

Förord

De mänskliga rättigheterna omfattar alla, alltid och överallt. De gäller i Sverige och i andra länder. Detta borde vara en självklarhet men vi lever i en tid där skyddet och respekten för de mänskliga rättigheterna runt om i världen inskränks och ifrågasätts.

Det är därför viktigt att de internationella överenskommelserna och normerna om mänskliga rättigheter tas på största allvar. Regeringens mål för politiken för mänskliga rättigheter är högt ställt, nämligen att säkerställa full respekt för Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter.

Som ett led i arbetet mot målet fattade regeringen den 13 oktober 2016 beslut om denna strategi för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter. Genom strategin har regeringen lagt en plattform för det fortsatta arbetet i syfte att nå målet. Strategins innebörd är att efterlevnaden av Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter inte kan tas för given, vare sig på kort eller lång sikt. Istället måste fortsatta steg tas mot en sammanhållen struktur för att främja och skydda de mänskliga rättigheterna.

I strategin gör regeringen bedömningen att en sammanhållen struktur bör bestå av följande delar:

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

Denna publikation är en förkortad version och innehåller regeringens strategi för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter. Regeringens strategi i fullängd består dessutom av en lägesrapport om Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter (del II).

Denna publikation finns även i en engelsk översättning. Det är min förhoppning att dessa publikationer ska få stor spridning.

Det är tillsammans som vi bygger ett starkt samhälle med full respekt för de mänskliga rättigheterna.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Alice Bah Kuhnke', with a long horizontal flourish extending to the right.

Alice Bah Kuhnke
Kultur- och demokratiminister

Innehållsförteckning

1. Ärendet och dess beredning	7
2. En politik utifrån Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter.....	9
3. Regeringens strategi för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter.....	15
3.1 En sammanhållen struktur för främjande och skydd.....	15
3.2 Fortsatta steg mot en sammanhållen struktur	18
3.3 En strategi i stället för en handlingsplan.....	19
4. Ett starkt rättsligt och institutionellt skydd av de mänskliga rättigheterna.....	21
4.1 En nationell institution för mänskliga rättigheter.....	21
4.2 Förstärkt rättsligt skydd genom inkorporering av barnkonventionen	31
4.3 Översyn av tillämpningen i Sverige av EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna	34
5. Ett samordnat och systematiskt arbete med mänskliga rättigheter inom offentlig verksamhet	37
5.1 Myndigheters ansvar för mänskliga rättigheter	37
5.2 Arbetet på nationell nivå	38
5.2.1 Förbättrat arbete med konventionsgranskningar	38
5.2.2 Kompetensutveckling för statligt anställda	39
5.2.3 Översättning av Europadomstolens avgöranden	40
5.3 Arbetet på kommunal och regional nivå.....	41
5.3.1 Överenskommelse med Sveriges Kommuner och Landsting	41
5.3.2 Mänskliga rättigheter som en integrerad del av länsstyrelsernas arbete	45
5.4 Arbetet i skola och högskola samt folkbildning.....	47
5.4.1 Översyn av tillgången till utbildningsmaterial i skolan	47
5.4.2 Översyn av hur mänskliga rättigheter beaktas i vissa av högskolans yrkesutbildningar.....	47
5.4.3 Utbildningsinsats inom folkbildningen	49
6. Ett starkt stöd för arbete med mänskliga rättigheter inom det civila samhället och inom näringslivet	51
6.1 Förbättrat samråd med det civila samhället.....	51
6.2 Regeringens handlingsplan för företagande och mänskliga rättigheter ...	52
6.3 Bolag med statligt ägande.....	54
7. Regeringen kommer att följa upp och utvärdera strategin	57

1. Ärendet och dess beredning

Regeringen har tidigare presenterat två handlingsplaner för mänskliga rättigheter. År 2002 lade regeringen fram skrivelsen En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna (skr. 2001/02:83) för riksdagen. Handlingsplanen avsåg perioden 2002–2004. År 2006 lades en motsvarande handlingsplan fram för perioden 2006–2009 (skr. 2005/06:95).

