

STARKA OCH VERKNINGSFULLA NATIONELLA MÄNNISKORÄTTSS- INSTITUTIONER

UTMANINGAR, LOVANDE
PRAXIS OCH MÖJLIGHETER

—
SAMMANFATTNING

1

Vad är nationella
människorättsinstitutioner?

2

Medvetenhet om nationella
människorättsinstitutioner i EU

4

Viktiga slutsatser och FRA:s
yttranden

© Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter, 2021

Kopiering tillåten med angivande av källan.

För vidareutnyttjande eller kopiering av fotografier eller annat material som inte omfattas av Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheters upphovsrätt måste tillstånd begäras direkt från upphovsrättsinnehavaren.

Varken Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter eller någon person som agerar på byråns vägnar är ansvarig för hur nedanstående uppgifter används.

Luxemburg: Europeiska unionens publikationsbyrå, 2021

Print	ISBN 978-92-9461-076-8	doi:10.2811/06223	TK-01-20-631-SV-C
PDF	ISBN 978-92-9461-046-1	doi:10.2811/84060	TK-01-20-631-SV-N

Foto:

Titelsidan: © FRA

Sidan 3: © AdobeStock – photo 5000

Sidan 8: © AdobeStock – konoplizkaya

Sidan 13: © AdobeStock – Guillaume Le Bloas

De nationella människorättsinstitutionerna är en viktig del av ländernas system för att skydda de mänskliga rättigheterna. Genom att bidra till en ökad medvetenhet, och genom att ge råd, övervaka och ställa myndigheter till svars, spelar de en central roll i hanteringen av vår tids stora människorättsutmaningar. De arbetar både med ständigt aktuella problem som diskriminering och ojämlikhet och med nya frågor som hur våra rättigheter påverkas av artificiell intelligens eller covid-19-pandemin.

I denna rapport tittar Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (FRA) närmare på nationella människorättsinstitutioner, såväl i EU som i Nordmakedonien, Serbien och Storbritannien. Rapporten offentliggörs tio år efter FRA:s första djuplodande studie på området. I rapporten undersöker FRA relevanta händelser, utmaningar för institutionernas verkningsfullhet och åtgärder för att maximera deras inflytande. FRA visar även på lovande praxis och möjligheter till ökat samarbete, till exempel de nationella människorättsinstitutionernas roll i arbetet med att främja övervakningen av rättsstatsprincipen och efterlevnaden av EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna.

FRA:s slutsatser visar att de nationella människorättsinstitutionerna, för att nå sin fulla potential, behöver ett tydligt uppdrag, en oberoende ställning, tillräckliga resurser och en sammansättning som återspeglar mångfalden i våra samhällen. De behöver också uppfylla de Parisprinciper om de nationella människorättsinstitutionernas oberoende och verkningsfullhet som antagits av FN.

Parisprinciperna

Parisprinciperna är det grunddokument som lagt den internationella grunden för de nationella människorättsinstitutionerna. De innehåller de minimikrav som ställs på de nationella människorättsinstitutionerna och de internationella riktmärken som avgör om en institution kan ackrediteras. Parisprinciperna antogs av FN:s generalförsamling genom resolution 48/134 av den 20 december 1993.

Dokumentet finns i sin helhet på följande sida: **Principerna för nationella institutioners status (Parisprinciperna)**.

VAD ÄR NATIONELLA MÄNNISKORÄTTSSINSTITUTIONER?

Nationella människorättsinstitutioner är oberoende organisationer som stater inrättat för att främja och skydda mänskliga rättigheter i sina länder. Organisationerna förekommer i olika former – de kan till exempel vara människorättsutskott eller ombudsmannainstitutioner – och har i allmänhet flera olika uppdrag. Till exempel är hälften av de nationella människorättsinstitutioner som omfattas av denna rapport även ombudsmannainstitutioner, och 16 av dem har antingen helt eller delvis även uppdrag att hantera jämlikhetsfrågor. Dessa institutioner är, oavsett deras exakta struktur eller befogenheter, avgörande för arbetet med att främja mänskliga rättigheter på nationell nivå.

De nationella människorättsinstitutionerna har starka kopplingar till den internationella människorättslagstiftningen, som bidrar till att ge dem en starkare roll och ett större inflytande. De omfattas av de internationella miniminormer som anges i Parisprinciperna. Dessa principer utgör ramen för oberoende och verkningsfullhet när det gäller att främja och skydda mänskliga rättigheter. I FN:s Agenda 2030

för hållbar utveckling, närmare bestämt mål 16 om starka institutioner, finns en indikator för nationella människorättsinstitutioner som uppfyller Parisprinciperna (indikator 16.A.1).

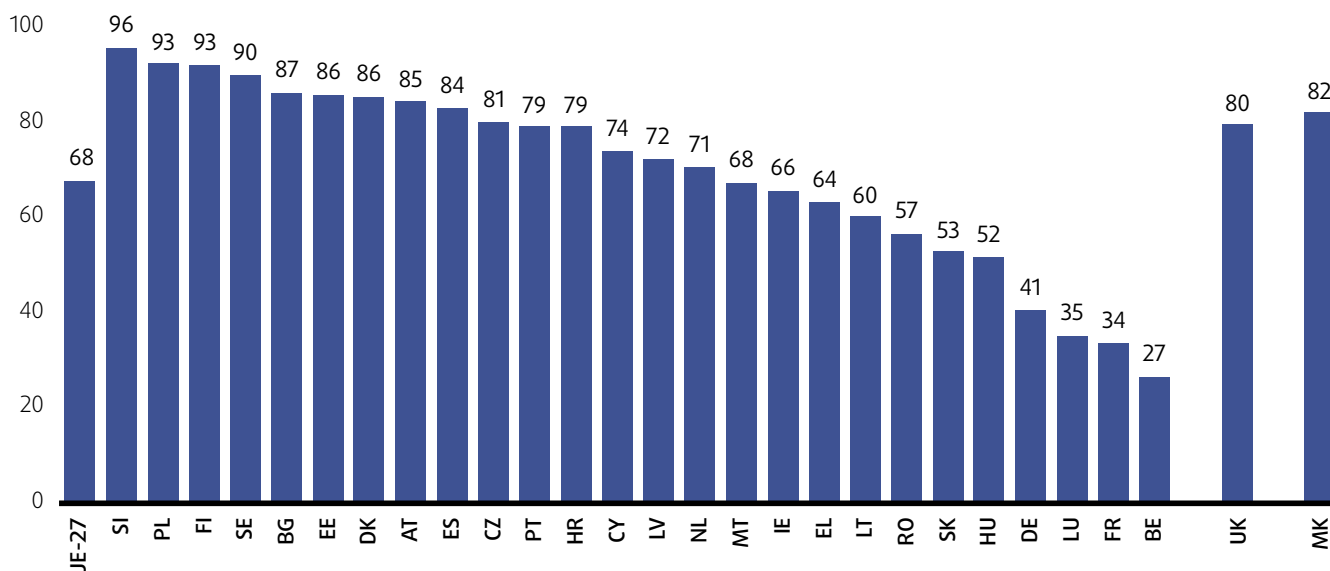
MEDVETENHET OM NATIONELLA MÄNNISKORÄTTSPÄTTITIONER I EU

Enligt FRA:s undersökning om grundläggande rättigheter⁽¹⁾ 2019 – som omfattade EU:s 27 medlemsstater, Nordmakedonien och Storbritannien – har sammanlagt 68 % av alla människor hört talas om den nationella människorättsinstitutionen i sitt land. Medvetenheten om dessa institutioner varierar dock stort mellan olika länder, från 96 % i Slovenien till 27 % i Belgien (se figur 1). Bland ungdomar i åldern 16–29 år är medvetenheten om den nationella människorättsinstitutionen i landet i genomsnitt lägre (60 % eller mindre) än bland äldre (68 % eller mer). Bland personer med allvarliga begränsningar i sin vardag (såsom personer med funktionsnedsättning) är medvetenheten lägre (58 % eller mindre) än bland personer utan sådana begränsningar (70 %). Det finns inga skillnader mellan män och kvinnor när det gäller medvetenheten om nationella människorättsinstitutioner.

Nationella människorättsinstitutioner kännetecknas av följande:

- ★ De är särskilda oberoende enheter som inrättats enligt nationell rätt – och som i regel rapporterar till det nationella parlamentet.
- ★ De är institutioner med ett brett uppdrag att öka medvetenheten och främja utbildning samt skydda de mänskliga rättigheterna genom att bedriva övervakning och genom att behandla, utreda och rapportera enskilda klagomål.
- ★ De är nationella organ som ger råd om och övervakar mänskliga rättigheter.
- ★ De är institutioner som genom en internationell utvärderingsprocess ackrediterats efter att helt (A-status) eller delvis (B-status) ha bedömts uppfylla kraven i Parisprinciperna.
- ★ De är organisationer med uppdrag att nationellt och internationellt övervaka och rapportera om den egna statens människorättsarbete.
- ★ De är organ som har rätt att delta i FN:s råd för mänskliga rättigheter och andra internationella människorättsmekanismer.

