

Finansdepartementet

Remissvar

Bättre konsekvensutredningar Ds 2022:22, Fi2022/02452

Institutet för mänskliga rättigheter (institutet) yttrar sig över promemorian *Bättre konsekvensutredningar* (Ds 2022:22), inom ramen för institutets uppgift att främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige, med utgångspunkt i regeringsformen (RF), tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen, den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR), Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga), och andra för Sverige folkrättsligt bindande förpliktelser inom området mänskliga rättigheter. Institutet har även en särskild roll som oberoende nationell mekanism enligt artikel 33.2 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD).

Konsekvensutredningar för mänskliga rättigheter är en fråga av principiell karaktär för säkerställandet av de mänskliga rättigheterna. Enligt institutets arbetsordning ska därför remissen beslutas av institutets styrelse.

Sammanfattning

Institutet tillstyrker promemorians förslag om att en ny konsekvensförordning införs. Institutet anser dock att den föreslagna konsekvensförordningen även ska gälla konsekvensanalyser i förhållande till EKMR, lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), samt Sveriges övriga folkrättsligt bindande förpliktelser inom området mänskliga rättigheter. Detta kan förslagsvis ske genom ett tillägg i 10 § i den av promemorian föreslagna konsekvensförordningen alternativt i en egen bestämmelse.

Promemorians förslag

6.3.2 Nya krav på innehållet i konsekvensutredningar ska införas

I promemorian lämnas förslag på åtgärder, inklusive en ny förordning om konsekvensutredning, där bestämmelserna om konsekvensutredningar samlas i

en förordning. I promemorian anges bl.a. att vilka aktörer som påverkas av en åtgärd är centralt för att beskriva dess konsekvenser. Detta kan, enligt promemorian, gälla olika delar av staten, kommuner, företag och andra enskilda. Vidare anges att en åtgärd kan ha konsekvenser som inte tydligt berör just dessa aktörer och som inte har tydligt karaktären av kostnader och intäkter. Som exempel anges bl.a. konsekvenser för Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. I promemorian faller dessa in under samlingsbegreppet *andra relevanta konsekvenser* i 8 § 1 i den föreslagna konsekvensförordningen.

Inledningsvis kan konstateras att institutet ser positivt på att Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter nämns som ett exempel på andra relevanta konsekvenser. Institutet anser dock att det inte är tillräckligt att de internationella åtagandena faller in under ett så omfattande samlingsbegrepp.

Institutet anser att den föreslagna konsekvensförordningen uttryckligen ska ange att om ett förslag har betydelse för EKMR, barnkonventionen samt Sveriges övriga folkrättsligt bindande förpliktelser inom området mänskliga rättigheter, ska en konsekvensanalys göras. Detta kan ske genom förslagsvis ett tillägg i 10 § i den föreslagna konsekvensförordningen. Där anges redan Sveriges skyldigheter som följer av anslutningen till Europeiska unionen och det kan vara lämpligt att institutets förslag infogas där. Ett alternativ är att en egen bestämmelse införs för institutets förslag.

Institutet motiverar detta ställningstagande utifrån följande.

Inledningsvis kan institutet konstatera att enligt 1 kap. 2 § RF ska den offentliga makten utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Det allmänna ska bl.a. trygga rätten till arbete, bostad och utbildning, främja en hållbar utveckling, verka för att alla människor ska uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället samt för att barns rätt tas till vara. Enligt institutet krävs att hela lagstiftningskedjan, från utredningsdirektiv till beslut i riksdagen, präglas av ett människorättsperspektiv för att uppnå detta mål.

Enligt 2 kap. 19 § RF framgår det att lag, eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden enligt EKMR. Bestämmelsen är utformad som en direkt förhållningsregel till de normgivande organen, dvs. de institutioner som har rätt att meddela rättsligt bindande föreskrifter. Vissa bestämmelser i EKMR saknar dessutom motsvarighet i det svenska rättighetskyddet t.ex. artikel 8 (skyddet för familjeliv), rätten till ett effektivt rättsmedel (artikel 13) och

förbudet mot dubbelbestraffning i artikel 4 i tilläggsprotokoll nr 7.¹ Institutet anser att det är angeläget att konsekvensanalyser utifrån EKMR införs i konsekvensförordningen för att skydda de mänskliga rättigheterna när de aktörer som omfattas av konsekvensförordningen beslutar om föreskrifter, allmänna råd osv.²