Som ett led i genomförandet av den senare av de två handlingsplanerna inrättade regeringen Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige (Delegationen) med uppdraget att bland annat lämna förslag om hur det fortsatta stödet till arbetet för full respekt för de mänskliga rättigheterna i Sverige borde utformas (dir. 2006:27). Delegationen lämnade i oktober 2010 sitt slutbetänkande Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter (SOU 2010:70). Betänkandet har remissbehandlats och en remissammanställning finns tillgänglig i Kulturdepartementet (Ku2015/00006/DISK).

Efter handlingsplanens genomförandetid utsåg regeringen en utredare (Utvärderaren) med uppdraget att utvärdera handlingsplanen och att med utgångspunkt från utvärderingen lämna rekommendationer inför det fortsatta systematiska arbetet med mänskliga rättigheter på nationell nivå (dir. 2009:118). Utvärderaren lämnade i mars 2011 sitt betänkande Samlat, genomtänkt och uthålligt? En utvärdering av regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter 2006–2009 (SOU 2011:29). Betänkandet, som inte innehåller några förslag utan endast rekommendationer för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter, har inte remitterats.

Kulturdepartementet höll i november 2015 ett samrådsmöte med det civila samhällets organisationer om regeringens nya strategi för mänskliga rättigheter. Minnesanteckningar från samrådsmötet och därefter inkomna skriftliga synpunkter från organisationerna finns tillgängliga i Kulturdepartementet (Ku2015/02543/DISK).

I denna strategi för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter behandlas delar av Delegationens förslag och Utvärderarens rekommendationer. De delar som inte behandlas kan komma att bli föremål för vidare beredning i ett annat sammanhang.

2. En politik utifrån Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter

De mänskliga rättigheterna är en central del av folkrätten. De är en förutsättning för upprätthållandet av fred, säkerhet och en hållbar utveckling i alla dess dimensioner och utgör en global överenskommelse om människovärdets okränkbarhet. De utgör ett löfte till kommande generationer om att de dyrköpta lärdomarna från nittonhundratalet inte var förgäves, utan att världssamfundet förmått omsätta dem i en stabil folkrättslig struktur.

FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna från 1948 befäste inte bara de mänskliga rättigheternas centrala funktion för det internationella samfundet, enskilda länder och individer, utan även den nära sammankopplingen mellan de mänskliga rättigheterna, demokrati och rättsstatens principer som en förutsättning för frihet, rättvisa och fred.

Denna sammankoppling skapade efter andra världskriget en ny gemensam utgångspunkt för världssamfundet. Den följdes av de juridiskt bindande internationella konventionerna om medborgerliga och politiska rättigheter respektive om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Därefter utvecklades inom FN ett antal instrument till skydd för särskilt utsatta individer på områden inom vilka det visat sig finnas ett särskilt skyddsbehov. Dessa instrument har en majoritet av världens stater tillträtt, inklusive Sverige. Till instrumenten hör bland annat konventionerna om barnets rättigheter, om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor och om avskaffande av alla former av rasdiskriminering samt deklarationen om urfolks rättigheter.

I olika regionala forum runt om i världen har de mellanstatliga åtagandena fördjupats. Det gäller inte minst i Europa, där det konventionsarbete som skett genom Europarådets försorg har varit av stor betydelse. Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och dess olika tilläggsprotokoll bildar i dag ett kraftfullt och betydelsefullt ramverk för alla Europarådets 47 medlemsstater. Genom Europadomstolens praxis har Europakonventionens innehåll preciserats på ett sätt som inneburit att dess aktualitet och relevans successivt förstärkts.

Samarbetet inom den europeiska unionen har inneburit ytterligare en dimension för skyddet av de mänskliga rättigheterna i Europa. Inom unionsrätten introducerades tidigt bestämmelser om skydd för mänskliga

rättigheter. I och med Lissabonfördragets ikraftträdande framgår det nu explicit av EU-fördraget att unionen ska bygga på respekt för de mänskliga rättigheterna. Vidare framgår att de grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i Europakonventionen och såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner, ska ingå i unionsrätten som allmänna principer. Genom Lissabonfördraget blev EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna rättsligt bindande.

Inom FN:s internationella arbetsorganisation (ILO) har därtill ett antal konventioner utarbetats, med särskilt fokus på arbetares rättigheter.