FIGUR 1: MEDVETENHET OM RESPEKTIVE LANDS NATIONELLA MÄNNISKORÄTTSPÄTTITION, PER LAND (i %) (a) (b) (c) (d) (e)



Källa: FRA, Fundamental Rights Survey 2019 (uppgifter insamlade i samarbete med Statistics Netherlands [NL], Centre des technologies de l'information d'Etat [LU] och Statistics Austria [AT]).

▲ Anmärkningar:

- (a) Av alla svarande som ombetts att fylla i avsnittet "Rights awareness and responsibilities" i undersökningen (n = 26 045).
- (b) I Italien kunde man inte identifiera någon organisation som motsvarade en nationell människorättsinstitution.
- (c) För de länder som har två nationella människorättsinstitutioner valde man att låta den kändaste av dem ingå i undersökningen.
- (d) Mindre än 1 % av de svarande valde svarsalternativet "vill inte uppge", och högst 2 % svarade "vet inte" i några medlemsstater.
- (e) Fråga: "Har du hört talas om något av följande? Ange det svar som du först kommer att tänka på. (NAMN PÅ DEN NATIONELLA [ACKREDITERADE] MÄNNISKORÄTTSPÄTTITIONEN)".

(1) FRA, What do fundamental rights mean for people in the EU? – Fundamental Rights Survey, Europeiska unionens publikationsbyrå, Luxemburg, 2020.

Hanteringen av covid-19

Människorättsinstitutionen i **Finland** har agerat snabbt i fråga om de åtgärder som vidtagits mot covid-19 och har skapat en webbsida där man förklarar de lagändringar som gjorts och hur de påverkar genomförandet av mänskliga och grundläggande rättigheter (*).

Den nationella människorättsinstitutionen i **Polen** har skapat en ingångssida på sin webbplats med information om institutionens arbete med anledning av pandemin och dess övervakning av regeringens åtgärder mot covid-19 (**).

Den nationella människorättsinstitutionen i **Luxemburg** har skrivit ett öppet brev till premiärministern. I brevet välkomnar den regeringens dagliga insatser för att säkerställa att hela befolkningen är skyddad under denna svåra tid. Man informerar om sitt uppdrag att följa händelseutvecklingen och

förklarar i vilken utsträckning inskränkningar av grundläggande fri- och rättigheter är nödvändiga och proportionella i förhållande till vad situationen kräver. Man påminner också om att de mänskliga rättigheterna utgör en tydlig och oumbärlig ram för regeringen i arbetet med att upprätthålla en rimlig balans mellan att skydda folkhälsan och respektera grundläggande fri- och rättigheter (**).

(*) Finland, Människorättscentret (2020), covid-19.

(**) Polen, kommissarien för mänskliga rättigheter (2020), Koronavirus i epidemia w Polsce.

(***) Luxemburg, CDDH, Lettre ouverte du président de la CCDH au Premier Ministre. Mer information om hur covid-19-pandemin har påverkat människors grundläggande rättigheter finns i FRA:s **bulletiner om coronaviruset**.



Viktiga slutsatser och FRA:s yttranden

- ★ **Tillräckliga befogenheter:** De nationella människorättsinstitutionerna har ofta ett brett uppdrag. Detta omfattar många områden av EU-rätten där EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna gäller. Detta inkluderar övervakning av de grundläggande rättigheterna, handläggning av klagomål, utredning av kränkningar av rättigheter, rådgivning till beslutsfattare samt samarbete med andra rättighetsorgan på nationell och internationell nivå. För att öka deras inflytande bör medlemsstater, både regeringar och parlament, formellt rådfråga de nationella människorättsinstitutionerna, följa upp deras rekommendationer och svara på deras specifika frågor.
- ★ **Stärkt roll på EU-nivå:** EU arbetar ständigt med att integrera de grundläggande rättigheterna i sin lagstiftning och finansiering och skulle kunna utnyttja de nationella människorättsinstitutionerna ytterligare när unionen övervakar genomförandet av de åtaganden om grundläggande rättigheter som fastställts i EU-rätten, inbegripet den rättsligt bindande EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna. EU skulle också regelbundet kunna samarbeta med dem i frågor som rör grundläggande rättigheter, såsom rättsstatsprincipen och användningen av stadgan.
- ★ **Efterlevnad av FN:s Parisprinciper:** Sexton nationella människorättsinstitutioner i EU uppfyller nu fullt ut FN:s vägledande principer, vilket kan jämföras med nio när FRA offentliggjorde sin första översikt över dem 2010. Sex andra länder har nationella människorättsinstitutioner som inte uppfyller principerna fullt ut. De återstående fem håller på att inrätta nationella människorättsinstitutioner som eftersträvar ackreditering och efterlevnad. Nu finns även ett europeiskt nätverk (European Network of National Human Rights Institutions – ENNHRI) som stöder, stärker och kopplar samman de nationella människorättsinstitutionerna. Alla medlemsstater bör utnyttja detta stöd och se till att deras nationella människorättsinstitutioner fullt ut efterlever FN:s principer.
- ★ **Skydd och oberoende:** Nästan hälften av cheferna för de nationella människorättsinstitutionerna har rättsligt skydd avseende straffrättsligt och civilrättsligt ansvar. Tretton nationella människorättsinstitutioner har rapporterat att deras personal har varit utsatta för hot och trakasserier på arbetsplatsen. Medlemsstaterna måste skydda dessa institutioner, deras medlemmar och personal, även på rättslig nivå, och säkra att de nationella människorättsinstitutionerna är fullständigt funktionellt oberoende.
- ★ **Mångfald:** Samverkan med ett brett spektrum av samhället kan bidra till att öka medvetenheten om rättigheter och göra de nationella människorättsinstitutionerna effektivare. Detta inbegriper också att bygga närmare band med det civila samhället samt med regioner och städer.
- ★ **Tillräckliga resurser:** Det saknas fortfarande personal vid många nationella människorättsinstitutioner med hänsyn till deras mångsidiga uppdrag. Medlemsstaterna bör därför förse de nationella människorättsinstitutionerna med de ekonomiska och mänskliga resurser som krävs för att de ska kunna utföra sina uppdrag på ett effektivt sätt.

Under de tio år som gått sedan FRA:s första rapport om nationella människorättsinstitutioner har antalet institutioner som uppfyller Parisprinciperna ökat från nio till 16 i EU:s nuvarande 27 medlemsstater. Ytterligare sex medlemsstater har nationella människorättsinstitutioner som inte helt uppfyller principerna. Det innebär att alla utom fem medlemsstater – Tjeckien, Estland, Italien, Malta och Rumänien – har nationella människorättsinstitutioner. Även i dessa fem länder går utvecklingen framåt med att ackreditera institutioner och uppfylla Parisprinciperna.

En viktig händelse sedan FRA:s rapport om institutionerna 2010 är inrättandet av det europeiska nätverket av nationella människorättsinstitutioner (ENNHRI). Nätverket stöder, stärker och kopplar samman de nationella människorättsinstitutionerna, ger råd om inrättande och ackreditering, kollegialt utbyte och kapacitetsuppbyggnad, solidaritet och samarbete med EU och andra mekanismer.

EU har aldrig lagstiftat i frågor som rör nationella människorättsinstitutioner. I Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 235/2014 av den 11 mars 2014 om inrättande av ett finansieringsinstrument för demokrati och mänskliga rättigheter i hela världen bekräftade dock EU de nationella människorättsinstitutionernas stora betydelse genom att uttryckligen åta sig att stödja dessa i länder utanför EU. Dessutom hänvisar FRA till Parisprinciperna i sin inrättandeförordning, **förordning (EG) nr 168/2007**. I förslaget till ändring av förordningen om gemensamma bestämmelser för EU:s finansieringsprogram anges uttryckligen att organ som främjar grundläggande rättigheter operativt ska medverka i genomförandet av EU-rätten⁽²⁾. Nationella människorättsinstitutioner förekommer regelbundet i debatten om EU:s rättsstatsmekanismer. Dessa institutioner skulle också kunna vara mer involverade i EU:s strategier och ramar, till exempel när det gäller tillämpningen av EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad *stadgan*) eller rapporteringen om rättsstatsprincipen. En förutsättning för att de nationella människorättsinstitutionerna i EU ska kunna nå sin fulla potential är att det finns starka, verkningsfulla och oberoende sådana institutioner i alla medlemsstater.

NATIONELLA MÄNNISKORÄTTSPRINCIPER SOM INNEHAR A-STATUS OCH UPPFYLLER PARISPRINCIPERNA I ALLA EU:s MEDLEMSSTATER

Alla EU:s medlemsstater har åtagit sig att inrätta nationella människorättsinstitutioner. Eftersom dessa institutioner har ett övergripande uppdrag som omfattar alla mänskliga rättigheter är det viktigt att de är bättre rustade för att genomföra grundläggande rättigheter inom det snävare EU-rättsliga perspektivet.

