

Spring March, 2011

**Remissvar: Slutbetänkande från Delegationen för  
mänskliga rättigheter i Sverige – Ny struktur för  
skydd av mänskliga rättigheter (SOU 2010:70)**

Gregor Noll, *Lund University*

Anna Nilsson, *Lund University*



LUNDS UNIVERSITET  
Juridiska fakulteten

Juridiska fakultetsstyrelsen  
Professor Gregor Noll  
Doktorand Anna Nilsson

YTTRANDE

2011-03-14

Dnr LUR 2010/95

1

Avdelningschef Cecilia Billgren  
Sektionen Ledningsstöd

## **Remiss: Slutbetänkande från Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige – Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter (SOU 2010:70)**

J2010/1768/DISK

Juridiska fakultetsstyrelsen, som beretts tillfälle att yttra sig över rubricerade betänkande, får härmed avge följande yttrande, som utarbetats av professor Gregor Noll och doktorand Anna Nilsson.

### **Sammanfattning**

- Juridiska fakultetsstyrelsen tillstyrker Delegationens förslag att tillsätta en utredning med uppdrag att utreda lämpligheten av en inkorporering av fler konventioner om mänskliga rättigheter i svensk rätt. Utredningen bör överväga hur man kan undvika att tolkningar av Sveriges internationella åtaganden i förarbeten bakbinder den som vill använda de standarder som lagts fast i de internationella instrumenten för att kräva sina rättigheter.
- Förslagen om införande av referenser till myndigheters, kommuners och landstings skyldigheter att iaktta Sveriges internationella åtaganden avstyrks då de innebär en indirekt inkorporering av åtagandena och på så sätt föregår den utredning som föreslagits ovan.
- Juridiska fakultetsstyrelsen avstyrker inrättandet av en kommission för mänskliga rättigheter med det mandat som Delegationen föreslår, då det förslagna mandatet inte ger kommissionen tillräckliga verktyg för att kunna fullgöra den skyddande uppgift som Parisprinciperna ålägger en sådan institution.
- Juridiska fakultetsstyrelsen tillstyrker förslaget om ett minst tioårigt forskningsprogram om mänskliga rättigheter. Vi anser dock att många av de forskningsfrågor som Delegationen pekar ut som viktiga är rättsvetenskapliga till sin karaktär, varför särskilda medel bör reserveras för en stor andel av rättsvetenskaplig grundforskning inom forskningsprogrammet. Fakultetsstyrelsen avstyrker förslaget om indikatorforskning. Förslaget om att ge SCB i uppdrag att ta fram statistik relaterad till MR-frågor tillstyrks.

### **Det rättsliga skyddet (kap 4)**

### Inkorporering av konventioner om mänskliga rättigheter (kap 4.3)

Juridiska fakultetsstyrelsen tillstyrker Delegationens förslag att tillsätta en utredning med uppdrag att utreda lämpligheten av att inkorporera fler konventioner om mänskliga rättigheter i svensk rätt.

Som utredningen beskriver använder Sverige idag olika metoder för att garantera efterlevnad av sina internationella åtaganden, varav transformering och konstaterande av normharmoni är de vanligaste. Båda metoderna innebär i praktiken att de internationella åtagandena tolkas av en särskild utredare och/eller inom regeringskansliet. Därefter konstateras lagharmoni eller läggs förslag om transformering i propositionen som lämnas över till riksdagen för beslut om ratificering. Eftersom förarbeten är en viktig rättskälla vid tolkning av svensk rätt begränsas på detta sätt utrymmet för att tillämpa s.k. fördragskonform tolkning. Särskilt då normharmoni konstateras, vilket gjorts vid ratificering av de flesta konventioner Sverige tillträtt, uppstår svårigheter för den som med stöd av folkrätt vill ifrågasätta svenska författningar eller praxis.<sup>1</sup> Men även i andra fall då tolkning av folkrätt sker i förarbetena är sådana uttalanden problematiska. I vart fall om de formuleras som normativa uttalanden om rådande rättsläge. Tolkningssuttalandena kan ju visa sig vara felaktiga eller bli förlegade. Detsamma gäller Delegationens uttalande på sidan 130-131 att domstolar och andra rättstillämpare utgår från att svensk rätt överensstämmer med folkrättsliga åtaganden. En öppning för att frångå förarbetsuttalanden med hänvisning till praxis från Europadomstolen har redan etablerats av Högsta domstolen i målet om Åke Green gjort sig skyldig till hets mot folkgrupp och efterföljare praxis.<sup>2</sup>

