

Angående utredningen om JO som en svensk MR-institution

Nätverket för en svensk MR-institution består av civilsamhällesorganisationer som arbetar med mänskliga rättigheter ur olika perspektiv. Vi har länge påtalat behovet av en MR-institution och ser inrättandet av en sådan som nödvändigt för att stärka främjandet, skyddet och granskningen av mänskliga rättigheter i Sverige och för att garantera efterlevnaden av Sveriges internationella konventionsåtaganden. Vi har utöver att ha erbjudit vår kompetens i frågan även arrangerat seminarier, träffat berörda aktörer däribland utredaren Hans-Gunnar Axberger, samt framfört gemensamma krav för den svenska MR-institutionen i enlighet med Parisprinciperna till bland annat Konstitutionsutskottet (KU). Vi skriver detta brev med anledning av Hans-Gunnars Axbergers rapport som lämnades till KU den 13 juni 2017.

I rapporten *JO som IMR? Utredning som ett led i konstitutionsutskottets beredning av frågan om en institution för mänskliga rättigheter* redovisar utredaren Hans-Gunnar Axberger sina slutsatser av den utredning han gjort på uppdrag av konstitutionsutskottet.¹ Uppdraget bestod av att "... överväga och analysera om det är lämpligt att den nationella MR-institutionen blir en del av Riksdagens ombudsmän (JO) och på vilket sätt det skulle kunna ordnas organisatoriskt. Utredaren ska med utgångspunkt i Parisprinciperna överväga vilka uppgifter och befogenheter MR-institutionen bör tilldelas."² Hans-Gunnar Axbergers utredningsuppdrag är en del i utskottets ärende *En strategi för mänskliga rättigheter*, som i sin tur utgår från regeringens skrivelse 2016/17:29 med samma namn.

I den bakomliggande regeringsskrivelsen konstateras att en nationell institution för mänskliga rättigheter, enligt de så kallade Parisprinciperna, bör inrättas i Sverige och att Riksdagen bör vara huvudman för en sådan institution. Mot bakgrund av uppdragsbeskrivningen vill vi anmärka på att utredningen till så stor del fokuserar på frågor som varit ovidkommande för uppdraget. Den största anmärkningen vill vi rikta

¹ Uppdrag angående inrättande av en institution för mänskliga rättigheter [Cit. Uppdragsdirektivet] daterat 2017-01-26

² Uppdragsdirektivet, sid. 2.

mot att Axberger med hjälp av en traditionell folkrättslig analys tycks fokusera på att underminera Parisprincipernas dignitet. Att genomföra en analys av Parisprinciperna och dess ställning har inte varit en del av utredarens uppdrag. Som nämnts har uppdraget istället varit avgränsat till att analysera lämpligheten av att JO skulle vara organisatorisk hemvist för en nationell institution för mänskliga rättigheter.

Axbergers synpunkt att principerna och dess dignitet ”hittills åtminstone delvis verkar ha missförstått”³ är inte bara utanför ramen för uppdraget utan underminerar också principernas stora betydelse. Parisprinciperna och dess tillhörande institutionella nätverk har ett internationellt högt anseende och är därtill, som framgår av utredningsuppdraget, accepterade av såväl Sveriges politiska ledning som av det svenska civilsamhället, se bilaga 1.

Sverige har, såväl inom ramen för arbetet med FN:s UPR-granskningar som bilateralt, varit en aktiv part och framhållit vikten av att nationella människorättsinstitutioner inrättas. Sverige, som alltså förespråkade att andra länder ska inrätta institutioner i enlighet med Parisprinciperna men som själva ännu inte etablerat någon sådan institution, har återkommande fått kritik från andra länder och från internationella organ om att så bör ske. Mot Sverige har synpunkter om detta bl.a. framkommit inom ramen för 2015 års UPR-granskning och i motsvarande kommentarer från FN:s kommitté för rättigheter för personer med funktionsnedsättning år 2014, från FN:s kommitté för avskaffande av rasdiskriminering år 2013 samt nu senast från FN:s kommitté för de mänskliga rättigheterna år 2016. I juni 2015 accepterade Sverige de rekommendationer som framfördes i 2015 års UPR-granskning som rör upprättande av en MR-institution i enlighet med Parisprinciperna.⁴ Av dessa skäl finner vi det anmärkningsvärt att utredaren lagt så mycket fokus på att ifrågasätta värdet av principerna.

Axberger har även missat att nämna att införandet av MR-institutionen är ett steg för att garantera efterlevnaden av de konventioner som Sverige åtagit sig att följa. Genom ratificeringen av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning har Sverige åtagit sig, i enlighet med artikel 33, att inrätta en mekanism för att bland annat övervaka genomförandet av konventionen och granska

³ Citatet är taget från hur Axberger själv utvärderar och återger uppdraget i utredningsrapporten *JO som IMR? Utredning som led i konstitutionsutskottets beredning av frågan om en institution för mänskliga rättigheter*, s. 1.