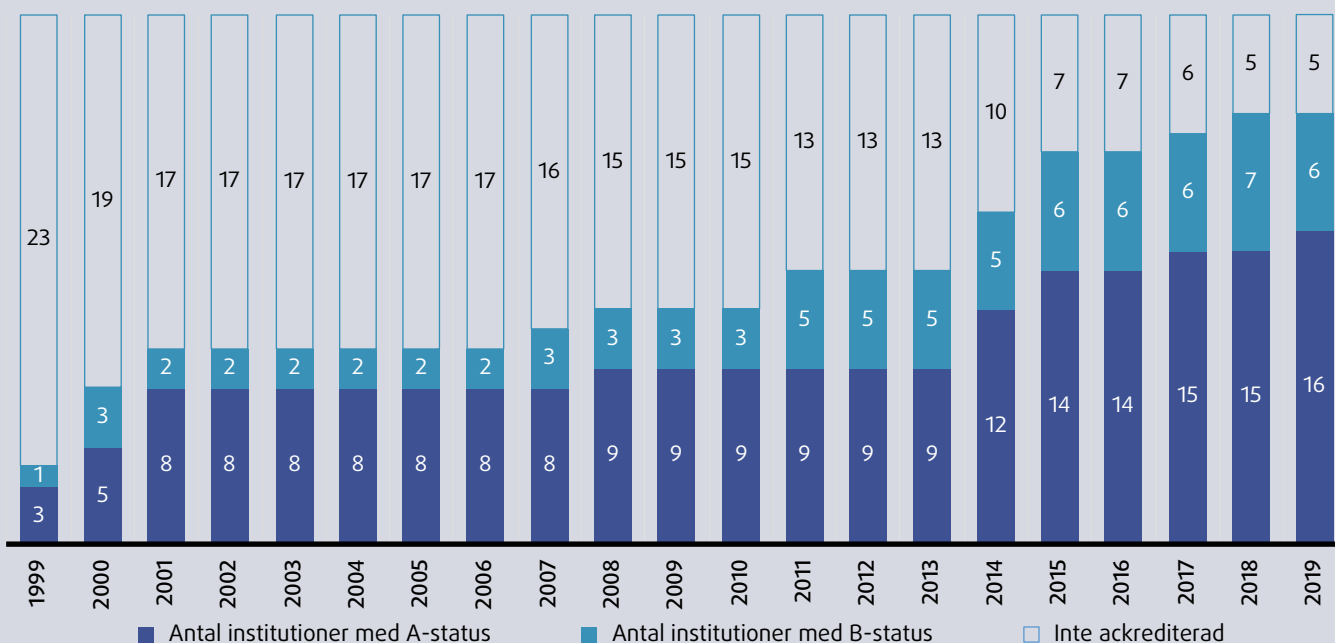


FRA:s YTTRANDE 1

FRA påminner om yttrandet i sin rapport om nationella människorättsinstitutioner från 2010 och anser att alla EU:s medlemsstater bör ha oberoende, verkningsfulla och inflytelserika människorättsinstitutioner som uppfyller Parisprinciperna, för att på ett mer verkningsfullt sätt kunna upprätthålla och främja mänskliga och grundläggande rättigheter.

⁽²⁾ Europeiska kommissionen, **Förslag till förordning om gemensamma bestämmelser för vissa EU-fonder**, COM(2018) 375 final, Strasbourg, den 29 maj 2018.

FIGUR 2: ANTAL EU-LÄNDER MED NATIONELLA MÄNNISKORÄTTSPÄRINSTITUTIONER SOM INNEHAR A- ELLER B-STATUS



Källa: FRA, 2020 (skrivbordsforskning baserad på uppgifter om medlemskap och ackreditering från ENNHRI och GANHRI).

FRA:s YTTRANDE 2

De medlemsstater som har nationella människorättsinstitutioner bör sträva efter att göra dem mer verkningsfulla, oberoende och inflytelserika i enlighet med rekommendationerna från ackrediteringskommittén (Sub-Committee on Accreditation, SCA) i Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI). Medlemsstater som inrättar nationella människorättsinstitutioner bör vägledas av SCA:s allmänna observationer för att säkerställa att de uppfyller Parisprinciperna. I detta avseende kan medlemsstaterna också utnyttja det tekniska stöd som ENNHRI, mellanstatliga organisationer och kontoret för FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter (OHCHR) tillhandahåller.

Även om endast fem av EU:s medlemsstater inte har någon nationell människorättsinstitution alls, var det i juni 2020 fortfarande 11 av de 27 medlemsstaterna som inte hade en sådan institution som fullt ut uppfyllde Parisprinciperna och innehade A-status.

▲ Anmärkning: Omfattar endast EU:s 27 medlemsstater. "Inte ackrediterad" avser antalet medlemsstater som inte har någon ackrediterad nationell människorättsinstitution.

STÄRKTA ROLLER FÖR NATIONELLA MÄNNISKORÄTTSPÄTTSTATIONER I EU – OBEROENDE ÖVERVAKNING AV GRUNDLÄGGANDE RÄTTIGHETER I MEDLEMSSTATERNA

Det EU-rättsliga kravet att inrätta eller utse jämlikhetsorgan har i många länder inneburit att den nationella människorättsinstitutionen även fungerar som sådant. Europeiska kommissionen har i en rekommendation senare också uppmanat medlemsstaterna att stärka jämlikhetsorganens oberoende och verkningfullhet så att de bättre kan utföra sina uppgifter. Det kan till exempel handla om att på ett oberoende sätt bistå personer som blivit diskriminerade, att verka för jämlikhet, att genomföra oberoende undersökningar och att offentliggöra oberoende rapporter och rekommendationer (**kommissionens rekommendation (EU) 2018/951 om standarder för jämlikhetsorgan – rekommendation 1.2**).

Europeiska unionens råd underströk i sina slutsatser om stadgan som antogs i september 2019 att "oberoende nationella människorättsinstitutioner för mänskliga rättigheter, jämställdhetsorgan och andra mekanismer för mänskliga rättigheter [...] spelar en avgörande roll för att skydda och främja de grundläggande rättigheterna och för att se till att stadgan efterlevs". Rådet uppmanade parterna att samarbeta med dessa mekanismer och stödja dem inom ramen för sina mandat, även vad gäller genomförandet och främjandet av stadgan.

De nationella människorättsinstitutionerna är med sina breda uppdrag relevanta på många områden inom stadgans EU-rättsliga tillämpningsområde. Detta gäller till exempel viktiga EU-rättsliga frågor (t.ex. asyl och migration, dataskydd och rättskipning i brottmål) där de nationella människorättsinstitutionerna skulle kunna ha en starkare roll i övervakningen av hur stadgan tillämpas i medlemsstaterna. Institutionerna skulle även kunna utveckla samarbetet med och stödet till aktörer som arbetar med att verkställa stadgan – regeringar, förvaltningar, lagstiftare, domare och andra rättstillämpare, brottsbekämpande organ, organisationer i det civila samhället och rättighetsaktivister – för att förbättra verkställigheten av och öka medvetenheten om stadgan.

Anmärkning: E&W, England och Wales; NI, Nordirland; SCT, Skottland.



FRA:s YTTRANDE 3

EU skulle mer konsekvent kunna förlita sig på de nationella människorättsinstitutionerna som viktiga aktörer i arbetet med att genomföra grundläggande rättigheter, bland annat genom att säkerställa en oberoende och verkningfull övervakning av grundläggande rättigheter i medlemsstaterna. Ett sådant förlitande på de nationella människorättsinstitutionerna bör bygga på nära och regelbundna förbindelser med specifika nationella människorättsinstitutioner och ENNHRI. Ett kvalificerat samarbete skulle kunna vara förbehållet de nationella människorättsinstitutioner som uppfyller Parisprinciperna och ENNHRI. För att säkerställa att de nationella människorättsinstitutionerna och ENNHRI kan bedriva ett verkningfullt samarbete är det viktigt att tillhandahålla tillräckliga mänskliga och ekonomiska resurser.

Ett sådant samarbete måste genomföras utan att äventyra de nationella människorättsinstitutionernas oberoende och verkningfullhet, i enlighet med Parisprinciperna. Nationella människorättsinstitutioner ersätter inte staternas skyldighet att genomföra grundläggande rättigheter. De kan dock bidra med oberoende råd och landsspecifika rekommendationer och fungera som en oberoende övervakningsmekanism för att kontrollera att staterna lever upp till sina åtaganden om grundläggande rättigheter.