Frågeställningen är av stort praktiskt intresse. Det finns flera exempel på konventionsåtaganden där svensk rätt är mer begränsad än konventionsnormen, trots att normharmoni konstaterats vid ratificering. Det svenska diskrimineringsskyddet skyddar t.ex. inte mot diskriminering p.g.a. politisk åskådning, klass eller liknande social status (jfr. artikel 26 ICCPR).<sup>3</sup> Tortyr är inget eget brott i svensk rätt (jfr artiklarna 1 och 4 CAT) vilket upprepade gånger har kritiserats av FN:s tortyrkommitté. Inför ratificeringen av konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning konstaterades normharmoni utan djupare analys av de svenska systemen för god man och förvaltares förenlighet med konventionens förbud mot begränsningar av individens rättsliga handlingsförmåga med hänvisning till funktionsnedsättning (artikel 12 CRPD).

En framtida utredning bör överväga hur man kan undvika att denna typ av förarbetsuttalanden bakbinder den som vill använda de standarder som lagts fast i de internationella instrumenten för att kräva sina rättigheter.

### Tydliggörande i lag (kap 4.5)

---

<sup>1</sup> Se betänkandet sidan 140 som visar att så var fallet vid ratificering av Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor, Konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, Barnkonventionen och Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

<sup>2</sup> NJA 2005 s. 805, NJA 2006 s. 467 och NJA 2007 s. 805.

<sup>3</sup> Frågan nämns i prop. 2009/10:80, En reformerad grundlag, sidan 154 men leder inte till något förslag till en sådan ändring.

Juridiska fakultetsstyrelsen är inte övertygat att de föreslagna hänvisningarna är en lämplig metod för att förtydliga myndigheters skyldigheter att agera i enlighet med de internationella åtagandena. Majoriteten av förslagen är formulerade som en skyldighet att genomföra en viss verksamhet *“med respekt för den enskildes mänskliga rättigheter enligt de internationella överenskommelser som Sverige har åtagit sig att följa”*. En sådan formulering innebär just en sådan indirekt inkorporering som Delegationen säger sig vilja undvika.<sup>4</sup>

Ponera att lagen ändras i enlighet med förslaget. En enskild som anser att hennes rättigheter kränkts kan vända sig till respektive tillsynsorgan, domstol eller JO. Den enskilde skulle hänvisa till stadganden i internationella konventioner och en prövning skulle få svårt att undvika frågan huruvida myndigheten agerat i enlighet med åtagandena.

En annan invändning mot de föreslagna formuleringarna valet av termen ”respekt”. Termen ska visserligen ses som en samlande beteckning för Sveriges rättsliga skyldigheter enligt de internationella konventionerna, men får ändå anses betona den ‘passiva’ sidan av en stats skyldigheter. Åtaganden om mänskliga rättigheter beskrivs ofta som skyldigheter att respektera, skydda och uppfylla rättigheterna (respect, protect, fulfil). Förenklat kan man säga att respektera innebär att avstå från att störa eller inskränka åtnjutandet rättigheterna; att skydda inkluderar en skyldighet att skydda individen från kränkningar av tredje part, samt att uppfylla betyder att vidta åtgärder för full realisering av rättigheterna. Att bara använda termen respektera, såsom Delegationen gjort, kan därför ge intryck av att det räcker att avstå från att inskränka individens rättigheter. Om hänvisningarna ska införas vore en formulering som tydligare inkluderar alla de förpliktelser att föredra. Exempelvis, *“XX verksamhet ska bedrivas i enlighet med de åtaganden om mänskliga rättigheter som Sverige har gjort till förmån för den enskilde”*

