granskning.

Forum för levande historia har till uppgift att vara ett nationellt forum som främjar arbete med demokrati, tolerans och mänskliga rättigheter med utgångspunkt i Förintelsen. Myndigheten för delaktighet har till uppgift att samordna funktionshinderspolitiken i Sverige och skynda på utvecklingen mot ett samhälle där alla kan delta oavsett funktionsförmåga.

Den enda av de myndigheter som nämns ovan som har ett uppdrag som uttryckligen omfattar att bevaka Sveriges internationella åtaganden, oavsett om de införlivats i svensk lagstiftning, är Barnombudsmannen. I dess uppgift enligt lagen (1993:335) om Barnombudsman ingår att företräda barns och

ungas rättigheter och intressen mot bakgrund av Sveriges åtaganden enligt barnkonventionen samt att bevaka efterlevnaden och driva på genomförandet av konventionen. Barnombudsmannen har inte ansökt om A-status vid ICC.

DO fick 2011 B-status vid ICC. I motiveringen anförde ICC att DO:s uppdrag är begränsat till frågor om lika rättigheter samt att dess självständighet brister i det att regeringen både tillsätter och kan avsätta ombudsmannen, utan att det finns tydliga kriterier för sådana förfaranden.

Sverige har accepterat rekommendationer om att inrätta en institution för mänskliga rättigheter

I FN:s granskning av Sverige 2015 inom ramen för Universal Periodic Review (UPR) fick Sverige rekommendationer från nitton länder om att inrätta en institution för mänskliga rättigheter i enlighet med Parisprinciperna.

I regeringens svar, som gavs in i juni 2015, accepterade Sverige rekommendationerna. Sverige anförde att i den strategi för arbetet med mänskliga rättigheter som regeringen avsåg att presentera för riksdagen (dvs. den aktuella skrivelsen) skulle en viktig åtgärd vara att beskriva hur en oberoende övervakning av genomförandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige kan organiseras, och att strategin skulle inkludera åtgärden att anförtro en nationell myndighet för mänskliga rättigheter mandatet att i enlighet med Parisprinciperna främja och skydda de mänskliga rättigheterna.

Skälen för regeringens bedömning

Regeringen gör bedömningen att en institution för mänskliga rättigheter, enligt de s.k. Parisprinciperna, bör inrättas i Sverige. Regeringens skäl för detta redovisas enligt följande i skrivelsen.

En oberoende granskning av Sveriges efterlevnad av samtliga konventionsåtaganden möjliggörs

Regeringen anser att en central del av en sammanhållen struktur för att främja och skydda de mänskliga rättigheterna är att det finns en institutionell granskning av Sveriges konventionsefterlevnad. Det är inte tillräckligt att det endast är på barnkonventionens område som staten har inrättat en institution med mandat att bevaka Sveriges konventionsefterlevnad. En funktion bör finnas med mandat att granska Sveriges konventionsefterlevnad på samtliga rättighetsområden.

Den rättighetsgaranti som den enskildes rätt till domstolsprövning innebär fyller inte detta behov. Svensk domstolsprövning innebär inte i sig en garanti för säkerställande av respekt för de konventionsåtaganden som kan aktualiseras vid en prövning eller en tillsyn.

Också JO:s granskning begränsar sig formellt sett till de rättigheter som tillkommer den enskilde enligt nationella lagar och föreskrifter, inbegripet Europakonventionen. Även om JO i någon mening i praktiken är friare att beakta Sveriges övriga konventionsåtaganden, har JO:s prövningar den i

sammanhanget betydelsefulla begränsningen att myndigheten i allt väsentligt fokuserar på konkreta missförhållanden. Strukturella aspekter, inklusive i vad mån svensk lagstiftning överensstämmer med Sveriges konventionsåtaganden, granskas i regel inte.

Inte heller de internationella övervakningsmekanismernas granskning bidrar i tillräcklig utsträckning till en heltäckande granskning av Sveriges konventionsefterlevnad. Sådana mekanismer saknas för ett flertal rättighetsområden, men framför allt har de mekanismer som finns inte den kontinuitet, effektivitet eller nationella förankring som krävs för att säkerställa en grundlig granskning.

En angelägen resurs etableras även i andra avseenden

Parisprinciperna föreskriver ett antal uppgifter, vid sidan av den att granska landets konventionsefterlevnad och lämna rekommendationer, för en nationell institution för mänskliga rättigheter. I dessa ingår bl.a. att ha kontakter med internationella organ och att bistå vid utarbetandet av program för utbildning och forskning.

Inrättandet av en nationell institution för mänskliga rättigheter innebär således att en resurs etableras även i dessa avseenden, med ett brett mandat som omfattar Sveriges samtliga konventionsåtaganden. Institutionen skulle därmed ha en kompletterande roll i relation till det arbete som DO, BO och andra statliga myndigheter i dag genomför inom sina respektive områden. Institutionen kan på så vis utgöra en samlande och pådrivande kraft, en motor, så att inte "allas ansvar" i realiteten blir till "ingens ansvar".

Sveriges utrikespolitik och utvecklingssamarbete stärks

Även ur ett utrikespolitiskt perspektiv finns det anledning för Sverige att inrätta en struktur för skydd och främjande av mänskliga rättigheter som överensstämmer med Parisprinciperna.

Inom FN-systemet har det ända sedan FN kom till lagts stor vikt vid att det finns effektiva nationella strukturer för skydd och främjande av de mänskliga rättigheterna. Under de senaste årtiondena har arbetet inom FN med att uppmuntra och stödja inrättandet av nationella institutioner i enlighet med Parisprinciperna intensifierats.

Sverige har aktivt deltagit i detta arbete. Sverige har framhållit vikten av att sådana institutioner etableras både bilateralt och inom ramen för vårt deltagande i FN:s UPR-granskning (Universal Periodic Review) av andra länder.

Samtidigt har Sverige återkommande fått synpunkter från internationella organ och andra länder om att vi själva bör inrätta en nationell institution enligt Parisprinciperna. Den återkommande kritiken 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.

Även Sveriges utvecklingssamarbete blir starkare av att vi på hemmaplan har en institution i enlighet med Parisprinciperna. På så vis kan vi bygga en institutionell erfarenhet som kan användas vid samarbetet med motsvarande institutioner i andra länder.

Institutionens självständighet och oberoende är centrala

Det är centralt att en nationell institution för mänskliga rättigheter med auktoritet och trovärdighet kan granska och rapportera om hur dess lands internationella åtaganden om mänskliga rättigheter efterlevs.

I Parisprinciperna understryks därför vikten av att sådana institutioner har en oberoende och självständig ställning.

FN:s tidigare center för mänskliga rättigheter i Genève (numera en del av kontoret för FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter) har gett ut en handbok som anger grundläggande krav när institutioner för mänskliga rättigheter ska inrättas. Även i denna handbok framhålls att en nationell institution för mänskliga rättigheter ska kunna agera självständigt och oberoende i förhållande till såväl regeringen som partipolitik och andra intressen.

Institutionen bör ha riksdagen som huvudman

Frågan om institutionens huvudmannaskap är av stor vikt.

Regeringen anser att vikten av att tillförsäkra institutionen största möjliga grad av oberoende innebär att institutionen bör ha riksdagen som huvudman. Ett tungt vägande skäl för det är att det är regeringen som har det yttersta ansvaret för att Sveriges konventionsåtaganden infrias. I praktiken kommer stora delar av institutionens granskning därmed att avse myndigheter under regeringen.

Det bör i sammanhanget noteras att ett av de skäl som ICC anförde vid graderingen av DO till B-status var regeringens möjlighet att utan tydliga kriterier tillsätta och avsätta myndighetens ledning.

Visserligen har BO i uppdrag att bevaka efterlevnaden av barnkonventionen och det finns bland regeringens myndigheter inslag av granskning av andra statliga aktörer. DO och Statens skolinspektion är exempel på detta. Den typ av granskande arbete som Parisprinciperna föreskriver ligger dock till sin karaktär betydligt närmare myndigheterna inom riksdagens kontrollmakt, dvs. Riksrevisionen och JO.