FIGUR 3: INSTITUTIONER MED UPPDRAG ATT AGERA JÄMLIKHETSORGAN ENLIGT EU-RÄTTEN

A-status	B-status	Ingen ackrediterad institution	0 – inte ensamt jämlikhetsorgan
Österrike	Belgien	Bulgarien – kommission	Bulgarien – ombudsman
Kroatien	Cypern	Tjeckien	Danmark
Estland	Finland	Frankrike	Tyskland
Grekland	Ungern	Irland	Italien
Lettland	Litauen	Luxemburg	Malta
Nederländerna	Polen	Portugal	Rumänien – institut
Rumänien – institut	Rumänien – ombudsman	Slovakien	Slovenien
Spanien	Sverige	Storbritannien – E&W	Storbritannien – SCT
Storbritannien – NI	Nordmakedonien	Serbien	
Jämlikhetsorgan	0	0	0
			n / a

Källa: FRA, 2020 (baserat på 33 besvarade enkäter som skickats ut till 34 nationella människorättsinstitutioner och FRA:s skrivbordsforskning).

FRA:s YTTRANDE 4

EU-institutionerna skulle kunna upprätta ett mer regelbundet utbyte med de nationella människorättsinstitutionerna. Utbytet skulle till exempel kunna ske i Europeiska unionens råd, i dess arbetsgrupper om grundläggande rättigheter eller i andra arbetsgrupper.

Ett regelbundet utbyte av lovande praxis och utmaningar i samband med nationella människorättsinstitutioner skulle kunna skapa möjligheter för ömsesidigt lärande om hur man bäst kan öka de nationella människorättsinstitutionernas verkningsfullhet, oberoende och inflytande i syfte att kunna utnyttja institutionerna på bästa sätt i ett EU-sammanhang.

Dessutom skulle ett utbyte kunna ske med Europeiska kommissionen, till exempel i samband med övervakningen av EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna och rättsstatsprincipen.

FRA:s forskning visar att endast fyra av de 33 nationella människorättsinstitutioner som omfattas av denna rapport i dagsläget tillämpar stadgan systematiskt, medan övriga uppger att de ännu inte utnyttjar dess möjligheter fullt ut. Institutionerna menar dock att stadgan tycks användas alltmer inom alla delar av deras rättsliga och politiska system. På frågan om stadgan har fått en större roll i de nationella människorättsinstitutionernas arbete de senaste tio åren – sedan den blev rättsligt bindande – svarade 16 av de institutioner som besvarade frågan att stadgan har fått en större roll, medan 13 svarade att de inte kunde se att stadgan fått någon ökad betydelse i deras arbete. 18 nationella människorättsinstitutioner ansåg att stadgans begränsade tillämpningsområde var ett skäl till att den inte används så mycket. Nästan lika många (16) uppgav att den bristande förståelsen för stadgans mervärde jämfört med internationella instrument, till exempel den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna eller nationella rättskällor (13), var ett skäl till att stadgan inte används i någon större utsträckning. Institutionerna tycks alltså framför allt anse att stadgan är för komplex för att tillämpas, även om endast fyra nationella människorättsinstitutioner uppgav att begränsningar i deras uppdrag förhindrade dem att använda dokumentet i större utsträckning.



Enligt FRA:s forskning är det på grund av de nationella människorättsinstitutionernas nationella fokus och etablerade kanaler med FN som relativt få av dem har något direkt utbyte eller samarbete med EU-institutionerna. ENNHRI har dock spelat en viktig roll när det gäller att förbättra de nationella människorättsinstitutionernas förbindelser med den regionala politiken och regionala processer, även på EU-nivå. ENNHRI ger också de nationella människorättsinstitutionerna en gemensam röst i regionen, bland annat genom att upprätta regionala rapporter och rekommendationer som kan användas i lagstiftnings- och beslutsprocesser. Generellt sett skulle utbytet mellan de nationella människorättsinstitutionerna och EU kunna utökas betydligt – både när det gäller EU-processer och medlemsstaternas deltagande i EU-förfaranden.

Ett viktigt exempel är möjligheterna att utveckla nationella organ som kan delta i övervakningen av EU-finansierade program på nationell nivå. Med dagens EU-fonder, under programperioden 2014–2020, måste medlemsstaterna enligt EU-lagstiftningen uppfylla vissa villkor (förhandsvillkor) för att få tillgång till EU-finansiering (till exempel för regional utveckling, sammanhållning och sociala frågor). De måste till exempel ha förutsättningar att kunna genomföra EU:s lagstiftning och politik inom diskriminering och jämställdhet, samt FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. För att övervaka genomförandet finns det inom EU-rätten även en möjlighet att låta nationella organ med ett jämlikhetsuppdrag sitta med i relevanta övervakningskommittéer på nationell nivå. FRA:s forskning visar dock att det är väldigt få av de nationella människorättsinstitutioner som även fungerar som jämlikhetsorgan som suttit med i övervakningskommittéer för EU-finansierade program.

Inför EU:s nästa programperiod, 2021–2027, innebär kommissionens nuvarande förslag till ändring av den (så kallade) förordningen om gemensamma bestämmelser för EU-fonderna en möjlighet att involvera nationella organ med ansvar för att främja grundläggande rättigheter. Att till exempel låta nationella människorättsinstitutioner spela en sådan roll inom EU-finansierade program skulle kunna vara en möjlighet att förbättra genomförandet av grundläggande rättigheter i EU och att stärka institutionernas roll och öka deras inflytande på fältet. Det skulle också kunna vara en möjlighet att bättre integrera internationella människorättsnormer i EU:s rätts- och beslutsprocesser.

FRA:s YTTRANDE 5

EU bör fortsätta att förse nationella människorättsinstitutioner och ENNHRI med resurser för att ytterligare stödja deras verkningsfulla insatser för att genomföra grundläggande rättigheter och rättsstatsprincipen i Europa. Europeiska kommissionen skulle kunna överväga fler finansieringsmöjligheter för att hjälpa de nationella människorättsinstitutionerna att utveckla expertis om stadgans tillämpning på nationell nivå. Detta skulle kunna göra det lättare för institutionerna att bistå medlemsstaterna med att tillämpa stadgan, bland annat i samband med lagstiftning och beslutsfattande och användningen av europeiska struktur- och investeringsfonder.

Anmärkning: E&W, England och Wales; NI, Nordirland; SCT, Skottland.

FIGUR 4: ACKREDITERING AV NATIONELLA MÄNNISKORÄTTSPROTEKTIONER OCH YTTERLIGARE UPPDRAG ENLIGT FN-FÖRDRAGEN

A-status	Österrike	Belgien	Bulgarien – kommission	Bulgarien – ombudsman	Kroatien	Cypern	Tjeckien	Danmark	Estland	Finland	Frankrike	Tyskland	Grekland	Ungern	Irland	Italien	Lettland	Litauen	Luxemburg	Malta	Nederländerna	Polen	Portugal	Rumänien – institut	Rumänien – ombudsman	Slovakien	Slovenien	Spanien	Sverige	Storbritannien – E&W	Storbritannien – SCT	Storbritannien – NI	Nordmakedonien	Serbien		
Ingen ackrediterad institution																																				
0 – inte ensamt jämlikhetsorgan	0																																			
CERD (organ enligt artikel 14)																																				
OPCAT (NPM)								0		0																										
CRPD (NMM)	0									0													0			0	0									

Källa: FRA, 2020 (baserat på 33 besvarade enkäter som skickats ut till 34 nationella människorättsinstitutioner, FRA:s skrivbordsforskning samt återkoppling från nationella människorättsinstitutioner).

FRA:s YTTRANDE 6

För att utöka det tillgängliga analys- och faktaunderlag som används för att kontrollera efterlevnaden av stadgan vid införlivandet och genomförandet av EU-lagstiftningen bör medlemsstaterna överväga att uppmana de nationella människorättsinstitutionerna att delta i relevanta förfaranden. De skulle till exempel kunna delta i arbetet med kompatibilitetskontroller och konsekvensbedömningar.

EU kan hämta ytterligare inspiration från FN:s praxis, där nationella människorättsinstitutioner som uppfyller Parisprinciperna beviljas särskild status och på så sätt har möjlighet att delta i och bidra till ett antal organ, mekanismer och processer, däribland FN:s råd för mänskliga rättigheter och konventionsorgan. Institutionerna har långtgående sådana möjligheter i FN och kan bland annat delta i arbetet med landsbedömningar, uppföljningsförfaranden, standardutveckling och klagomålsförfaranden.

INFLYTELSERIKA OCH SÄKRA INSTITUTIONER

För att de nationella människorättsinstitutionerna ska ha ett stort inflytande över de mänskliga rättigheterna är det viktigt att de kan bistå med råd till beslutsfattare och lagstiftare. FRA:s forskning (se **rutan om metod**) visar att de institutioner som omfattas av denna rapport använder sina årliga och tematiska rapporter för att belysa relevanta händelser. De använder också de möjligheter som de har att samarbeta med regeringar och parlament, bland annat under covid-19-pandemin. Även om de nationella människorättsinstitutionerna i regel riktar sina årsrapporter till parlamenten så är rapporterna inte alltid föremål för parlamentarisk debatt, vilket begränsar deras synlighet och genomslag. Sådan debatt är endast obligatorisk i ett fåtal länder.