Juridiska fakultetsstyrelsen avstyrker förslagen i kapitel 4.5 på grund av den snäva formuleringen. Frågan om tydliggöranden i lag bör behandlas av utredningen rörande inkorporering av ytterligare MR-konventioner. Redan nu vill Juridiska fakultetsstyrelsen markera att myndigheters skyldighet att beakta Sveriges internationella åtaganden under MR-konventioner kan komma till uttryck i lämpligt formulerade förarbetsuttalanden. Om sådana uttalanden gjordes med en tillräcklig frekvens under en tillräcklig lång period och bekräftades i rättspraxis vore det möjligt att den svenska rättskällevärdet skulle modifieras på så sätt att sådana åtaganden skulle behöva beaktas och tolkas på samma sätt som svensk lag. Juridiska fakultetsstyrelsen anser att ett sådant tillvägagångssätt är att föredra framför alternativet att ändra rättskällevärdet genom punktuella lagstiftningsinsatser.

### **En nationell institution för mänskliga rättigheter (kap 5)**

Juridiska fakultetsstyrelsen avstyrker inrättandet av en kommission för mänskliga rättigheter med det mandat som Delegationen föreslår.

Juridiska fakultetsstyrelsen delar Delegationens ställningstagande att Sverige behöver en nationell institution för mänskliga rättigheter i enlighet med Parisprinciperna<sup>5</sup>, men anser inte att det föreslagna mandatet ger kommissionen

<sup>4</sup> Se betänkandet sidan 322.

<sup>5</sup> FN:s generalförsamling, Principles relating to the status of national institutions, 20 december 1993, A/RES/48/134.

tillräckliga verktyg för att kunna utöva den skyddande uppgift som Parisprinciperna ålägger en nationell institution för mänskliga rättigheter (NHRI).

#### Frågan om handläggning av individärenden (kap 5.2)

Som Delegationen tidigare konstaterat inkluderar uppdraget att skydda de mänskliga rättigheterna både uppgiften att handlägga individuella klagomål och uppgiften att göra generella utredningar av misstänkta kränkningar av mänskliga rättigheter i samhället.

Att kunna ta emot och utreda individärenden är visserligen en valfri funktion enligt Parisprinciperna, men en betydelsefull sådan. Såväl nuvarande DO som tidigare ombudsmän mot diskriminering prioriterat har prioriterat denna uppgift. Delvis beror det på tillströmningen av ärenden men inte enbart. Ombudsmännen har också ansett att utredning och domstolsprövning av individärenden har varit/är ett effektivt medel att ge individer upprättelse samt att motverka diskriminerande strukturer i samhället.<sup>6</sup> FN:s handbok för inrättandet och stärkandet av NHRI lägger också stor vikt vid uppgiften, som beskrivs som en av de viktigaste för en NHRI samt som en tydlig indikation på att regeringen tar sina internationella åtaganden på allvar.<sup>7</sup>

Att en framtida kommission för mänskliga rättigheter förutspås ta emot ett större antal klagomål är enligt Juridiska fakultetsstyrelsens mening inget avgörande argument för att kommissionen ska förmenas behörighet att utreda sådana klagomål. Det faktum att många idag vänder sig till DO och JO är i sig en indikation på att människor upplever sig diskriminerade och kränkta samt att DO och JO upplevs som en möjlig väg till upprättelse.

Klart är att en kommission skulle behöva ett effektivt system för hantering av individärenden som tillät prioriteringar mellan ärenden. Så länge kriterierna för en sådan prioritering fastställs på förhand och redovisas öppet ser fakulteten inga hinder för en mer summarisk hantering av individärenden som faller utanför de prioriterade områdena. Så hanterar t.ex. också Diskrimineringsombudsmannen ärenden som faller utanför diskrimineringslagens skydd.<sup>8</sup> Som anges i propositionen till den nya diskrimineringslagen avgör DO själv om ombudsmannen vill driva ärendet till domstol. Den enskildes medgivande är en förutsättning, men ombudsmannen är inte tvungen att föra den enskildes talan på grund av att den enskilde själv är angelägen om att processa.<sup>9</sup> Om 7§ förvaltningslagen ska tolkas som ett hinder för prioriteringar, som Delegationen anger på sidan 367, borde en lagändring övervägas då en NHRI:s och förvaltningsmyndighets uppdrag väsentligt skiljer sig åt.