Institutionens granskning av hur Sveriges konventionsåtaganden respekteras kan ses som ett uttryck för det ansvar som de folkvalda i riksdagen har inför väljarna. Det ter sig också naturligt att riksdagen, som genom sitt godkännande är den instans som ytterst tar på sig ett konventionsåtagande, också är huvudman för en institution som ska granska dess efterlevnad.

Institutionens oberoende måste värnas även med riksdagen som huvudman

Oavsett vilken huvudman en institution har innebär Parisprinciperna att institutionens granskning omfattar även riksdagens beslut. Frågan om Sveriges

konventionsåtaganden på ett korrekt sätt införlivats av lagstiftaren kan, och bör, vara en central frågeställning i institutionens arbete.

Det sagda innebär att även om institutionen har riksdagen som huvudman bör det författningsmässiga ramverket innebära att myndigheten har en ställning som garanterar dess oberoende och integritet även i förhållande till riksdagen och dess partier.

Den fortsatta beredningen av frågan

Frågor som berör riksdagens myndigheter ankommer inte på regeringen utan på riksdagen att bereda. Det innebär att en eventuell fortsatt beredning av frågan om inrättandet av en institution för mänskliga rättigheter, med riksdagen som huvudman, helt ankommer på riksdagen själv.

Om riksdagens beredning leder fram till att en institution inrättas är det regeringens avsikt att i en kommande budgetproposition föreslå att de medel som finns avsatta för åtgärder för främjande av mänskliga rättigheter på nationell nivå ställs till riksdagens förfogande.

Motionerna

I kommittémotion 2015/16:2502 (M) yrkande 1 från allmänna motionstiden 2015 anför motionärerna att de i princip är positiva till att en svensk MR-institution inrättas. Det kommer självfallet att vara centralt för MR-institutionen att säkerställa att den offentliga makten utövas med respekt för de mänskliga rättigheterna och att dessa rättigheter är välkända för alla som arbetar med offentlig maktutövning och för de medborgare som blir föremål för denna maktutövning. Samtidigt kan man konstatera att det på senare år har kommit en rad oroande beskrivningar av hur enskilda personer hindras i sin livsföring av andra enskilda eller grupper av enskilda. Om det på en del platser i Sverige förekommer öppna försök av större eller mindre grupper av människor att systematiskt beskära kvinnors, hbtq-personers och andras möjligheter att utöva sina mänskliga rättigheter, måste det rimligen utgöra ett av de allvarigaste och mest konkreta hoten mot de mänskliga rättigheterna i vårt land. MR-institutionen borde därför, i samarbete med myndigheter och det civila samhället, kartlägga denna typ av hot mot de mänskliga rättigheterna, arbeta för att den värdegrund som bär upp de mänskliga rättigheterna ska bli mer förankrad hos fler och på olika sätt stödja dem som vill återopa sina mänskliga rättigheter för att få leva i frihet och trygghet.

MR-institutionen skulle enligt motionen också kunna verka för att berörda kommuner och andra aktörer ska arbeta aktivt för att värna och öka respekten för de mänskliga rättigheterna i de aktuella områdena. Ett annat exempel som visar att respekten för de mänskliga rättigheterna inte enbart brister i olika förortsområden är förekomsten av näthat, men också förekomsten av hot och våld mot journalister och medieredaktioner. Enligt uppgift är det vanligt med hot mot journalister som skriver om främlingsfientlighet och organiserad brottslighet, men också sportjournalister är utsatta. Det finns ett behov av att

på bred front skapa opinion för de mänskliga rättigheter som handlar om rätten att uttrycka sig fritt i tal och skrift, och även i det arbetet skulle en blivande MR-institution kunna spela en roll, i samverkan med andra aktörer. I motionen föreslås ett tillkännagivande om att det i uppdraget till den nya institutionen bör ingå att förebygga och motverka enskildas kränkningar av andra enskildas mänskliga fri- och rättigheter.

I motion 2016/17:3470 (L) yrkande 4 från allmänna motionstiden 2016 anförs att ett oberoende MR-organ på nationell nivå i enlighet med Parisprinciperna bör inrättas på ett sätt som säkerställer institutionens fulla oberoende. En bred parlamentarisk förankring i fråga om institutionens roll och uppdrag är också eftersträvansvärd. Samma yrkande framförs i kommittémotion 2015/16:2788 (FP) yrkande 5 från allmänna motionstiden 2015.

I motion 2015/16:1494 (KD) från allmänna motionstiden 2015 tas frågor om funktionshinderspolitiken upp. Sverige har förbundit sig att inrätta en oberoende MR-institution när man ratificerade FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. En oberoende MR-institution ska främja, skydda och bevaka arbetet med mänskliga rättigheter i Sverige, vilken även främjar ett tydligt funktionshindersperspektiv. I motionen föreslås ett tillkännagivande om att undersöka förutsättningarna att inrätta en oberoende MR-institution.

I följdmotion 2016/17:3516 (SD) anförs att arbetet med mänskliga rättigheter inte behöver bedrivas genom en ny fristående myndighet. Det finns lite vinning i att upprätta en myndighet som enligt regeringens skrivelse ska ha ”en kompletterande roll i relation till det arbete som DO, BO och andra statliga myndigheter i dag genomför inom sina respektive områden”. Arbetet med mänskliga rättigheter bör således hellre bedrivas inom redan befintlig myndighetsstruktur, t.ex. JO. I motionen föreslås ett tillkännagivande om att ingen ny myndighet bör inrättas som nationell institution för mänskliga rättigheter.

I följdmotion 2016/17:3515 (V) yrkande 1 välkomnas att regeringen är positivt inställd till och ser ett behov av att inrätta en nationell institution för mänskliga rättigheter. Arbetet med mänskliga rättigheter är fortfarande främst en fråga när vi diskuterar förhållanden i andra länder. När mänskliga rättigheter åsidosätts i Sverige brukar det ses som ett misstag eller undantag. Det bör inrättas en institution för mänskliga rättigheter. Detta bör riksdagen ställa sig bakom och ge riksdagsstyrelsen till känna.

Utredning beställd av utskottet

Utskottet beslutade den 26 januari 2017 att ge en utredare i uppdrag att överväga och analysera om det är lämpligt att den nationella institutionen blir en del av Riksdagens ombudsmän (JO) och på vilket sätt det skulle kunna ordnas organisatoriskt (dnr 1214-2016/17). Utredaren överlämnade sin rapport till utskottet den 13 juni 2017. I det följande sammanfattas rapporten.

Mänskliga rättigheter och Parisprinciperna och deras förhållande till rättigheter i svensk konstitution

I rapporten anges (t.ex. på s. 25) att regeringens skrivelse 2016 inte, till skillnad från skrivelserna 2002 och 2006, innehåller någon beskrivning av vad eller vilka de mänskliga rättigheterna är, utan begreppets innehåll synes ha tagits för givet.

Vidare anføres (s. 96 f.) att det råder enighet om att det bör finnas en instans i Sverige som följer upp Sveriges folkrättsliga åtaganden på de mänskliga rättigheternas område och att principer av det slag som styrt inrättandet av sådana organ i andra länder bör vara vägledande även för vår del.

Vid det närmare övervägandet av vad som därvid behöver göras bör det enligt rapporten inledningsvis klaras ut vilka våra folkrättsliga åtaganden är och hur vi förhåller oss till dessa samt vilket innehåll principerna har. En iakttagelse i rapporten är att detta inte i tillräcklig utsträckning skett.

Det finns ingen definition av begreppet mänskliga rättigheter som avgränsar rättigheterna och i rättsligt användbar form preciserar dem (s. 98 f.). I FN-sammanhanget har preciserade definitioner snarast undvikits. En svensk institution för mänskliga rättigheter (IMR) kan inte inrättas utan ett konstitutionellt giltigt mandat, dvs. den måste i enlighet med regeringsformens legalitetsprincip ges en legal bas för sin verksamhet. Dess grundläggande uppgift – enligt Parisprinciperna att skydda och främja mänskliga rättigheter – måste anges i lag. Det kan inte ske utan att detta begrepp ges ett rättsligt gripbart innehåll.