De nationella människorättsinstitutionerna måste ha tillräckliga befogenheter för att göra skillnad. Långtgående befogenheter, till exempel möjligheten att uppmana ministrar att besvara specifika frågor, kanske sällan används, men bara det faktum att de finns kan ge en nationell människorättsinstitution erforderlig tyngd. Den forskning som ligger till grund för denna rapport visar att alla institutioner offentliggör information och uppgifter om sin verksamhet, som kan användas både vid extern utvärdering och egenbedömning. Det kan handla om antalet rapporter som skrivs eller andra offentliga åtgärder som de nationella människorättsinstitutionerna vidtar, antalet rekommendationer som antas eller antalet övervakningsuppdrag som genomförs.

Anmärkning: E&W, England och Wales; NI, Nordirland; SCT, Skottland.

FIGUR 5: DE NATIONELLA MÄNSKORÄTTSSINSTITUTIONERNAS RÅD TILL REGERINGARNA

A-status	Österrike	Belgien	Bulgarien – kommission	Bulgarien – ombudsman	Kroatien	Cypern	Tjeckien	Danmark	Estland	Finland	Frankrike	Tyskland	Grekland	Ungern	Irland	Italien	Lettland	Litauen	Luxemburg	Malta	Nederländerna	Polen	Portugal	Rumänien – institut	Rumänien – ombudsman	Slovakien	Slovenien	Spanien	Sverige	Storbritannien – E&W	Storbritannien – SCT	Storbritannien – NI	Nordmakedonien	Serbien	
Ingen ackrediterad institution																																			
Uttrycklig skyldighet																																			
Uttrycklig möjlighet																																			
Underförstådd möjlighet/praxis																																			

Källa: FRA, 2020 (baserat på 33 besvarade enkäter som skickats ut till 34 nationella människorättsinstitutioner).

För att institutionerna ska kunna fortsätta att göra skillnad behöver de en stark rättslig grund som gör att de kan inrättas och fungera samt garanterar deras oberoende. I enlighet med Parisprinciperna bör de nationella människorättsinstitutionernas rättsliga grund framför allt handla om deras oberoende, existens, struktur, uppdrag och befogenheter. Den forskning som ligger till grund för denna rapport visar att även om den rättsliga grunden för de nationella människorättsinstitutionerna i medlemsstaterna i regel är relativt stark och bygger på lagstiftning som antagits av parlamentet så är endast 14 institutioner också skyddade av grundlagsbestämmelser.

En annan aspekt som är nära förknippad med den rättsliga grunden är att den nationella människorättsinstitutionens uppdrag måste vara brett nog att omfatta alla relevanta mänskliga och grundläggande rättigheter. Uppdraget bör enligt Parisprinciperna bygga på internationella instrument som staten har anslutit sig till (Behörighet och ansvar, punkt 3 b). För att lyfta fram de nationella människorättsinstitutionernas roll i arbetet med att främja och övervaka grundläggande rättigheter i EU kan de dokument som utgör grunden för institutionernas arbete innehålla uttryckliga hänvisningar till stadgan och EU-rätten. FRA:s forskning visar att det i institutionernas inrättandedokument normalt inte finns några hänvisningar till stadgan. Med undantag för ett lagförslag i Sverige nämns inte stadgan uttryckligen i de dokument som utgör de nationella människorättsinstitutionernas rättsliga grund i EU.

Enligt FRA:s forskning ingår övervakning i uppdraget för de flesta av de 33 nationella människorättsinstitutioner som omfattas av denna rapport. Tjugoåtta av institutionerna bedriver övervakning, till exempel genom inspektioner av häkten och fängelser. Av dessa gör 13 detta som ett led i en uttrycklig skyldighet, åtta som en uttrycklig möjlighet och sju enbart på grund av etablerad praxis.

Anmärkning: E&W, England och Wales; NI, Nordirland; SCT, Skottland. (*) Finlands nationella människorättsinstitution har en paraplystruktur där riksdagens justieombudsman har sin rättsliga grund i grundlagen medan Människorättscentret är grundat genom lag.



FRA:s YTTRANDE 7

För att öka de nationella människorättsinstitutionernas inflytande kan medlemsstaterna uppmana dem att lägga fram rekommendationer om hur förslag till lagstiftning och politik påverkar grundläggande rättigheter i syfte att öka efterlevnaden av dem, bland annat under de undantagstillstånd som nyligen utropades i samband med covid-19-pandemin. Parlamenten kan även ha formaliserade förbindelser med de nationella människorättsinstitutionerna och säkerställa att institutionernas rapporter till parlamentet blir ordentligt presenterade och debatterade.

Medlemsstaterna kan säkerställa att det görs en systematisk spårning och offentlig rapportering av uppföljningen och genomförandet av de nationella människorättsinstitutionernas rekommendationer. Detta skulle kunna omfatta rapportering om vilka rekommendationer som ännu inte har genomförts och i vilket skede de befinner sig, samt vilka rekommendationer som de behöriga nationella myndigheterna uttryckligen har avslagit eller lämnat utan åtgärd.

Om de nationella människorättsinstitutionernas rekommendationer inte följs skulle institutionerna kunna ha verkningfulla formella sätt att få parlamentet att vidta åtgärder.

FIGUR 6: TYP AV RÄTTLIG GRUND PER STAT OCH INSTITUTION – GRUNDLAG ELLER ALLMÄN LAGSTIFTNING

A-status	Österrike	Belgien	Bulgarien – kommission	Bulgarien – ombudsman	Kroatien	Cypern	Tjeckien	Danmark	Estland	Finland	Frankrike	Tyskland	Grekland	Ungern	Irland	Italien	Lettland	Litauen	Luxemburg	Malta	Nederländerna	Polen	Portugal	Rumänien – institut	Rumänien – ombudsman	Slovakien	Slovenien	Spanien	Sverige	Storbritannien – E&W	Storbritannien – SCT	Storbritannien – NI	Nordmakedonien	Serbien	
Ingen ackrediterad institution																																			
Grundlag										(*)																									
Lag										(*)																									

Källa: FRA, 2020 (baserat på 33 besvarade enkäter som skickats ut till 34 nationella människorättsinstitutioner, och FRA:s skrivbordsforskning).

FRA:s YTTRANDE 8

För ökat oberoende och verkningsfullhet skulle medlemsstaterna, när de inrättar nya eller stärker befintliga nationella människorättsinstitutioner, kunna säkerställa att det finns en stabil rättslig grund – helst förankrad i grundlagen. Ändringar av den rättsliga grunden måste föregås av verkningsfulla samrådsförfaranden, där den nationella människorättsinstitutionen själv spelar en viktig roll.

Utöver sitt breda människorättsuppdrag, att hantera alla mänskliga rättigheter med en tydlig hänvisning till internationell människorättslagstiftning (inklusive fördrag och tolkningar av tillhörande övervakningsmekanismer), skulle de nationella människorättsinstitutionerna i sin rättsliga grund eller motsvarande även kunna hänvisa till EU-rätten, stadgan och EU-domstolens rättspraxis. Detta skulle bidra till att stärka kopplingarna till EU:s grundläggande rättigheter.

Tjugonio av institutionerna kan på liknande sätt utreda systematiska människorättskränkningar och formulera rekommendationer om rättsmedel. Av dessa gör tolv detta som ett led i en uttrycklig skyldighet, tio som en uttrycklig möjlighet och sju enbart på grund av etablerad praxis. Dessutom har 27 nationella människorättsinstitutioner befogenhet att på eget initiativ utreda anklagelser om systematiska människorättskränkningar. Tio av dem har en uttrycklig skyldighet att göra det, tio har en uttrycklig möjlighet att göra det och sju gör det av praxis.

En majoritet av institutionerna har också befogenhet att utreda enskilda klagomål om människorättskränkningar och formulera rekommendationer om rättsmedel. Här rör det sig dock om en lägre andel om 23 institutioner (varav 20 har en uttrycklig skyldighet att göra det).

Den forskning som ligger till grund för denna rapport visar att alla nationella människorättsinstitutioner i någon utsträckning övervakar och utvärderar regeringarnas uppföljning och genomförande av rekommendationer. Flera av institutionerna offentliggör också uppgifter och information om de berörda myndigheternas acceptans av deras rekommendationer.

Avslutningsvis måste man vid bedömningen av nationella människorättsinstitutioner titta på deras faktiska insatser och inflytande, inte bara på huruvida de uppfyller de formella aspekterna av Parisprinciperna. FRA:s forskning visar att institutionerna mäter hur stor påverkan de har på människorättsituationen, med utgångspunkt i de viktigaste människorättsfrågorna i samhället. Exempel på sådana viktiga frågor är människorättsaspekterna av rättsstatsprincipen, migration och integration, miljömässiga och tekniska förändringar, jämlikhet och hatbrott, eller effekterna av globala pandemier på grundläggande rättigheter.