Prioriteringar mellan ärenden som rör mänskliga rättigheter är ingen enkel uppgift. Ingen rättighet kan anses viktigare än någon annan. Förverkligandet av en rättighet är dessutom ofta beroende av att andra rättigheter tillgodoses. Härmed är dock inte

---

<sup>6</sup> Se t.ex. Diskrimineringsombudsmannens årsrapporter för 2009 (s. 2-3) och 2010 (s. 5)

<sup>7</sup> UN Center for Human Rights, Handbook for the Establishment or Strengthening of National Institutions for the Protection and Promotion of Human Rights, Professional Training Series No. 4, sidan 28.

<sup>8</sup> Även tidigare ombudsmän mot diskriminering använde 'avslutsbrev' för att kortfattat meddela individen att man inte kom att utreda individens ärende samt varför.

<sup>9</sup> Prop. 2007/08:95, Ett starkare skydd mot diskriminering, sidan 432.

sagt att prioriteringar är omöjliga. Vissa kränkningar av mänskliga rättigheter är mer utbredda än andra eller får särskilt allvarliga konsekvenser i dagens samhälle. Mot en sådan bakgrund är det både rimligt och lämpligt att prioritera. Strategisk ärendehantering används bl. a. av den irländska kommissionen för mänskliga rättigheter (som anses uppfylla Parisprincipernas krav).<sup>10</sup> Också DO har inlett ett arbete med att prioritera mellan ärenden.<sup>11</sup>

### Andra verktyg för att skydda de mänskliga rättigheterna (kap 5.2)

Även bortsett från frågan om individärenden saknar den föreslagna kommissionen verktyg för att skydda de mänskliga rättigheterna.<sup>12</sup> De rättsliga befogenheterna omfattar en skyldighet för den som utför uppgifter inom den offentliga förvaltningen att lämna biträde åt kommissionen, d.v.s. svara på frågor om hur de efterlever de mänskliga rättigheterna i sin verksamhet samt ta emot besök från kommissionen. Om kommissionen vid en sådan granskning upptäcker kränkningar av de mänskliga rättigheterna kan den föreslå ändringar men har inget påtryckningsmedel för att få till stånd en rättelse, vare sig det gäller systemfel eller individuella fel. Man kan också tänka sig situationen att kommissionen kommer på oanmält besök och vägras tillträde till en plats där man misstänker att överträdelser pågår. Kommissionen har då inga befogenheter att vid vite eller liknande få tillträde till lokalerna.

Denna brist på rättsliga påtryckningsmedel skiljer sig starkt från de befogenheter som JO (särskild åklagare) och DO (driva ärenden i domstol och utfärda vitesföreläggande) har. JO kan som särskild åklagare an väcka åtal mot tjänstemän som begått brott i tjänsten. DO kan företräda individer i domstol samt vitesförelägga motparter som inte samarbetar. JO:s flitigast använda påtryckningsmedel är visserligen rätten att uttala sig om en myndighet eller tjänstmans myndighetsutövning, vilket i sig inte innebär att vederbörande måste rätta sig därefter. Erfarenhet visar emellertid att JO:s uttalanden väger tungt inom offentlig förvaltning. JO:s uttalanden leder ofta till rättelse och/eller åtgärder för att förhindra ny kritik. Detsamma har inte visat sig gälla andra ombudsmän som arbetat mot diskriminering och för barns rättigheter, vars uttalanden inte fått samma tyngd. Risken är påtaglig att den föreslagna kommissionen skulle bemötas på samma sätt. Sammantaget anser Juridiska fakultetsstyrelsen att Delegationens förslag som sådant inte kan läggas till grund för inrättandet av en nationell institution för mänskliga rättigheter. En sådan institution bör hantera individärenden och utrustas med påtryckningsmedel.