Intresset för mänskliga rättigheter i internationella överenskommelser ger ibland intryck av att enskilda människors rätt intill våra dagar ignorerats i vårt land. Det är sant att ett naturrättsligt färgat rättighetstänkande haft svårt att göra sig gällande och att rättighetskataloger av det slag som finns på många håll hållits utanför Sveriges författning. Men historiskt är det mest en fråga om form. Värnandet av den enskilda människans rätt att leva i frid och fred har i själva verket varit styrelseskickets ledstjärna så länge man kan tala om ett sådant. Svenska makthavare har knappast lyckats sämre med detta än andra.

Parisprincipernas status och den dualistiska principen

Utän att behöva vara vilseledande ger framställningar om de s.k. Parisprinciperna inte sällan intryck av att dessa tillhör ett folkrättsligt förpliktande regelverk (s. 100 f.). Så är det inte. Det har under ärendets gång inte gjorts någon folkrättslig analys av principerna eller av det internationella IMR-nätverket, vare sig i regeringsskrivelsen eller i de utredningar som föregått den.

Den aktuella FN-resolutionen är ett icke bindande FN-dokument, som dessutom understryker staternas rätt att utforma institutioner för mänskliga rättigheter utifrån sina egna förutsättningar. Bilagan är en principöverenskommelse från en internationell workshop.

Sverige tillämpar sedan länge den många gånger i demokratisk ordning övervägda dualistiska principen i förhållande till internationella överenskommelser som ingåtts av företrädare för svenska staten. Syftet är bl.a. att säkerställa att åtaganden av det slaget införlivas i svensk rätt på det sätt som avsetts när överenskommelsen undertecknats och att dess normer anpassas så att de kan fungera i den svenska rättsordningen samt att det slutliga resultatet ska kunna sanktioneras av den svenska riksdagen.

JO

Syftet med rapporten är inte att utvärdera eller bedöma JO:s verksamhet utan att beskriva och analysera den som ett led i besvarandet av frågan om JO på ett eller annat sätt kan fungera som IMR (s. 104 f.). Som en biprodukt av det arbetet framkommer dock iakttagelsen att ämbetet inte på länge varit föremål för extern belysning.

Kontinuerlig utvärdering och självreflektion bör ske i alla verksamheter. När det gäller JO-ämbetet har löpande reflektion och omvärldsanalys inte kommit till stånd i önskvärd utsträckning. Ämbetets största bekymmer är den fortsatta ökningen av anmälningssärenden.

JO som NPM

Det finns ett samband mellan Opcat/NPM (tilläggsprotokollet till tortyrkonventionen/ Nationella organ – National Preventive Mechanism, nationell förebyggande mekanism) och Parisprinciperna/IMR (s. 106 f.). NPM och IMR fyller likartade funktioner i det internationella nätverk som vuxit fram för att följa upp efterlevnaden av FN:s MR-konventioner. Från svensk horisont har NPM till synes utan närmare överväganden betraktats som ”ungefär samma sak som JO eller JK”. Det var ett misstag att utan rättsligt erforderliga transformerings- eller inkorporeringsbeslut lägga NPM-funktionen hos JO. Samma misstag bör inte göras i fråga om en svensk IMR.

Svaret på frågan om JO av i dag är en institution för mänskliga rättigheter är att JO sakligt sett fyller funktionen att rättsligt bevaka enskildas rättigheter, men inte fungerar som allmän MR-företrädare och inte heller som övervakare av internationella konventioners efterlevnad annat än i den mån dessa införlivats med eller tolkningsvis kan göras förenliga med svensk rätt (s. 108 f.).

Till detta kommer att JO inte har vissa av de uppgifter som en IMR enligt Parisprinciperna bör sysselsätta sig med. Det gäller utbildning, forskning, allmän information och samarbete med FN:s organ för mänskliga rättigheter. Andra uppgifter fullgörs däremot. När det gäller att ta emot klagomål går JO:s uppgifter och befogenheter långt utöver Parisprinciperna och uppfyller med råge principernas tentativt beskrivna klagomålsfunktion. Även när det gäller remissyttranden och möjligheten att lämna förslag till lagstiftaren har JO funktioner av det slag principerna anger, dock med reservationen att JO inte

kan binda sig vid ett annat rättighetsperspektiv än det som kan förankras i gällande rätt.

Slutsatsen är att om JO ska anvisas uppgiften som svensk IMR krävs det lagändringar som innefattar tillägg till det nuvarande uppdraget.

Inrättandet av en delegation för mänskliga rättigheter vid JO-ämbetet

Tre alternativa modeller har övervägts enligt rapporten: integrering, samordning och delegering (s. 109 f.).

Utredaren finner påtagliga nackdelar med alternativen integrering och samordning, och utvecklar i stället en ordning där riksdagen delegerar uppgiften till chefsjustitieombudsmannen att inrätta en svensk IMR vid JO-ämbetet. En viss förebild för detta kan hämtas från Finland, där en lösning av liknande slag kan sägas ha åstadkommit. Alternativet kan också beskrivas som en kombination av integrerings- och samordningsalternativen. Det står på två ben. För det första kan det tydligare framhållas att JO har i uppdrag att bevaka enskildas fri- och rättigheter. Det bör ske genom en viss omredigering av hur uppdraget beskrivs i instruktionen. För det andra kan det vid JO-ämbetet inrättas en delegation för mänskliga rättigheter med uppgifter på Parisprincipernas område.

Chefsjustitieombudsmannens uppgifter bör bl.a. vara att

- vid JO-ämbetet inrätta och vidmakthålla en delegation för mänskliga rättigheter och utse ledamöter
- själv vara delegationens ordförande, alternativt sätta en annan justitieombudsman i sitt ställe
- utse huvudsekreterare/direktör för delegationen
- besluta instruktion för delegationen och dess kansli.

Uppdraget bör i så fall framgå av JO-instruktionen.

En fråga är om detta förslag motsvarar Parisprincipernas krav. Parisprinciperna som sådana ter sig tånjbara i flera riktningar. Det gör det lättare att argumentera för att de kan tillgodoses på skilda sätt. Sammantaget borde förslaget tillgodose det rättighetsskydd som Parisprinciperna syftar till.

Samtidigt går det att från de internationella nätverkens och FN:s synpunkter se svagheter. Sakligt sett blir ändå bedömningen att en IMR i denna svenska klädnad skulle motsvara Sveriges åtaganden. En annan sak är om detta också innebär att JO som IMR skulle ackrediteras som full medlem i Ganhri (Global Alliance of National Human Rights Institutions).

Ett underlag har under arbetet med rapporten diskuterats med justitieombudsmännen och JO:s kanslichef. I fråga om det skisserade alternativet framhölls inledningsvis att det förstås är riksdagen som beslutar vad JO ska göra. Blir alternativet eller något liknande verklighet kommer det att genomföras och tillämpas på det sätt lagstiftaren beslutar. Med den reservationen restes ett antal frågor och även vissa invändningar. En farhåga

som framhölls var att en IMR har uppgifter som skiljer sig mycket från JO:s traditionella verksamhet, varvid det finns risk för förtroendeskadorna.

Sammanfattningsvis ser utredaren risker, svagheter och möjligheter med den skisserade ordningen.

Från JO:s perspektiv är frågor om mänskliga rättigheter rättsliga. Det perspektiv som anlades av exempelvis MR-delegationen är väsentligt vidare; där är det rättsliga bara en del. Detta perspektivs moderna ursprung är FN:s deklaration om mänskliga rättigheter, som är ett mer politiskt än juridiskt dokument, vilket i första hand syftar till påverkan.