FRA:s YTTRANDE 9

EU-medlemsstaterna bör säkerställa att de nationella människorättsinstitutionerna har tillräckliga resurser att göra regelbundna utvärderingar av hur effektivt och verkningsfullt deras arbete är, vid behov även externa utvärderingar. Resultatet av sådana utvärderingar måste offentliggöras.

Anmärkning:

E&W, England och Wales; NI, Nordirland; SCT, Skottland.

FIGUR 7: NATIONELLA MÄNNISKORÄTTSSINSTITUTIONERS BEFOGENHET ATT UTREDA ENSKILDA KLAGOMÅL OM MÄNNISKORÄTTSKRÄNKNINGAR

A-status	Österrike	Belgien	Bulgarien – kommission	Bulgarien – ombudsman	Kroatien	Cypern	Tjeckien	Danmark	Estland	Finland	Frankrike	Tyskland	Grekland	Ungern	Irland	Italien	Lettland	Litauen	Luxemburg	Malta	Nederländerna	Polen	Portugal	Rumänien – institut	Rumänien – ombudsman	Slovakien	Slovenien	Spanien	Sverige	Storbritannien – E&W	Storbritannien – SCT	Storbritannien – NI	Nordmakedonien	Serbien		
Ingen ackrediterad institution																																				
Uttrycklig skyldighet																																				
Uttrycklig möjlighet																																				
Praxis																																				
Ingen sådan möjlighet																																				

Källa: FRA, 2020 (baserat på 33 besvarade enkäter som skickats ut till 34 nationella människorättsinstitutioner).

OBEROENDE NATIONELLA MÄNNISKORÄTTSPÄTTINSTITUTIONER

En central aspekt som bidrar till att säkerställa de nationella människorättsinstitutionernas oberoende är urvals- och utnämningssförfarandena för medlemmarna i institutionernas beslutande organ. SCA:s ackrediteringsgranskning visar att mer behöver göras, bland annat när det gäller medlemsstaterna. På samma sätt behöver även uppsägningsförfarandena beaktas⁽³⁾.

Den forskning som ligger till grund för denna rapport visar att utnämningssförfarandena för de nationella människorättsinstitutionernas beslutande organ behöver förbättras för att säkerställa öppenhet och trovärdighet. Trots att typen av organ och praxis varierar stort mellan medlemsstaterna går det att dra allmänna lärdomar som är viktiga för alla. Till de lärdomar som kan dras utifrån SCA:s allmänna observationer och resultaten i denna rapport hör bland annat vikten av att säkerställa ett utnämningssförfarande som är öppet för insyn och för ansökningar och vikten av att fundera över hur man kan stärka institutionernas oberoende. De nationella människorättsinstitutionernas oberoende skulle stärkas om kandidaterna granskades av en oberoende expertkommitté enligt lagstadgade krav som säkerställer insyn och meritbaserade val. Bedömningen av kandidater skulle också kunna gagnas av parlamentariskt inflytande, till exempel genom rådgivande utfrågningar.



FRA:s YTTRANDE 10

FRA anser i enlighet med Parisprinciperna och med hänvisning till SCA:s allmänna observationer att EU:s medlemsstater bör förbättra urvals- och utnämningssförfarandena för medlemmar (chefer) i nationella människorättsinstitutioner, för att därmed säkerställa ökad öppenhet och en större bredd bland sökandena. Oberoende expertkommittéer och parlament skulle kunna delta i dessa förfaranden.

⁽³⁾ Se GANHRI (2018), **SCA:s allmänna observationer**, 2.1.



FRA:s YTTRANDE 11

Som Europeiska unionens råd understryker bör EU:s medlemsstater upprätthålla en gynnsam miljö för nationella människorättsinstitutioner och det civila samhället så att dessa institutioner är fria från hot och trakasserier. För att förhindra att nationella människorättsinstitutioner, inklusive deras ledning och personal, utsätts för hot och andra former av påtryckningar på grund av sitt arbete med att främja och skydda mänskliga rättigheter, måste EU och medlemsstaterna vidta förebyggande åtgärder, i nära samarbete med de nationella människorättsinstitutionerna, vilka också omfattar lagstiftning.

De nationella människorättsinstitutionerna, deras medlemmar och personal måste skyddas från trakasserier, attacker eller andra hot på grund av sitt uppdrag, och medlemsstaterna måste prioritera arbetet med att bekämpa detta.

Ett annat viktigt institutionellt krav, som skulle stärka de nationella människorättsinstitutionernas oberoende och skyddet mot vissa former av hot, är skyddet mot straff- och civilrättsligt ansvar för handlingar som institutionerna vidtar inom ramen för sitt uppdrag (funktionell immunitet). Avsaknaden av sådant skydd mot extern påverkan kan leda till att de nationella människorättsinstitutionerna inte kan utföra sina uppgifter utan rädsla för rättsliga åtgärder. Den forskning som ligger till grund för denna rapport visar att ledningen endast har sådan immunitet i 16 av de 33 institutioner som omfattas av denna studie. I fyra medlemsstater omfattar immuniteten även styrelsen. I andra länder, till exempel Kroatien, har de ställföreträdande ombudsmännen samma immunitet som ombudsmannen. Personalen har bara skydd mot sådant ansvar i två medlemsstater.

Det finns även andra former av hot mot nationella människorättsinstitutioner, bland annat mot deras ledning och personal, vilket i betydande utsträckning undergräver deras arbete. Europarådets kommissarie har rapporterat om en del hot mot institutionerna, bland annat i EU:s medlemsstater. Hoten handlar bland annat om budgetnedskärningar och inblandning i urvals- och utnämningsförfaranden⁽⁴⁾. Det är därför viktigt att ha ett kraftfullt förebyggande system på plats. Dessutom har FN bekräftat de nationella människorättsinstitutionernas betydelse för att förhindra repressalier mot organisationer i det civila samhället⁽⁵⁾. FN:s generalsekreterare har nyligen betonat för generalförsamlingen att

staterna måste vidta åtgärder för att förhindra påtryckningar mot nationella människorättsinstitutioner⁽⁶⁾.

Europeiska unionens råd har understrukt "behovet av att upprätthålla en gynnsam miljö för oberoende nationella människorättsinstitutioner, jämställdhetsorgan och andra mekanismer för mänskliga rättigheter"⁽⁷⁾.

Den forskning som ligger till grund för denna rapport visar att de största utmaningarna när det gäller att upprätthålla en gynnsam miljö för nationella människorättsinstitutioner bland annat är trakasserier, hot och attacker mot deras personal, ledning och lokaler. Tretton nationella människorättsinstitutioner uppgav att deras anställda och volontärer hade utsatts för hot och trakasserier på grund av sitt arbete, framför allt på nätet, under de senaste tolv månaderna. En annan form av hot är en alltför negativ diskurs om frågor som rör mänskliga rättigheter, vilket en tredjedel av institutionerna rapporterade om.

(4) Europarådet, kommissarien för mänskliga rättigheter, **Paris Principles at 25: National Human Rights Institutions needed more than ever**, den 18 december 2018.

(5) FN:s råd för mänskliga rättigheter, **A/HRC/RES/42/28**, den 1 oktober 2019.

(6) FN:s generalförsamling, **A/74/226**, den 25 juli 2019. FN:s generalförsamling, **A/RES/74/156**, den 23 januari 2020.

(7) Europeiska unionens råd, **Rådets slutsatser om Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna efter tio år: lägesrapport och det framtida arbetet**, 2019, s. 11.

INSTITUTIONER SOM ÅTERSPEGLAR MÅNGFALD – I EN MILJÖ SOM ÄR GYNNSAM FÖR MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER

Nationella människorättsinstitutioner och deras rådgivande forum ska enligt Parisprinciperna vara oberoende och ha en bred sammansättning som är representativ för samhället. Detta är en viktig förutsättning för att de nationella människorättsinstitutionerna ska kunna fungera effektivt och påverka människorättsituationen på fältet. Varje institution bör ha en sammansättning som återspeglar samhället i stort. Den bör även, i sitt sätt att arbeta, ha en koppling till övriga samhället, genom att samarbeta med det civila samhället och med dem som annars hade lämnats utanför och inte fått komma till tals. Enligt Parisprinciperna ska utnämningen av institutionernas medlemmar "fastställas i enlighet med ett förfarande som ger alla nödvändiga garantier för att säkerställa en bred representation av de samhällskrafter (i det civila samhället) som är involverade i främjande och skydd av de mänskliga rättigheterna". Samarbete med det civila samhället är också en viktig del av Parisprinciperna.

I ett EU-perspektiv innebär pluralism respekt för kulturell, religiös och språklig mångfald i enlighet med EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna (artikel 22) och EU-fördraget (artikel 2). Dessutom fastställs i fördraget (artikel 10.3) att besluten i EU ska fattas så öppet och så nära medborgarna som möjligt. Det tycks därför vara positivt att i arbetet med att kontrollera mänskliga rättigheter ta hänsyn till pluralismen i samhället vid genomförandet av EU-rätten.