Sveriges konventionsefterlevnad är en fråga för hela den offentliga verksamheten

Det yttersta ansvaret för att Sveriges konventionsåtaganden efterlevs åvilar staten. I praktiken sker arbetet med att säkerställa konventionsefterlevnad i såväl nationell som regional och lokal offentlig verksamhet.

Som exempel kan nämnas att offentliga aktörer måste förhålla sig till Sveriges konventionsåtaganden om såväl politiska och medborgerliga rättigheter som ekonomiska och sociala rättigheter. Dagligen aktualiseras sådana frågor inom rättsväsende, socialtjänst, skola, sjukvård och andra former av samhällsservice. Vissa grupper, t.ex. barn och personer med funktionsnedsättningar, har även särskilda rättigheter av såväl politiskt och medborgerligt som ekonomiskt, socialt och kulturellt slag som måste beaktas av offentliga aktörer.

Det sagda innebär att arbetet med mänskliga rättigheter inte är en fråga bara för staten och inte heller kan hanteras i sidospår eller begränsas till kortvariga projekt och avgränsade satsningar. Arbetet måste i stället bedrivas strukturerat och systematiskt och som en naturlig del av varje berörd verksamhets arbete med regelefterlevnad och kvalitetssäkring. På samma sätt som respekt för Sveriges konventionsåtaganden är en naturlig del av riksdagens och regeringens normgivning, måste sådan respekt utgöra en genomgripande hänsyn i det reguljära arbetet hos såväl kommunala och regionala som statliga myndigheter.

Ett betydande arbete pågår

Ett strukturerat och systematiskt arbete med mänskliga rättigheter är på intet sätt nytt. Inom statlig, regional och kommunal verksamhet har det under en längre tid bedrivits ett aktivt arbete med såväl metodutveckling och kvalitetssäkring som kompetensutveckling och utbildning. Detta arbete har i

centrala delar beskrivits i, och fördjupats genom, regeringens två tidigare handlingsplaner för mänskliga rättigheter.

Till detta kommer att det sedan 1990-talet skett en rättsutveckling som inneburit ett ökat genomslag inom rättstillämpningen för internationella normer om mänskliga rättigheter. Sverige har nu två mellan- eller överstatliga instrument om mänskliga rättigheter, Europakonventionen och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, som är direkt tillämpliga i svensk rätt.

Sveriges konventionsefterlevnad kan inte tas för given

Sveriges konventionsefterlevnad kan dock inte tas för given. De rekommendationer som Sverige får när det gäller Sveriges konventionsefterlevnad innebär en fingervisning om att säkerställandet av full respekt för Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter är en aktuell fråga. Myndigheters granskningar och rapporter och den beskrivning av verkligheten som det civila samhället förmedlar visar också på att rättighetskränkningar förekommer. Exempelvis har Barnombudsmannen ett lagstadgat uppdrag att driva på genomförandet och bevaka efterlevnaden av konventionen om barnets rättigheter (barnkonventionen) och rapporterar årligen till regeringen.

Men än viktigare är att vi lever i en tid som mer än någonsin kräver att de internationella överenskommelserna och normerna om mänskliga rättigheter tas på största allvar. Dessa antogs inte för de enkla åren, då fred och mellanmänsklig förståelse kunde tas för given. Tvärtom skrevs de för att kringgärda och vägleda oss i tider då förmågan att se varandra som en del av samma mänsklighet riskerar att svikta.

Ett perspektiv måste därför anläggas som spänner över såväl vårt eget land som vår omvärld, och blicken fästas fem, tio eller tjugo år framåt.

Sedan ett antal decennier harmonierar Sveriges politiska utveckling och prioriteringar i stora drag med Sveriges konventionsåtaganden. Till exempel har Sveriges åtaganden om likabehandling oavsett bland annat ålder, kön, etnicitet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck överensstämmt med de övergripande politiska värderingar som haft stöd i riksdagen och i landets kommunala politiska församlingar. Detsamma gäller Sveriges åtaganden om barnets rättigheter, rättigheter för personer med funktionsnedsättning, nationella minoriteter och urfolk liksom om sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter.