Frågan huruvida en svensk IMR hör hemma hos JO eller inte är i hög grad avhängig av vilket av dessa perspektiv som ska väga tyngst. Från svensk konstitutionell synpunkt ter det sig naturligast att lägga tyngdpunkten på det rättsliga. Det mer vittsyftande begreppet mänskliga rättigheter har som framgått aldrig fått något fäste i svenskt lagspråk, där man föredragit mer tydligt rättsliga benämningar, som grundläggande rättigheter. Även JO hör till denna tradition.

Om man vill att ”MR-frågorna” ska förvaltas i denna rättsliga anda skulle JO kunna fungera väl som huvudman och garant för att hanteringen blir just rättslig. Är syftet mer vittomfattande och gränsöverskridande passar institutionen i motsvarande grad mindre väl hos JO. Placeras den likväl där kan det, vilket det funnits tendenser till när det gäller NPM, bli slitningar mellan de olika kulturerna, vilket inte gagnar någotdera perspektivet. Resultatet blir då i stället för synergi suboptimering.

Det finns alltså risker med det alternativ som skisserats, men även möjligheter. JO-ämbetet saknar inte utmaningar. Behovet av att vara öppnare mot omvärlden och den internationella rätten påtalas även från justitieombudsmännens sida. Att rättighetsperspektiv tydligare lyfts fram i instruktionen borde välkomnas av de flesta. En delegation med representanter från olika delar av samhället knuten till ämbetet skulle kunna bidra positivt på flera sätt. Rätt och väl omhändertagen skulle en förändring därför kunna skänka ämbetet både resurser och förnyelse. Det förutsätter dock en betydande anpassning av Parisprinciperna och att de betänkligheter justitieombudsmännen själva gett uttryck för går att hantera.

Det alternativ som skisserats lägger dock en betydande arbetsbörda på chefsjustitieombudsmannen.

Alternativ – en ny myndighet under riksdagen

Det finns, förutom Riksdagsförvaltningen, tre myndigheter som tillhör riksdagen, Riksbanken, Riksrevisionen och JO. Samtliga dessa myndigheter fyller konstitutionella funktioner. Vilken motsvarande funktion en IMR skulle ha i riksdagens verksamhet har inte angetts i de förslag som lagts fram. Det har med andra ord inte förklarats vad riksdagen skulle med en sådan institution till.

Allmänt sett gäller att riksdagen inte är anpassad för att administrera myndigheter utan har helt andra funktioner. Redan de nuvarande ämbetena, som i praktiken måste höra till riksdagen, erbjuder institutionella bekymmer. Att tillföra ytterligare myndigheter enbart för att kunna erbjuda dem en från regeringen formellt fristående ställning utan konstitutionell nytta för riksdagen själv borde vara uteslutet.

För riksdagens del bör den fråga som här är aktuell därmed kunna begränsas till om en svensk institution för mänskliga rättigheter bör knytas till JO eller inte.

Frågan om oberoende

Det huvudargument som förs fram för att institutionen ska placeras under riksdagen är att den därmed skulle bli oberoende. Konstitutionellt sett är behovet av oberoende ett svagt argument för att ge riksdagen i uppgift att administrera en myndighet, eftersom en verksamhets oberoende ställning eller i vart fall relativa självständighet kan säkerställas på andra sätt. I internationella sammanhang bör svenska myndigheters oberoende även i förhållande till regering och statsråd framhållas tydligare än vad som vanligtvis sker. Såväl förbudet mot ministerstyre som den grundlagsstadgade självständigheten vid beslutsfattande i enskilda ärenden är därvid av betydelse.

Chefspositionen i statliga myndigheter är däremot, vilket förflyttningen av DO:s generaldirektör illustrerade, tydligt beroende av regeringen. Inget hindrar dock att vissa befattningshavare utses i särskild ordning. Lösningar av det slaget finns för domare. Man kan även tänka sig en roll för riksdagen i samband med utnämningar och entledigande. Detsamma kan gälla vid anslagsbeslut. Procedurer för utnämning och entledigande kan även knytas till fristående organ av annat slag. Exempel på hur det kan ske kan hämtas från medieområdet och styrningen av de s.k. public service-företagen, varvid företrädare för civilsamhället kan involveras på det sätt som förespråkas i Parisprinciperna.

Sverige var fram till 2010 representerat vid det internationella organet International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights (ICC) med A-status genom den dåvarande ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO). I praktiken samarbetade DO och tre andra svenska ombudsmannamyndigheter (Jämställhetsombudsmannen, Handikappombudsmannen och Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning) genom att turas om att representera Sverige. När dessa fyra myndigheter slogs samman under namnet Diskrimineringsombudsmannen ansökte denna nygamla institution om medlemskap. DO erhöll 2011 B-status. Detta motiverades med dels att myndighetens chef inte hade en tillräckligt oberoende ställning, dels att myndigheten inte bedömdes ha ett tillräckligt brett mandat.

Oprövade alternativ

MR-delegationen utgick från att en svensk IMR måste placeras under riksdagen, eftersom dess oberoende i förhållande till regeringen bara kunde säkerställas på det sättet (s. 125 f.).

Något som inte verkar ha övervägts är vilka möjligheter den sammantagna myndighetsstrukturen tillhandahåller. Det finns flera myndigheter som var för sig är verksamma på skilda delar av de mänskliga rättigheternas område. Åtskilligt som därvid görs är av det slag som Parisprinciperna rekommenderar. Dessa principer kräver dessutom inte att allt är samlat på ett ställe.

Skälet till att någon utredning med denna inriktning inte gjorts är den tidigt intagna ståndpunkten att en IMR av oberoendskäl måste administreras av riksdagen. Att den ska ligga under parlamentet är dock inget Parisprinciperna kräver. Det är alltså förutsatt att oberoendeproblematiken kan lösas med andra metoder. I så fall öppnar sig alternativ till den diskussionen hittills varit inriktad på, alternativ som på många sätt torde vara att föredra framför en ny eller befintlig myndighet under riksdagen.

Kompletterande uppgifter

Finland

I Finland inrättades 2012 ett s.k. Människorättscenter i anslutning till justitieombudsmannens kansli. Människocentret och dess delegation bildar tillsammans med riksdagens justitieombudsman Finlands nationella institution för mänskliga rättigheter. I propositionen om en nationell människorättsinstitution anfördes följande (RP 205/210 rd):

Målsättningen med förslaget är att skapa en institutionsstruktur som utgör en paraplyorganisation med synergieffekter på de nuvarande strukturerna inom de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt arbetet med de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

I lagen om riksdagens justitieombudsman (197/2002, ändring 20.5.2011/535) anges att Människorättscentret har en direktör som ska vara väl förtrogen med de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Efter att ha fått grundlagsutskottets ställningstagande utnämner riksdagens justitieombudsman direktören för en mandatperiod om fyra år.

Direktörens uppgift är att leda och representera Människorättscentret och att avgöra de ärenden som ankommer på Människorättscentret och som inte ska avgöras av människorättsdelegationen. Människorättscentret har en människorättsdelegation som riksdagens justitieombudsman tillsätter för fyra år i sänder efter att ha hört centrets direktör. Ordförande för delegationen är Människorättscentrets direktör. Delegationen har dessutom minst 20 och högst 40 medlemmar. Delegationen består av representanter för det civila samhället, forskningen om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt andra aktörer som deltar i främjandet och tryggheten av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Danmark

I Danmark finns sedan 1987 ett institut för mänskliga rättigheter, Institut for Menneskerettigheder, som 2002 fick A-status vid ICC (skr. 2016/17:29 s. 17). Institutets uppdrag omfattar bl.a. rådgivning till riksdagen och regeringen, utbildning, information, dokumentation och forskning. Institutet arbetar även för mänskliga rättigheter i andra länder, bl.a. i Västafrika och Mellanöstern. Institutet har även i uppdrag att främja, skydda och övervaka genomförandet av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Tyskland

Det tyska institutet för mänskliga rättigheter, Deutsches Institut für Menschenrechte, bildades i mars 2001 och anses fullt ut uppfylla Parisprincipernas krav (SOU 2010:70 s. 183). Det inrättades som en förening enligt civilrättslig lagstiftning genom ett enhälligt beslut i det tyska parlamentet i december 2000. Institutet ses som en del av det civila samhället och verksamheten regleras i institutets stadgar.