Den forskning som ligger till grund för denna rapport visar att 15 nationella människorättsinstitutioner försöker säkerställa pluralism genom att påverka sammansättningen i de beslutsfattande kollegierna – institutionernas kommissionsliknande organ. Dessutom visar FRA:s forskning att könsfördelningen i institutionerna är jämnare än den var för tio år sedan, både bland personal och ledning.

Anmärkning:

E&W, England och Wales; NI, Nordirland; SCT, Skottland.



FRA:s YTTRANDE 12

I enlighet med Parisprinciperna uppmanas EU:s medlemsstater att säkerställa att de nationella människorättsinstitutionernas strukturer och medlemskap återspeglar mångfalden i samhället. Detta kan åstadkommas genom att påverka sammansättningen i beslutsfattande organ, rådgivande organ och personalstyrka. Nationella människorättsinstitutioner måste även kunna bedriva ett regelbundet och konstruktivt samarbete med det civila samhället. Det är viktigt att återspegla mångfalden i samhället, inklusive marginaliserade grupper, både för institutionernas trovärdighet och för deras verkningsfullhet.

FIGUR 8: INSTITUTIONERNAS SÄTT ATT SÄKERSTÄLLA PLURALISM

A-status	Österrike	Belgien	Bulgarien – kommission	Bulgarien – ombudsman	Kroatien	Cypern	Tjeckien	Danmark	Estland	Finland	Frankrike	Tyskland	Grekland	Ungern	Irland	Italien	Lettland	Litauen	Luxemburg	Malta	Nederländerna	Polen	Portugal	Rumänien – institut	Rumänien – ombudsman	Slovakien	Slovenien	Spanien	Sverige	Storbritannien – E&W	Storbritannien – SCT	Storbritannien – NI	Nordmakedonien	Serbien		
Ingen ackrediterad institution																																				
Pluralistiskt organ inom institutionen																																				
Rådgivande organ – brett tillämpningsområde																																				
Rådgivande organ – snävt tillämpningsområde																																				

Källa: FRA, 2020 (baserat på 33 besvarade enkäter som skickats ut till 34 nationella människorättsinstitutioner, och FRA:s skrivbordsforskning).

FRA:s YTTRANDE 13

EU:s medlemsstater bör överväga att, med särskilda resurser, utöka stödet till samarbete mellan nationella människorättsinstitutioner och städer eller regioner. Ett sådant samarbete skulle inte bara stärka de mänskliga rättigheterna lokalt utan även bidra till ökad medvetenhet om rättigheter. Större hänsyn skulle kunna tas till mål 16.10 i målen för hållbar utveckling ("säkerställa allmän tillgång till information och skydda grundläggande friheter, i enlighet med nationell lagstiftning och internationella avtal") när man utökar de nationella människorättsinstitutionernas utbyten med olika styrnivåer, bland annat städer och regioner.

Alla nationella människorättsinstitutioner som omfattas av denna rapport samarbetar med organisationer i det civila samhället. Nästan hälften av institutionerna har en skyldighet att göra det, en tredjedel har en uttrycklig möjlighet att göra det och omkring en femtedel gör detta av praxis. De nationella människorättsinstitutionerna bedriver gemensamt ett nära samarbete med det civila samhället inom följande områden: 31 institutioner samarbetar inom ökad medvetenhet och utbildning om mänskliga rättigheter, 23 institutioner samarbetar inom gemensamma projekt och tre institutioner inom andra områden. De använder en rad olika typer av kommunikation och samarbete med det civila samhället. Det är fortfarande sällsynt att institutioner anordnar ansökningsomgångar för finansiering av organisationer i det civila samhället.

Som komplement till den forskning som ligger till grund för denna rapport genomförde FRA ett samråd med det civila samhället om sitt samarbete med nationella människorättsinstitutioner. Resultatet av detta visar att det visserligen finns ett gott samarbete, men att detta skulle kunna spridas till fler tematiska områden. Samarbetet skulle också kunna formaliseras och utökas

så att det omfattar institutionernas samtliga verksamhetsområden – något som även SCA påpekat i sina rekommendationer.

FRA har i sin forskning även berört andra former av inkludering. Nästan hälften av de nationella människorättsinstitutioner som omfattas av denna rapport har kontakter med behöriga kommunala myndigheter och andra lokala myndigheter genom olika former av samarbete. Tre nationella människorättsinstitutioner har inrättat kontor i olika delar av landet för att nå ut till fler rättsinnehavare eller för att trappa upp arbetet med att främja rättigheter. Kommunala myndigheter har dragit nytta av institutionernas expertis om rättigheter, vilket har bidragit till en bättre samhällsstyrning, bland annat när det gäller rättsinnehavarnas möjlighet att delta i beslutsprocesser. Detta gäller bland annat på rättighetsområdet, till exempel tillgången till rättslig prövning, rätten till information, religionsfrihet, samvetsfrihet, åsiktsfrihet, informations- och yttrandefrihet, arbetet med att bekämpa och förhindra diskriminering genom specialiserad utbildning i mänskliga rättigheter för offentliga tjänstemän, tillgänglighet när det gäller tjänster och inrättande av utrymmen för mångfald.

Anmärkning:
E&W, England och Wales; NI, Nordirland; SCT, Skottland.

FIGUR 9: NATIONELLA MÄNNISKORÄTTSSINSTITUTIONERS SAMARBETE MED ORGANISATIONER I DET CIVILA SAMHÄLLET

A-status	Österrike	Belgien	Bulgarien – kommission	Bulgarien – ombudsman	Kroatien	Cypern	Tjeckien	Danmark	Estland	Finland	Frankrike	Tyskland	Grekland	Ungern	Irland	Italien	Lettland	Litauen	Luxemburg	Malta	Nederländerna	Polen	Portugal	Rumänien – institut	Rumänien – ombudsman	Slovakien	Slovenien	Spanien	Sverige	Storbritannien – E&W	Storbritannien – SCT	Storbritannien – NI	Nordmakedonien	Serbien	
Ingen ackrediterad institution																																			
Uttrycklig skyldighet																																			
Uttrycklig möjlighet																																			
Underförstådd möjlighet/praxis																																			

Källa: FRA, 2020 (baserat på 33 besvarade enkäter som skickats ut till 34 nationella människorättsinstitutioner, och FRA:s skrivbordsforskning).

TILLRÄCKLIGT RUSTADE NATIONELLA MÄNNISKORÄTTSPÄTTINSTITUTIONER

Det är viktigt att de nationella institutionerna har tillräckliga ekonomiska och mänskliga resurser för att kunna utföra sina olika människorättsuppdrag på ett oberoende och verkningfullt sätt.

De nationella människorättsinstitutionerna ser olika ut i olika medlemsstater (där några samtidigt är ombudsmannainstitutioner och jämlikhetsorgan). Det går därför inte att på något enkelt sätt jämföra deras tillgängliga resurser, vare sig ekonomiska eller mänskliga. FRA:s forskning visar att institutionernas budgetar generellt sett har utökats något (framför allt på grund av ett utökat uppdrag, utan hänsyn till inflation) inom EU mellan 2010 och 2019, medan vissa institutioner, vissa år, har drabbats av betydande budgetnedskärningar. Vid en jämförelse av de uppgifter som finns om institutionerna mellan 2011 och 2019 framgår det att antalet anställda generellt sett har ökat, vilket dock måste ses i ljuset av att institutionerna fått allt fler uppgifter.

Den forskning som ligger till grund för denna rapport visar att många nationella människorättsinstitutioner fortfarande har en väldigt liten personalstyrka med tanke på deras breda uppdrag. De kan till exempel även vara ett jämlikhetsorgan enligt EU-rätten, en nationell förebyggande mekanism enligt det fakultativa FN-protokollet till konventionen mot tortyr (OPCAT) och en nationell övervakningsmekanism enligt FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.



FRA:s YTTRANDE 14

I enlighet med Parisprinciperna samt Europarådets och Europeiska kommissionens rekommendationer bör EU:s medlemsstater säkerställa att de nationella människorättsinstitutionerna tilldelas de ekonomiska och mänskliga resurser som de behöver för att operativt kunna utföra sina uppdrag på ett oberoende och verkningfullt sätt. Det kan därför vara lämpligt att nationella människorättsinstitutioner tidigt har utbyten med beslutsfattare, i form av budgetförberedande samråd, utan att det påverkar institutionernas oberoende. Eventuella övergripande budgetnedskärningar i den tekniska samhällsservicen bör inte påverka de nationella människorättsinstitutionerna oproportionerligt hårt.

De nationella människorättsinstitutionerna bör ha tillräckligt med resurser för att kunna hantera viktiga människorättsfrågor och bedriva sin verksamhet på ett effektivt sätt. Detta är viktigt i största allmänhet men även för att höja deras egen expertis, till exempel i frågor som rör stadgan. De nationella människorättsinstitutionerna måste även ha kapacitet att öka allmänhetens och utsatta gruppers medvetenhet om institutionernas uppdrag och funktioner.