### **Styrning och tillsyn (kap 6)**

#### Förslagen om att införa hänvisningar till Sveriges internationella åtaganden i förvaltningslagen och vissa styrinstrument (kap 6.2.1 – 6.2.3 och 6.3)

<sup>10</sup> European Union Agency for Fundamental Rights, National Human Rights Institutions in the EU Member States, 2010, sidan 38

<sup>11</sup> Diskrimineringsombudsmannens årsredovisning 2010, sidan 12.

<sup>12</sup> Se t.ex. sidan 369 i utredningen: "Den nationella institutionen för mänskliga rättigheter föreslås inte utöva granskning i denna mening och inte ha några sanktionsmöjligheter eller kunna fatta beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den som granskats."

Förslagen om att i förvaltningslagen, olika styrdokument och utvalda lagar föra in hänvisningar till myndigheters, kommuners och landstings skyldighet att respektera Sveriges åtaganden om mänskliga rättigheter är väldigt lika de förslag som förts fram under kap 4.5 (tydliggörande i lag). Precis som ovan anser Juridiska fakultetsstyrelsen att förslagen innebär en indirekt inkorporering, vilket Delegationen säger sig vilja undvika.<sup>13</sup>

En prövning av JO om en myndighet ”respekterat den enskildes mänskliga rättigheter enligt de internationella överenskommelser som Sverige har åtagit sig att följa” torde inte endast, som Delegationen beskriver det på sidan 415, omfatta frågan om myndigheten vägletts av de internationella konventionerna utan gälla huruvida myndigheten i det enskilda fallet handlat i enlighet med konventionsåtagandena, åtminstone i vad avser de negativa förpliktelser som följer ur den enskildes mänskliga rättigheter.

De föreslagna ändringarna i myndighetsförordningen och polisförordningen, som pekar ut ledningens respektive länspolismästarens ansvar för genomförandet av de mänskliga rättigheterna är av mer övergripande karaktär, och skulle därmed inte få de konsekvenser som beskrivits ovan. I övrigt får förslagen anses föregripa den utredning som föreslagits ovan genom att indirekt inkorporering. Detsamma gäller förslagen om motsvarande formulering för kommuner och landsting i kap 6.3.

## **Forskning och kunskapsutveckling om mänskliga rättigheter i Sverige (kap 8)**

### Ett forskningsprogram om mänskliga rättigheter

Juridiska fakultetsstyrelsen tillstyrker förslaget om ett minst tioårigt forskningsprogram om de mänskliga rättigheterna, dock under förutsättningen att behovet av rättsvetenskaplig grundforskning och forskarutbildning tillgodoses på ett tydligt och effektivt sätt.

De forskningsfrågor som Delegationen fokuserar på förutsätter inte bara juridisk kunskap, utan en rättsvetenskaplig ansats. Juridiska fakultetsstyrelsen anser att Delegationen borde ha lyft fram behovet av rättsvetenskaplig forskning om mänskliga rättigheter för att säkerställa rättigheters implementering inom olika samhällssektorer (t ex genom andra än de rättsvårdande myndigheterna och även genom icke-statliga aktörer såsom företag). Det är en allvarlig brist i avsnitten om forskning och kunskapsutveckling.

Delegationen borde ha uppmärksammat att en övervägande del av forskning och kunskapsutveckling med anknytning till de mänskliga rättigheterna kräver medverkan av rättsvetenskapliga forskare. Det är otänkbart att beforska tolkning och implementering av de mänskliga rättigheterna utan att en eller flera forskare inom projektet har rättsvetenskaplig kompetens. Detsamma gäller frågan om myndigheters implementering av mänskliga rättigheter inom sin verksamhet.