Institutet genomför studier och akademiska forskningsprojekt, erbjuder seminarier för allmänheten och utbildningsprogram, medverkar i expertdiskussioner och allmänna debatter samt ger råd till de politiska organen om hur mänskliga rättigheter kan integreras i nationell och internationell politik. Det handlägger inte individuella klagomål.

Institutet finansieras med medel från Justitiedepartementet, Utrikesdepartementet och ytterligare ett departement som ungefär motsvarar det svenska Näringsdepartementet. Institutet kan, enligt stadgarna, också finansieras med medlemsavgifter och privata donationer. Budgeten för 2008 omfattade ca 1,8 miljoner euro, varav drygt 1,5 miljoner utgjordes av statliga bidrag. Under 2009 tillkom även Social- och arbetsmarknadsdepartementet som finansiär eftersom detta departement har ansvar för FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och institutet ansvarar för att övervaka konventionens efterlevnad genom en nyinrättad enhet.

Styrelsen består av 16 ledamöter från det civila samhället, akademien, medierna och politiken. Institutet har 34 anställda.

Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CPRD)

Sverige tillträdde konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (Convention on the Rights of Persons with Disabilities, CRPD) 2009 efter att riksdagen bifallit proposition 2008/09:28. Vidare tillträdde Sverige ett fakultativt protokoll till konventionen som innebär att den som anser att hans eller hennes rättigheter är kränkta har möjlighet att klaga till en övervakningskommitté.

Artikel 33 i konventionen reglerar nationellt genomförande och övervakning av konventionen. Regeringen konstaterade i proposition

2008/09:28 att frågan om artikel 33 var den mest diskuterade under beredningen av ärendet.

I maj 2017 beslutade regeringen proposition 2016/17:188 Nationellt mål och inriktning för funktionshinderspolitiken. Vad gäller genomförandet av artikel 33 och FN:s kommittés rekommendationer hänvisas till regeringens skrivelse om regeringens strategi för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter och följande anförs (prop. 2016/17:188 s. 76 f.):

När det gäller artikel 33 i konventionen om nationellt genomförande och övervakning har kommittén rekommenderat att konventionsstaten inrättar en oberoende övervakningsmekanism i enlighet med Parisprinciperna (FN:s resolution om Parisprinciperna A/RES/48/134, 20.12.193) som effektivt fullgör skyldigheten enligt konventionen. Regeringen har den 18 oktober 2016 beslutat en skrivelse om regeringens strategi för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter (skr. 2016/17:29). I denna skrivelse gör regeringen bedömningen att en nationell institution för mänskliga rättigheter, enligt de så kallade Parisprinciperna, bör inrättas i Sverige. Riksdagen bör vara huvudman för en sådan institution. Konstitutionsutskottet har den 26 januari 2017 beslutat att ge en utredare i uppdrag att överväga och analysera om det är lämpligt att den nationella MR-institutionen (institutionen om mänskliga rättigheter) blir en del av Riksdagens ombudsmän (JO) och på vilket sätt det skulle kunna ordnas organisatoriskt. Uppdraget ska redovisas senast den 13 juni 2017 (Riksdagen konstitutionsutskottet, utskottssammanträde 2016/17:24).

Socialutskottet behandlar propositionen i betänkande 2017/18:SoU5 och konstaterar att frågan om att inrätta en nationell institution för mänskliga rättigheter för närvarande bereds av konstitutionsutskottet.

Synpunkter från civilsamhället

Nätverket för en svensk MR-institution, som består av olika organisationer inom civilsamhället, har framfört synpunkter till utskottet. I det följande sammanfattas synpunkterna.

- Vikten av att civilsamhället involveras i såväl utredningen av inrättandet av en svensk MR-institution som i dess praktiska arbete när den väl är etablerad understryks.
- En ny svensk MR-institution måste garanteras en oberoende ställning, både institutionellt och i praktiken. Detta måste säkerställas genom att institutionen har en oberoende ställning gentemot regeringen.
- Institutionen måste ges tillräckliga personella och ekonomiska resurser för att utföra sitt nationella uppdrag att effektivt driva på implementeringen av mänskliga rättigheter. Ambitionen måste ligga på A-status direkt från start, något annat är oacceptabelt. Det kräver att en budget anslås i proportion till institutionens mandat.
- Institutionens mandat och befogenheter måste formuleras i grundlag för att säkerställa ett långsiktigt och sammanhållet MR-arbete i Sverige. Detta behöver dock inte hindra att en institution påbörjar sitt arbete innan grundlagsändringen kommit på plats.

- Institutionen måste garanteras oberoende för att effektivt främja, skydda och övervaka mänskliga rättigheter i hela samhället. Det innefattar regering, riksdag, regionala och lokala folk- och förtroendevalda organ, liksom företag och privata organisationer. Institutionen ska ha möjlighet att granska och utreda kränkningar av mänskliga rättigheter. Den ska även ha mandat att granska befintlig och ny lagstiftning, förordningar och andra förslag från regeringen samt kommunala bestämmelser och myndighetsföreskrifter, inklusive en möjlighet att föreslå regeländringar.
- För att skydda mänskliga rättigheter och stärka implementeringen av Sveriges konventionsåtaganden krävs att institutionen har mandat att agera i enskilda fall. Institutionen bör ges möjlighet att starta rättsprocesser för att tillvarata enskildas mänskliga rättigheter
- Sverige har genom att ratificera FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD) åtagit sig att tillhandahålla en mekanism för att ”främja, skydda och övervaka” de rättigheter som skyddas i konventionen.

Utskottets ställningstagande

Mänskliga rättigheter och internationella åtaganden

Begreppet mänskliga rättigheter används på olika sätt. Det finns en tydlig tradition i den svenska folkstyrelsens historia att värna medborgerliga fri- och rättigheter, även om termen mänskliga rättigheter inte intagit någon betydande plats i Sveriges konstitutionella historia. Riksdagen har fastställt målet för politiken för mänskliga rättigheter, nämligen att säkerställa full respekt för Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter (prop. 2015/16:1, utg.omr. 1, bet. 2015/16:KU1, rskr. 2015/16:62). Utskottet delar regeringens bedömning i den aktuella skrivelsen att efterlevnaden av Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter inte kan tas för given, vare sig på kort eller på lång sikt. Genom att ansluta sig till internationella konventioner om mänskliga rättigheter förbinder sig Sverige att säkerställa att Sverige fullgör de åtaganden som följer av konventionerna.

En utgångspunkt för att värna mänskliga rättigheter i Sverige är enligt utskottets uppfattning att detta ska ske inom ramen för den svenska konstitutionella ordningen. Som regeringen framhåller tillämpar Sverige den dualistiska principen i förhållande till internationella överenskommelser som ingåtts av företrädare för den svenska staten. Den innebär att konventionsåtaganden inte per automatik blir gällande svensk rätt. En internationell överenskommelse genomförs genom att regering och riksdag ser över och säkerställer att svensk lagstiftning och andra författningar överensstämmer med åtagandena. Det säkerställs att åtagandena införlivas i svensk rätt och att deras normer anpassas så att de kan fungera i den svenska rättsordningen. I den rapport utskottet beställt framhålls att detta är till både

för att säkerställa den nationella suveräniteten och för intresset av att genomförandet sker så att det som överenskommits inte stannar på papperet.

Internationella rättsakter kan ha olika rättsverkan och påverka rättsutvecklingen i Sverige på olika sätt. Utgångspunkten är att det är de svenska lagarna – som kan innehålla normer från internationella konventioner och överenskommelser – som ska tillämpas och tolkas. Om internationella konventioner eller politiska överenskommelser tillämpas direkt kringgås de nationella demokratiska processerna. Detta kan på sikt både försvaga riksdagens ställning på de aktuella områdena och leda till att såväl nationella som internationella normers långsiktiga legitimitet äventyras.