⁴ www.upr-info.org/sites/default/files/document/sweden/session_21_-_january_2015/recommendations_and_pledges_sweden_2015.pdf

hur mänskliga rättigheter respekteras i landet. I artikeln stadgas explicit att Sverige, vid upprättandet av en sådan mekanism, ska beakta Parisprinciperna.

Genom att dessutom uppehålla sig mycket kring svårigheterna med att överblicka det rankingssystem som the International Coordinating Committee of NHRI:s (ICC, numera Global Alliance of National Human Rights Institutions) har av olika länders nationella MR-institutioner förmedlar Axberger bilden att skälet att inrätta en MR-institution i Sverige främst handlar om att behaga FN. Den bilden är minst sagt problematisk. Inte minst eftersom den viktigaste anledningen till att införa en nationell MR-institution i Sverige är att det skulle vara ett erkännande av att det i Sverige förekommer MR-kränkningar och att det alltså finns ett behov av mer omfattande institutionell granskning som ett led i efterlevnaden av de mänskliga rättigheterna. Dessutom ställer sig Axberger mycket kritisk till ackrediteringsmodellen utan att redogöra för bakgrunden till detta system. I grund och botten ville de nationella institutionerna skydda sitt oberoende genom att inte omfattas av det högpolitiserade ackrediteringssystemet som gäller för mellanstatliga organisationer i FN-systemet. Något som man fann passade bäst i relation till deras särskilda status.

Vi vill även understryka vikten av att en ny mekanism för främjandet, skyddandet och övervakningen av mänskliga rättigheter omfattar alla internationella överenskommelser som rör mänskliga rättigheter som Sverige ratificerat. Det framgår av de krav som vi redan skickat till KU (se bilaga) och som grundas på Parisprinciperna. Oaktat det faktum att Sverige har ratificerat CRPD och därigenom åtagit sig att upprätta en mekanism för konventionens målgrupp, har övriga kommittéer som granskar de MR-konventioner Sverige ratificerat också riktat kritik mot Sverige för att vi inte har en institution som granskar respektive konvention. Även de europeiska konventioner och relaterade regelverk om mänskliga rättigheter som Sverige ratificerat måste omfattas av MR-institutionens uppdrag. Vi vill som exempel påminna om Europarådets Resolution CM/ResCMN(2013)2 om Sveriges genomförande av ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter, där det konstateras att:

”Den höga graden av decentralisering i Sverige har lett till bristande samordning både inbördes mellan centrala myndigheter och mellan centrala och decentraliserade myndigheter som handlägger frågor som rör nationella minoriteter. Vissa av de svårigheter som uppkommit vid genomförandet av rättigheter för personer som tillhör nationella minoriteter är en direkt följd av denna bristande samordning och har

förrärrats av att det saknas effektiva mekanismer för att säkerställa att de decentraliserade myndigheterna fullgör sina skyldigheter enligt internationell rätt och nationell lag.”

Vi förväntar oss att KU fortsättningsvis inte ägnar sig åt att ifrågasätta Parisprincipernas status utan istället, så som efterfrågas av FN:s övervakningskommittéer, Europarådet liksom av den svenska politiska ledningen och civilsamhället, verkar för att Sverige får en MR-institution i enlighet med Parisprinciperna.

Vi önskar också påminna om att vi i ett tidigare brev skrivit att våra organisationer ställer vår sakkunskap och expertis till förfogande vad gäller uppbyggnaden av MR-institutionen. Vår förhoppning och förväntan är att Konstitutionsutskottet och företrädare för våra organisationer kan upprätta en dialog om det fortlöpande arbetet. För detta finns också stöd i Parisprinciperna och från FN-organet ICC-SCA. Det breda kontaktnät och den djupa specialistkunskap som finns i civilsamhället kommer att vara mycket värdefulla resurser när den nya institutionen byggs upp.

Bilaga

Civilsamhällets krav vad gäller upprättandet av en svensk MR-institution

Underskrifter:

Robert Hårdh, Chef Civil Rights Defenders

Morten Kjaerum, Chef Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law

Ulrika Strand, tf Generalsekreterare Fonden för mänskliga rättigheter

Maria Johansson, Ordförande Lika Unika

Lars Ohly, Ordförande Funktionsrätt Sverige

Lovisa Fhager Havdelin, Generalsekreterare TESKEDSORDEN

Tuula Schwartz, press och kansliansvarig Roma Institutet

Maria Andersson, Generalsekreterare RFSU

Petra Hellebrant, Generalsekreterare Svenska FN-förbundet

Thomas Jansson, Förbundsordförande FUB

Martin Nihlgård, Sverigechef IM Individuell Människohjälp

Eugenia Rudenberg, jurist DHR – Förbundet för ett samhälle utan rörelsehinder

Brittis Edman, Gruppchef policy Amnesty International Sweden