Delegationen betonar däremot att ingen enskild disciplin skall äga frågor om de mänskliga rättigheterna. Medan vi delar denna åsikt är det likväl korrekt att en mycket begränsad del av forskning om mänskliga rättigheters implementering kan genomföras utan rättsvetenskapliga inslag. Av denna anledning anser Juridiska fakultetsstyrelsen att ett långsiktigt forskningsprogram bör innehålla klart definierade resurser för rättsvetenskapliga inslag i tvärvetenskaplig forskning om de mänskliga rättigheterna.

---

<sup>13</sup> Se sidan 322 i betänkandet.

Inte minst genom remissvar på lagförslag bidrar rättsvetenskapliga institutioner vid stora svenska universitet redan idag till att fördjupa kunskapen om huruvida dessa lagförslag är förenliga med Sveriges åtaganden under MR-konventioner. Medan avfattandet av remissvar är en obligatorisk uppgift för de rättsvetenskapliga institutionerna utgår ingen ersättning. I praktiken finansieras remissverksamheten genom fakultetsanslaget, och leder därmed till en urholkning av övriga forskningsuppgifter. I jämförelse med andra discipliners finansiering blir remissansvaret en nackdel för den svenska rättsvetenskapen. Förslaget om ett långvarigt forskningsprogram innebär en unik möjlighet att korrigera skevheten i denna fördelning och att stärka den rättsvetenskapliga MR-forskningen.

#### Nationella mål och indikatorer om mänskliga rättigheter och framtagande av SCB-statistik.

Juridiska fakultetsstyrelsen avstyrker förslaget om att regeringen utvecklar indikatorer för de mänskliga rättigheterna. Däremot tillstyrker fakultetsstyrelsen att SCB ges i uppdrag att redovisa statistik med anknytning till de mänskliga rättigheterna.

Enligt Juridiska fakultetsstyrelsens uppfattning är den enskildes förmåga att väcka rättsliga och politiska frågor om den korrekta implementeringen av de mänskliga rättigheterna en central aspekt i MR-systemet. Ytterst handlar mänskliga rättigheter om den statliga maktutövningens yttersta gräns i det enskilda fallet. Den centrala frågan är om rättigheten i fråga kränks eller inte.

Indikatordiskursen vilar däremot på en föreställning om att mänskliga rättigheter kan relativt oproblematiskt översättas till indikatorer, varmed graden av deras uppfyllande kan mätas på ett generellt plan. Denna föreställning är i bästa fall naiv. Indikatorernas akilleshäla är just betydelseglidningen från den rättsliga formuleringen av rättigheten till indikatorns formulering av rättigheten. I värsta fall förtränger den sekundära diskussionen om indikatorerna den primära diskussionen om de mänskliga rättigheters implementering i det enskilda fallet.

Delegationens förslag bortser också från den vetenskapliga kritiken som har riktats mot indikatorers användning inom MR-sektorn. Vi hänvisar i all korthet till Barsh i *Human Rights Quarterly* 1993 s 87 som redan då ansåg MR-indikatorer anses som olämpliga, medan indikatorers användbarhet inom t ex utvecklingsforskning bekräftas, och till Malhotra och Fasel, som avrapporterade diskussionen om MR-indikatorerna efter en expertkonferens i Åbo år 2005 och drog kritiska slutsatser.

Även om bruk av indikatorer inom MR vore lämplig skulle inte uppdraget att ta fram indikatorer ges till regeringen, som då fick tolkningsföreträdare om MR-åtagandens innebörd. Utvecklingen av indikatorerna och målen skulle överlåtas till en av statsmakten oberoende forskargrupp.

Förslaget om att låta SCB sammanställa statistik med relevans för de mänskliga rättigheterna är mycket mera moderat i sin utformning och tillstyrks av Juridiska fakultetsstyrelsen. Här finns det ingen risk att färdigformulerade indikatorer förtränger platsen för den rättsliga tolkningen av normers innebörd. Var och en som använder den statistik som SCB sammanställer är medveten om att kopplingen till enskilda mänskliga rättigheter måste ske på grundval av en egen och explicit tolkning av rättighetens innebörd.

Enligt delegation



Gregor Noll

Anna Nilsson