Utskottet konstaterar att det i diskussionen om införandet av en nationell institution enligt Parisprinciperna har framförts önskemål om att det ska inrättas ett fristående organ som skulle ges mandat att överpröva riksdagens och regeringens beslut utifrån internationella konventioner. En sådan ordning vore enligt utskottet främmande för svensk rättstradition. Detta är inte heller något som följer av Parisprinciperna.

Parisprinciperna tillhör inte ett folkrättsligt bindande regelverk. Av den rapport som utskottet beställt framgår att det kan finnas skäl att klara ut vilka Sveriges folkrättsliga åtaganden är och hur man förhåller sig till dessa samt vilket innehåll principerna har. En iakttagelse i rapporten är att detta inte i tillräcklig utsträckning skett. Utskottet anser att det finns skäl att analysera Parisprinciperna ytterligare och ta ställning till och tydliggöra vilka krav som ställs enligt principerna. Trots att Parisprinciperna inte utgör något för Sverige bindande åtagande delar utskottet regeringens bedömning att Sverige bör sträva efter att leva upp till principerna och säkerställa att Sverige har en institution för mänskliga rättigheter enligt dessa principer. Det är dock viktigt att en sådan institutions uppdrag och roll är tydlig och passar in i den svenska konstitutionella ordningen.

Frågan om en nationell institution för mänskliga rättigheter enligt Parisprinciperna har behandlats i två utredningsbetänkanden, Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter (SOU 2010:70, slutbetänkande från Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige) och Samlat, genomtänkt och uthålligt? En utvärdering av regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter 2006–2009 (SOU 2011:29). I båda utredningarna förordades att den nationella institutionen ska placeras under riksdagen. Den senare utredningen underströk att ett flertal frågor måste övervägas i det fortsatta arbetet med att inrätta det som utredningen benämnde MR-kommissionen (SOU 2011:29 s. 263). Utredningen framhöll att om uppgiften att vara en institution som förutsätts enligt Parisprinciperna skulle läggas på JO skulle det i praktiken innebära att JO-ämbetets sedan 200 år grundlagsfästa kontrollmakt måste förändras. En sådan genomgripande förändring kunde inte komma i fråga att föreslå. Vidare anfördes att det inte är direkt avgörande för en svensk MR-kommissions oberoende ställning huruvida den inrättas som en myndighet under riksdagen eller regeringen. I den nu aktuella skrivelsen från regeringen (skr. 2016/17:29 s. 14 f.) redovisas att en mycket stor majoritet av

remissinstanserna tillstyrkte eller inte hade något att invända mot delegationens förslag att en nationell institution för mänskliga rättigheter inrättas i Sverige men att en majoritet av remissinstanserna avstyrkte eller var tveksamma till att den nationella institutionen för mänskliga rättigheter skulle inrättas i form av en ny, fristående myndighet. En stor majoritet av remissinstanserna tillstyrkte Delegationens förslag att den nationella institutionen för mänskliga rättigheter bör placeras under riksdagen. Bland de tveksamma rösterna fanns JO, som menade att praktiska skäl talar emot detta. JO framhöll att svenska myndigheter, i jämförelse med länder där ministerstyre tillämpas, är påtagligt oberoende även när de formellt lyder under regeringen. I den rapport som utskottet beställt framhålls att konstitutionellt sett är behovet av oberoende ett svagt argument för att ge riksdagen i uppgift att administrera en myndighet, eftersom en verksamhets oberoende ställning eller i vart fall relativa självständighet kan säkerställas på andra sätt.

En institution för mänskliga rättigheter i Sverige

När det gäller frågan om en svensk institution för mänskliga rättigheter har utskottets beredning visat att övervägande skäl talar för att en institution för mänskliga rättigheter inte ska inrättas som en ny myndighet under riksdagen eller knytas till JO. Huvudprincipen när det gäller myndigheter i Sverige är att de lyder under regeringen, som enligt regeringsformen styr riket. Det finns speciella, inte minst historiska, omständigheter som förklarar varför några – få – myndigheter ligger under riksdagen. Riksdagen och dess förvaltning är inte utformad för styrning av och stöd till myndigheter. När det gäller JO vill utskottet understryka JO:s centrala roll i kontrollmakten. Utskottet vill inte förorda åtgärder som riskerar att försvåra för JO att fungera i sin nuvarande och historiskt viktiga roll. Det finns således skäl för att inte föreslå att en institution för mänskliga rättigheter inrättas vid JO eller som en särskild myndighet under riksdagen.

Utskottet har under beredningen av ärendet funnit att inte tillräckliga överväganden har gjorts beträffande andra alternativ. Frågan om en institution för mänskliga rättigheter bör således utredas vidare med utgångspunkten att den inte bör placeras under riksdagen.

Enligt Parisprinciperna bör en nationell institution för mänskliga rättigheter ges ett självständigt mandat. Parisprinciperna behandlar också frågor som garantier för institutionens oberoende, framför allt från landets regering. En fråga som synes ha varit av betydelse för att Sverige inte har A-status i detta sammanhang är ställningen för generaldirektören för Diskrimineringsombudsmannen (DO). Som också påpekas i den rapport som utskottet beställt finns det inget som hindrar att vissa befattningshavare utses i särskild ordning, vilket t.ex. gäller för domare. Härutöver bör noteras att svenska myndigheter är mer självständiga i sin dagliga verksamhet i förhållande till regeringen än myndigheterna i många andra länder, exempelvis i länder där ministerstyre

tillämpas. Det finns således skäl för en samlad analys av vari en institutions självständighet och oberoende består.

Det bör vidare övervägas i vilken utsträckning det existerande systemet, med t.ex. Justitieombudsmannen, Diskrimineringsombudsmannen och Barnombudsmannen, sammantaget uppfyller Parisprinciperna. Utskottet noterar i detta sammanhang att en majoritet av remissinstanserna avstyrkte eller var tveksamma till delegationens förslag att den nationella institutionen inrättas i form av en ny, fristående myndighet. Det finns enligt utskottet således skäl att överväga om uppgiften att vara en institution för mänskliga rättigheter kan hanteras inom ramen för den befintliga myndighetsstrukturen. Utskottet noterar att det i regeringens skrivelse redovisas att Diskrimineringsombudsmannen har B-status enligt det internationella organet ICC. Det är således rimligt att den myndigheten inbegrips när överväganden görs om hur en svensk MR-institution bör utformas.

I likhet med regeringen anser utskottet att det civila samhället och dess organisationer har en central roll i arbetet för de mänskliga rättigheterna. Redan i dag fyller dessa en viktig oberoende funktion genom att uppmärksamma tillståndet för mänskliga rättigheter och bidra till diskussionen om hur de uppfylls på olika områden. Det är viktigt att i den fortsatta processen ta till vara det civila samhällets kunskaper och perspektiv. I Parisprinciperna framhålls vikten av att ett effektivt samarbete etableras med representanter för det civila samhället.

Regeringen bör med utgångspunkt i vad utskottet här anför skyndsamt på nytt låta utreda frågan om en nationell institution för mänskliga rättigheter i Sverige. Om regeringen finner skäl för att genom konstitutionsutskottet involvera riksdagen är utskottet berett att medverka i lämplig form i den fortsatta beredningen. Vad utskottet nu anfört bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna. De motioner som är aktuella i sammanhanget har behandlats med det anförda och avstyrks.

Mänskliga rättigheter i vissa av högskolans yrkesutbildningar

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår en motion om mänskliga rättigheter i vissa av högskolans yrkesutbildningar.

Jämför reservation 1 (V).