Vad gäller barnkonventionen är den sedan 1 januari 2020 svensk lag. Det framgår av den av riksdagen antagna strategin för att stärka barnets rättigheter i Sverige att lagstiftningen är statens främsta instrument för att garantera att barnets rättigheter tillgodoses i verksamheter, beslut och åtgärder som rör det enskilda barnet och barn som kollektiv. All lagstiftning som rör barn ska därför utformas i överensstämmelse med normerna i barnkonventionen och andra internationella traktat som reglerar barnets rättigheter. Vidare anges att det är viktigt att hela lagstiftningskedjan, från utredningsdirektiv till beslut i riksdagen, präglas av både ett barnperspektiv och ett barnrättsperspektiv.³

Vidare kan institutet konstatera att Barnrättighetsutredningen, som utredde frågan om inkorporering av barnkonventionen, i sitt betänkande lyfte fram att barnkonventionen bör komma till uttryck i förarbeten i högre utsträckning.⁴ Utredningen föreslog därför att en bestämmelse skulle tas in i kommittéförordningen (1998:1474) med innebörden att om förslag i ett betänkande har betydelse för barnets rättigheter ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. En sådan bestämmelse har inte införts i kommittéförordningen och föreslås inte nu heller i promemorian. Institutet anser att det är en brist att detta förslag inte har omhändertagits i den nu föreslagna konsekvensförordningen. Institutet och även Barnombudsmannen

¹ Protokoll nr 7 till konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Strasbourg den 22 november 1984.

² Ministerkommitténs riktlinjer för att förebygga och avhjälpa kränkningar av den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna, antaget av Europarådets ministerkommitté, 1444e mötet, 28 september 2022 (ffa riktlinje 5.2) - https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a7b73b.

³ Prop. 2009/10:232, *Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige*, s.11–12.

⁴ SOU 2016:19, *Barnkonventionen blir svensk lag*, s 105 ff.

har påpekat detta i sina rapporter till FN:s kommitté för barnets rättigheter (FN:s barnrättskommitté).⁵

När det gäller Sveriges övriga folkrättsliga åtaganden måste alla nya lagar och regler som införs i Sverige vara förenliga med Sveriges internationella mänskliga rättighetsförpliktelser. Detta framhålls i flera konventioner. För att nämna ett exempel åtar sig konventionsstaterna i CRPD att vidta alla ändamålsenliga lagstiftningsåtgärder, administrativa och andra åtgärder för att uppfylla de rättigheter som erkänns i CRPD. Konventionsstaterna åtar sig vidare att vidta alla ändamålsenliga åtgärder, däribland lagstiftning, för att modifiera eller avskaffa gällande lagar, bestämmelser, sedvänjor och bruk som är diskriminerande mot personer med funktionsnedsättning (CRPD artikel 4.1 a och b).⁶

I regeringens strategi för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter anges att det är grundläggande att svensk lagstiftning är utformad i överensstämmelse med alla de konventionsåtaganden som gjorts.⁷

6.5.1 Metodutveckling, vägledning, utbildning

Promemorian föreslår att Ekonomistyrningsverket (ESV) ska ansvara för metodutveckling, vägledning och utbildning i arbetet med konsekvensutredningar. Institutet tillstyrker förslaget och anser i samma anda att ESV även bör ta huvudansvar för att säkerställa metodutveckling m.m. för konsekvensutredningar om mänskliga rättigheter. Denna fråga bör dock utredas vidare inom Regeringskansliet för att förvissa sig om att ESV har erforderliga kunskaper i frågor som rör t.ex. funktionsnedsättning, demokratifrågor och mänskliga rättigheter. Slutligen är det angeläget att särskilda utredare och kommittéer som utsetts efter regeringsbeslut får de ekonomiska resurser som behövs för att kunna göra kvalitativa konsekvensutredningar inom området mänskliga rättigheter.

⁵ Institutet för mänskliga rättigheter, *Kompletterande information till FN:s kommitté för barnets rättigheter*, 2022. Barnombudsmannen, *FN:s konvention om barnets rättigheter, Tilläggsrapport – Sverige Barnombudsmannen*, Sveriges sjätte och sjunde rapportperiod 15 augusti 2022

⁶ Se även artikel 2.2 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter.

⁷ Regeringens skrivelse 2016/17: 29, *Regeringens strategi för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter*, s. 9–11.

Detta remissvar har beslutats av institutets styrelse och föredragits av utredaren/juristen Anna Rosenmüller Nordlander. Vid den slutliga handläggningen har också tillförordnade vikarierande direktören Charlotte Palmstierna och utredaren/juristen Lars Olsson deltagit.

För styrelsen,

Charlotte Palmstierna
T.f vikarierande direktör