De nationella människorättsinstitutionerna bör även ha resurser för att kunna samarbeta med andra institutioner med ansvar för mänskliga rättigheter på nationell nivå, för att säkerställa samordning och samverkan med FN, Europarådet och andra internationella och regionala organisationer, däribland EU-institutioner.

FRA:s YTTRANDE 15

Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt att säkerställa att nationella människorättsinstitutioner för varje uttryckligt uppdrag och extra uppgift tilldelas tillräckligt med resurser för att kunna utföra dem på ett verkningsfullt sätt och utan att äventyra det befintliga arbetet.

EU och dess medlemsstater måste även säkerställa att extra uppdrag och uppgifter inte påverkar institutionens verkningfullhet genom att i opropotionerlig utsträckning binda upp kapacitet eller markera strategiska val.

Medlemsstaterna bör samråda med de nationella människorättsinstitutionerna om alla initiativ till lagstiftning eller politik som påverkar institutionerna, inklusive deras uppdrag och budget.

De nationella människorättsinstitutionerna har enligt Parisprinciperna och internationella standarder en viktig roll genom samarbetet med FN. Det är också viktigt att samarbeta med regionala människorättsmekanismer och andra regionala och nationella mekanismer, däribland nationella människorättsinstitutioner i andra länder med behörighet att skydda eller främja mänskliga rättigheter, samt andra organ med ansvar för mänskliga rättigheter inom samma land.

Metod

Informationen har samlats in genom primär- och sekundärkällor (kvalitativa och kvantitativa).

FRA:s personal har samlat in data genom att genomföra enkäter och intervjuer med nationella människorättsinstitutioner i de dåvarande 28 medlemsstaterna och de två anslutningsstater som omfattas av FRA:s uppdrag – Nordmakedonien och Serbien. Informationen samlades in mellan april och september 2019. De nationella människorättsinstitutionerna eller, för de medlemsstater som inte har någon sådan, motsvarande institutioner som är medlemmar i ENNHRI, besvarade en enkät och intervjuades. Sammanlagt 34 nationella människorättsinstitutioner mottog FRA:s enkät. 33 av dem svarade på enkäten, även om vissa av dem valde att inte besvara alla delar. Även annan skrivbordsforskning genomfördes under samma period. De nationella människorättsinstitutionerna och de nationella kontaktpersonerna kontrollerade uppgifterna i utkastet till rapport i januari 2020.

FRA fick värdefulla synpunkter om den första dataanalysen och de viktigaste slutsatserna från den rådgivande kommittén för rapporten. Denna bestod av företrädare för ENNHRI, GANHRI, Equinet, Europarådet, Europeiska kommissionen, kontoret för FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter, OSSE-ODIHR, den rådgivande kommittén för FRA:s plattform för grundläggande rättigheter och två oberoende experter.

TABELL ÖVER DE UPPDRAG SOM DE NATIONELLA MÄNNISKORÄTTSPÄRINSTITUTIONERNA (ELLER NÄRMASTE MOTSVARIGHET) I FRA:s STUDIE HAR (*)

Nationell människorättsinstitution	Uppdrag									
	Främjande och skydd av mänskliga rättigheter	Ombudsmannainstitutioner med uppdrag att hantera administrativa missförhållanden	Nationella förebyggande mekanismer inom OPCAT	Nationella övervakningsmekanismer inom CRPD	Jämlikhetsorgan med uppdrag att verka för likabehandling	Övervakning av påtvingat återvändande (EU:s återvändandedirektiv)	Rapportering om människohandel (EU-direktiv)	Skydd för den fria rörligheten och rätten till rörlighet i EU	Andra uppdrag	Antal uppdrag per nationell människorättsinstitution
Nationella människorättsinstitutioner per uppdrag	33	15	18	23	15	8	2	4	12	
Österrikiska ombudsmannanämnden	✓	✓	✓	✓				✓	✓	5
Interfederalt centrum för lika möjligheter och kampen mot rasism och diskriminering (Unia) (Belgien)	✓			✓	✓			✓	✓	5
Republiken Bulgariens ombudsman	✓	✓	✓	✓		✓		✓	✓	7
Kommissionen för skydd mot diskriminering (Bulgarien)	✓				✓					2
Republiken Kroatians ombudsmannainstitutioner	✓	✓	✓		✓				✓	5
Kommissarien för förvaltning och skydd av mänskliga rättigheter (Cypern)	✓	✓	✓	✓	✓	✓				6
Tjeckiens offentliga rättighetsförsvare		✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	7
Danmarks institut för mänskliga rättigheter	✓		✓ (**)	✓	✓					4
Justitiekanslern (Estland)	✓	✓	✓	✓	✓	✓ (**)				6
Människorättscentret (Finland)	✓		✓ (**)	✓						3
Riksdagens justitieombudsman (Finland)	✓	✓	✓	✓						4
Nationella rådgivande kommissionen för mänskliga rättigheter (Frankrike)	✓			✓			✓		✓	4
Tysklands institut för mänskliga rättigheter	✓			✓					✓	3
Greklands nationella kommission för mänskliga rättigheter	✓								✓	2
Kontoret för kommissarien för grundläggande rättigheter (Ungern)	✓	✓	✓		✓				✓	5
Irländska kommissionen för mänskliga rättigheter och jämlikhet	✓			✓	✓			✓	✓	5
Nationella försvararen av fängslades eller frihetsberövades rättigheter (Italien)	✓		✓	✓		✓				4
Republiken Lettlands ombudsmannainstitution	✓	✓		✓	✓	✓			✓	6
Det litauiska parlamentets ombudsmannakontor (Litauen)	✓	✓	✓							3
Luxemburgs rådgivande kommission för mänskliga rättigheter	✓			✓			✓			3
Nederländernas institut för mänskliga rättigheter	✓			✓	✓					3
Kommissarien för mänskliga rättigheter (Polen)	✓	✓	✓	✓	✓					5
Portugisiska ombudsmannainstitutioner	✓	✓	✓	✓ (**)						4
Rumäniens institut för mänskliga rättigheter	✓									1
Folkets advokat (Rumänien)	✓		✓							2
Sloakiens nationella centrum för mänskliga rättigheter	✓				✓					2
Republiken Sloveniens ombudsman för mänskliga rättigheter	✓	✓	✓							3
Spaniens ombudsmannainstitution	✓	✓	✓	✓ (***)		✓				5
Diskrimineringsombudsmannen (Sverige)	✓				✓					2
Republiken Nordmakedoniens ombudsman	✓	✓	✓	✓			✓		✓	6
Det serbiska folkets beskyddare	✓	✓	✓							3
Kommissionen för jämlikhet och mänskliga rättigheter (Storbritannien)	✓			✓	✓					3
Nordirlands kommission för mänskliga rättigheter	✓			✓						2
Skotska kommissionen för mänskliga rättigheter	✓		✓	✓						3

(*) Ursprungligen sammanställd i januari 2020, uppdateras regelbundet, se bilaga III online till de nationella människorättsinstitutionernas mandat. (**) Deltar delvis. (***) Inom ramen för ett allmänt uppdrag.



Hela rapporten om starka och verkningsfulla nationella människorättsinstitutioner finns här: <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/strong-effective-nhris>

Se även: FRA, **National Human Rights Institutions in the EU Member States. Strengthening the fundamental rights architecture in the EU**, Europeiska unionens publikationsbyrå, Luxemburg, 2010.



VI FRÄMJAR OCH SKYDDAR DINA GRUNDLÄGGANDE RÄTTIGHETER I EU

De nationella människorättsinstitutionerna är en viktig del av ländernas system för att skydda de mänskliga rättigheterna. Genom att bidra till en ökad medvetenhet, ge råd, övervaka och ställa myndigheter till svars, spelar de en central roll i hanteringen av vår tids stora människorättsutmaningar. De arbetar både med ständigt aktuella problem som diskriminering och ojämlikhet och med nya frågor som hur våra rättigheter påverkas av t.ex. artificiell intelligens och covid-19-pandemin.

FRA:s slutsatser visar att de nationella människorättsinstitutionerna, för att nå sin fulla potential, behöver ett tydligt uppdrag, en oberoende ställning, tillräckliga resurser och en sammansättning som återspeglar mångfalden i våra samhällen. De behöver också uppfylla de Parisprinciper om de nationella människorättsinstitutionernas oberoende och verkningsfullhet som antagits av FN.



FRA – EUROPEISKA UNIONENS BYRÅ FÖR GRUNDLÄGGANDE RÄTTIGHETER
Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wien – Österrike
tfn +43 158030-0 – fax +43 158030-699

fra.europa.eu

 facebook.com/fundamentalrights
 twitter.com/EURightsAgency
 linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency



Europeiska unionens
publikationsbyrå