Skrivelsen

I skrivelsen påpekas att det är av särskild vikt att de som bedriver myndighetsutövning eller arbetar med särskilt utsatta grupper har kunskap om de mänskliga rättigheterna och de skyldigheter dessa rättigheter medför för den offentliga verksamheten. Universitetskanslersämbetet (UKÄ) har därför under 2015 på regeringens uppdrag kartlagt hur frågor om mänskliga

rättigheter, mäns våld mot kvinnor och våld mot barn beaktas i utbildningar som leder fram till ett antal examina. Kartläggningen har avsett barnmorskeexamen, förskolläraryxamen, grundläraryxamen, juristexamen, läkarexamen, psykologexamen, psykoterapeutexamen, sjuksköterskeexamen, socionomexamen, specialistsjuksköterskeexamen med inriktning mot hälso- och sjukvård för barn och ungdomar, tandläkarexamen, yrkesläraryxamen och ämnesläraryxamen. I uppdraget har även ingått att redovisa goda exempel på hur mänskliga rättigheter och frågor om mäns våld mot kvinnor och våld mot barn beaktas i dessa utbildningar.

UKÄ:s sammanvägda intryck är att undervisningen om mänskliga rättigheter fungerar väl. Kartläggningen visar att mänskliga rättigheter ges stor vikt i undervisningen. I de flesta fall är kunskap om mänskliga rättigheter inskrivet i utbildningsplaner och kursplaner och förekommer i lärandemål. Innehållet i undervisningen förefaller vara brett och omfattar både teori och kunskaper om hur studenten kan agera med beaktande av mänskliga rättigheter i det framtida yrket. Lärarna har relativt ofta erfarenhet av forskning som rör mänskliga rättigheter. UKÄ:s kartläggning visar dock att lärosätenas undervisning om mäns våld mot kvinnor och våld mot barn behöver utvecklas för att studenterna ska få de kunskaper de behöver för att möta våldsutsatta personer i sina kommande yrken. Rapporten har skickats ut på remiss till berörda myndigheter och organisationer, och synpunkter har inkommit till Utbildningsdepartementet.

Regeringen delar UKÄ:s bedömning att undervisningen om mänskliga rättigheter fungerar väl och kommer fortsätta att följa utvecklingen på området.

Motionen

I följdmotion 2016/17:3515 (V) yrkande 2 noteras att regeringen anger i skrivelsen att den kommer att följa utvecklingen på området. Motionärerna anser dock att det inte räcker med att följa utvecklingen utan att åtgärder behöver vidtas. I motionen föreslås ett tillkännagivande om att regeringen bör återkomma till riksdagen med ett förslag på åtgärder för att förstärka lärosätenas undervisning inom berörda yrkesutbildningar om frågor som rör mäns våld mot kvinnor och våld mot barn.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar att regeringen redovisar en mängd åtgärder och frågor i skrivelsen, däribland att Universitetskanslersämbetet på regeringens uppdrag har genomfört en kartläggning av hur frågor om mänskliga rättigheter beaktas i ett antal yrkesexamina i högskolan. Regeringen anger i skrivelsen att den kommer att fortsätta att följa utvecklingen på området. Om regeringen därvid bedömer att ytterligare åtgärder behövs förutsätter utskottet att regeringen vidtar dessa och när så är påkallat återkommer till riksdagen.

Någon särskild åtgärd från riksdagens sida behövs inte och motionen avstyrks.

ILO:s konvention nr 169 om ursprungsfolk och stamfolk

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår fyra motioner om ratificering av ILO:s konvention nr 169.

Jämför reservation 2 (V).

Skrivelsen m.m.

ILO:s konvention nr 169 om ursprungsfolk och stamfolk trädde i kraft 1991. Sverige har inte tillträtt konventionen.

I betänkandet Samlat, genomtänkt och uthålligt? En utvärdering av regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter 2006–2009 (SOU 2011:29) rekommenderades regeringen att anta en plan med angivna delmål för hur eventuella hinder mot en ratifikation av ILO:s konvention nr 169 ska kunna undanröjas.

Frågan om tillträde har övervägts fortlöpande sedan konventionen kom till. I betänkandet Samerna – ett ursprungsfolk i Sverige (SOU 1999:25) gjordes bedömningen att Sverige i de allra flesta avseenden uppfyller konventionens krav men att åtgärder måste vidtas för att Sverige ska nå upp till kraven gällande samernas rättigheter till mark. En utredning om gränserna i renskötselområdet har gjorts och resultatet i betänkandet Samernas sedvanemarken (SOU 2006:14). Samernas jakt- och fiskerätt har utretts genom betänkandet Jakt och fiske i samverkan (SOU 2005:116).

I UPR-granskningen (Universal Periodic Review) av Sverige 2015 erhöll Sverige rekommendationer om att ratificera ILO:s konvention nr 169. Sverige accepterade inte dessa. I syfte att stärka samernas rättigheter arbetar regeringen i riktning mot en ratifikation, som dock ytterst är en fråga för riksdagen.

Av budgetpropositionen för 2017 (prop. 2016/17:1 utg.omr. 1, avsnitt 6.5) framgår att regeringen avser att fortsätta arbetet med en höjd ambitionsnivå för att främja det samiska folkets möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv och stärka samernas rätt till självbestämmande. Regeringen värnar ett samiskt samhällsliv med framtidstro. Den särskilda ställning som det samiska folket har som Sveriges urfolk ska respekteras och efterlevnaden av deras rättigheter ska säkerställas. För att stärka samiskt självbestämmande och samiskt inflytande avser regeringen bl.a. att fortsätta arbetet med att införa en konsultationsordning, det vill säga hur samråd ska ske med representanter för samerna.

I budgetpropositionen för 2018 (prop. 2017/18:1 utg.omr. 1, avsnitt 5.5) anför regeringen att den särskilda ställning som det samiska folket har som

Sveriges urfolk ska respekteras. Detta kräver att efterlevnaden av det samiska folkets rättigheter säkerställs. Regeringen värnar ett samiskt samhällsliv med framtidstro. För att regeringen ska kunna bidra till ett samhälle som håller ihop är det nödvändigt att det samiska folket, som genom historien och än i dag blivit utsatta för övergrepp, kränkningar och rasism, får reellt inflytande och ökad delaktighet. Detta gäller inte minst i frågor om användning av mark och naturresurser som är av central betydelse för det samiska folket.

Motionerna

I följdmotion 2016/17:3515 (V) yrkande 3 framhålls att det borde vara självklart att Sverige ska ratificera ILO 169 och garantera samer de rättigheter som anges där. Så ser det tyvärr inte ut. Regeringen har vid flertalet tillfällen under innevarande mandatperiod, så även i denna skrivelse, angett att de avser att arbeta i riktning mot en ratifikation av ILO 169. Detta åtagande bör skärpas och preciseras. Ratificeringen måste grundas på ett samförstånd, och det är särskilt viktigt att det samiska folket både representeras och på andra sätt involveras och är delaktiga i processen. Regeringens ambition bör vara att göra det möjligt att före 2018 förelägga riksdagen ILO:s konvention nr 169 för ratificering. I motionen föreslås ett tillkännagivande om att Sverige snarast bör ratificera ILO:s konvention nr 169.

Också i partimotion 2015/16:104 (V) yrkande 2 från allmänna motionstiden 2015 föreslås ett tillkännagivande om att Sverige snarast bör ratificera ILO:s konvention nr 169.

I partimotion 2017/18:2967 (V) yrkande 2 från allmänna motionstiden 2016 föreslås ett tillkännagivande om att regeringen snarast bör återkomma till riksdagen med ett förslag om att ratificera ILO:s konvention nr 169.

Även i motion 2017/18:2944 (MP) yrkande 2 från allmänna motionstiden 2017 föreslås ett tillkännagivande om att Sverige bör ratificera ILO 169 om urfolks rättigheter.

Tidigare behandling i utskottet

I betänkande 2014/15:KU16 avstyrkte utskottet ett motionsyrkande om att regeringen borde ta nya initiativ för att Sverige ska ratificera ILO:s konvention nr 169. Utskottet ansåg att det var angeläget att ILO:s konvention nr 169 inte ratificerades innan de rättsliga förutsättningarna var utredda. Utskottet hänvisade till att betänkandet från den särskilda utredaren med uppdraget att utvärdera den nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna bereddes inom Regeringskansliet. Utskottet ville inte föregripa beredningen av ärendet. I en reservation (V) tillstyrktes motionen. Kammaren biföll utskottets förslag (rskr. 2014/15:156).

Utskottets ställningstagande

Utskottet har tidigare konstaterat att regeringen i olika sammanhang har uttryckt sin avsikt att stärka Sametinget genom att ge myndigheten ett utökat ansvar för interna samiska frågor och en större delaktighet i beslut av väsentlig betydelse för samerna samt genom att ha en fördjupad dialog med samiska representanter om den framtida samepolitiken (bet. 2014/15:KU16). Utskottet konstaterar nu också att regeringen i september 2016 beslutade direktiv till en utredare om att göra en översyn och analys av lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk samt angränsande frågor (dir. 2016:73). Med utgångspunkt i översynen, Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter och regeringens strategi för de nationella minoriteterna (prop. 2008/09:158) ska utredaren föreslå åtgärder i syfte att säkra efterlevnaden av de nationella minoriteternas rättigheter. Utredaren ska bl.a. utreda hur de nationella minoriteternas möjlighet till inflytande, delaktighet och samråd ser ut i dag och överväga behovet av förändring och tydligare reglering. I delbetänkandet Nästa steg? Förslag för en stärkt minoritetspolitik (SOU 2017:60) görs när det gäller minoritetspolitikens övergripande inriktning två bedömningar. Den första bedömningen är att minoritetspolitiken i större utsträckning behöver inriktas på överföringen av språk och kultur mellan generationerna. Den andra övergripande bedömningen är att minoritetspolitiken behöver integreras bättre inom andra politikområden. I slutbetänkandet (SOU 2017:88) behandlas huvudsakligen frågan om finlandssvenskarnas ställning.

Vidare konstaterar utskottet att i en promemoria från Kulturdepartementet i september 2017 föreslås att en ny och särskild ordning ska införas för konsultation i frågor av särskild betydelse för samerna. Reglerna föreslås bli införda som en ny lag om konsultation i frågor som rör det samiska folket. Konsultationsordningen föreslås gälla utöver annan samrådsskyldighet enligt gällande lagstiftning. Syftet är att främja och stärka det samiska folkets inflytande över dess egna angelägenheter i beslutsprocesser. Promemorian har skickats ut på remiss.

Utskottet kommer även att behandla motioner från allmänna motionstiden 2017 om minoritetspolitik, bland dem frågor om samers rättigheter, i ett betänkande om minoritetsfrågor under innevarande riksmöte.

Utskottet ser inte skäl att ompröva sitt tidigare ställningstagande och avstyrker således motionerna.

Reservationer

1. Mänskliga rättigheter i vissa av högskolans yrkesutbildningar, punkt 3 (V)

av Mia Sydow Mölleby (V).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2016/17:3515 av Mia Sydow Mölleby m.fl. (V) yrkande 2.

Ställningstagande

Rapporten från Universitetskanslersämbetet (UKÄ) visar att det finns vissa brister i lärosätenas undervisning om mäns våld mot kvinnor och våld mot barn och att undervisningen på dessa områden behöver utvecklas för att studenterna ska få de kunskaper som de behöver i sina framtida professioner. I skrivelsen anges att regeringen kommer att följa utvecklingen på området. Det är dock inte tillräckligt att regeringen följer utvecklingen, utan åtgärder behöver vidtas.

Regeringen bör därför återkomma till riksdagen med förslag på åtgärder så att lärosätenas undervisning om frågor som rör mäns våld mot kvinnor och våld mot barn kan förstärkas inom berörda yrkesutbildningar.

2. ILO:s konvention nr 169 om ursprungsfolk och stamfolk, punkt 4 (V)

av Mia Sydow Mölleby (V).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 4 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motionerna

2015/16:104 av Jonas Sjöstedt m.fl. (V) yrkande 2,

2016/17:3515 av Mia Sydow Mölleby m.fl. (V) yrkande 3,

2017/18:2944 av Valter Mutt m.fl. (MP) yrkande 2 och

2017/18:2967 av Jonas Sjöstedt m.fl. (V) yrkande 2.

Ställningstagande

ILO:s (International Labour Organization) konvention nr 169 innehåller ett antal bestämmelser och åtaganden till skydd för ursprungsfolken. Det borde vara självklart att Sverige ska ratificera ILO 169 och garantera samer de rättigheter som anges där. Så ser det tyvärr inte ut. Att Sverige inte lyckats ratificera ILO 169 är förstås inte heller bra för konventionens ställning och för möjligheterna att sätta tryck på andra länder i världen att ratificera den.

Regeringen har vid ett flertal tillfällen under innevarande mandatperiod, så även i den nu aktuella skrivelsen, angett att de avser att arbeta i riktning mot en ratifikation av ILO 169. Detta åtagande bör skärpas och preciseras. Den sammantagna situationen för samerna kräver att regeringen på allvar tar tag i problemen för att kunna garantera samerna deras rättigheter som urbefolkning. Det krävs ett större engagemang från regeringens sida för att skapa det samförstånd mellan olika intressenter som är en förutsättning för en ratificering av ILO-konventionen. Ratificeringen måste grundas på ett samförstånd, och det är särskilt viktigt att det samiska folket både representeras och på andra sätt involveras och är delaktiga i processen. Något annat vore otänkbart och skulle bara innebära ett upprepande av majoritetssamhällets historia av att exkludera samer i avgörande frågor som handlar om samers liv, hälsa, kultur och framtid. Regeringens ambition bör vara att snarast förelägga riksdagen ILO:s konvention nr 169 för ratificering.

Sverige bör således snarast ratificera ILO:s konvention nr 169.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

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

Följdmotionerna

2016/17:3515 av Mia Sydow Mölleby m.fl. (V):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att det bör inrättas en institution för mänskliga rättigheter och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma till riksdagen med ett förslag på åtgärder för att förstärka lärosätenas undervisning inom berörda yrkesutbildningar om frågor som rör mäns våld mot kvinnor och våld mot barn och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att Sverige snarast bör ratificera ILO-konvention 169 och tillkännager detta för regeringen.

2016/17:3516 av Jonas Millard och Fredrik Eriksson (båda SD):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att ingen ny myndighet bör inrättas som nationell institution för mänskliga rättigheter och tillkännager detta för regeringen.

Motioner från allmänna motionstiden 2015/16

2015/16:104 av Jonas Sjöstedt m.fl. (V):

2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att Sverige snarast bör ratificera ILO-konvention 169 och tillkännager detta för regeringen.

2015/16:1494 av Désirée Pethrus (KD):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att undersöka förutsättningarna att inrätta en oberoende MR-institution och tillkännager detta för regeringen.

2015/16:2502 av Andreas Norlén m.fl. (M):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att det i uppdraget till den nya institutionen för att skydda de mänskliga rättigheterna bör ingå att förebygga och motverka enskildas kränkningar av andra enskildas mänskliga fri- och rättigheter och tillkännager detta för regeringen.

2015/16:2788 av Mathias Sundin m.fl. (FP):

5. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om en oberoende institution för de mänskliga rättigheterna och tillkännager detta för regeringen.

Motioner från allmänna motionstiden 2016/17

2016/17:91 av Caroline Szyber (KD):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att Sverige ska vara ett föredöme när det gäller att inom landet upplysa om och försvara mänskliga rättigheter och tillkännager detta för regeringen.

2016/17:3470 av Tina Acketoft m.fl. (L):

4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om en oberoende institution för de mänskliga rättigheterna och tillkännager detta för regeringen.

Motioner från allmänna motionstiden 2017/18

2017/18:2944 av Valter Mutt m.fl. (MP):

2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att Sverige bör ratificera ILO-konvention 169 om urfolks rättigheter och tillkännager detta för regeringen.

2017/18:2967 av Jonas Sjöstedt m.fl. (V):

2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen snarast bör återkomma till riksdagen med ett förslag om att ratificera ILO-konvention nr 169 och tillkännager detta för regeringen.