Men det är inte självklart att detta långsiktigt kommer att vara fallet. Det finns tydliga tendenser, såväl i Sverige som i den omvärld vars strömningar i högsta grad påverkar oss, som kan innebära en politisk utveckling som inte lika självklart harmonierar med Sveriges konventionsåtaganden om mänskliga rättigheter. Om vi skulle se en sådan utveckling, får de strukturer som vi etablerat för att värna Sveriges konventionsåtaganden inte svikta.

Inom EU finns i dag länder som från flera håll kritiseras för att brista i respekt för rättsstaten och internationella konventioner. En omfattande diskriminering, inte minst av romer, fortsätter i flera medlemsstater.

Med en ökad mångfald i befolkningen uppstår nya frågeställningar om bemötande och jämlikhet inom kommunal service. Dessa kan innebära avvägningar som inte alltid är helt enkla, utan ställer stora krav på såväl lyhördhet och pragmatism som integritet och klokt politiskt ledarskap. Om frågeställningarna i stället hanteras utifrån fördomar eller fientlighet förstärks inte bara motsättningarna inom samhället, risken finns också att Sveriges konventionsåtaganden om mänskliga rättigheter kränks.

Globaliseringen och digitaliseringen innebär att de röster som vill undergräva mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer i andra delar av världen också påverkar Sverige. När krafter inom världssamfundet som ifrågasätter de mänskliga rättigheternas universalitet och rättsliga status växer i styrka, innebär det inte bara ett långsiktigt hot mot respekten för konventionsåtaganden utan ger också näring åt motsvarande krafter i Sverige.

Ett nytt mål för politiken för mänskliga rättigheter

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

Det nya målet bildar utgångspunkt för regeringens nationella arbete med mänskliga rättigheter. Målet tydliggör kopplingen mellan detta arbete och Sveriges internationella åtaganden. Det understryker att det är en central uppgift för regeringen att säkerställa att Sveriges internationella åtaganden efterlevs i alla delar av landet, i alla delar av offentlig sektor och såväl nationellt som regionalt och kommunalt.

Det nya målet är avsett att inbegripa alla slags förpliktelser som de internationella åtagandena medför för Sverige. Detta omfattar åtaganden om att respektera, skydda och uppfylla (eng. respect, protect and fulfil) de mänskliga rättigheterna eller, som det också uttrycks, att skydda och främja (eng. protect and promote) dessa rättigheter. Begreppen avspeglar att ett konventionsåtagande kan innebära en folkrättslig förpliktelse att såväl avhålla sig från vissa handlingar som aktivt vidta vissa andra åtgärder.

Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter omfattar, förutom konventionsåtaganden, även andra folkrättsligt bindande normer, såsom sedvanerättsliga normer och folkrättsligt bindande beslut från internationella organisationer. Eftersom internationella åtaganden om mänskliga rättigheter till stor del är kodifierade i konventioner, avser målet dock i första hand efterlevnad av de konventioner som Sverige har ratificerat. I denna strategi används följaktligen ibland begreppen *konventionsåtaganden* och *konventionsefterlevnad* som sammanfattande begrepp för Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter respektive Sveriges efterlevnad av desamma.

3. Regeringens strategi för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter

3.1 En sammanhållen struktur för främjande och skydd

Regeringens bedömning: För att säkerställa full respekt för Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter behöver en sammanhållen struktur för att främja och skydda de mänskliga rättigheterna etableras. En sådan struktur bör bestå av

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

Delegationens bedömning: Överensstämmer i sak med regeringens. Delegationen anser att ett helhetsgrepp saknas i arbetet med mänskliga rättigheter, att samordningen är begränsad och att anknytningen till Sveriges konventionsåtaganden är svag. Delegationen finner att de initiativ som tas på olika håll inom offentlig verksamhet inte är samordnade och sällan blir livskraftiga. Delegationen framhåller vikten av att en struktur etableras som på ett hållbart sätt, och med utgångspunkt i Sveriges internationella åtaganden, kan skydda och främja de mänskliga rättigheterna. Delegationen lämnar utifrån bedömningen i bakgrundsanalysen en rad förslag med syftet att de tillsammans ska bilda en struktur för hållbart skydd av de mänskliga rättigheterna, där varje del förutsätter och stärker utvecklingen inom de övriga delarna.

Remissinstanserna: Remissinstanserna välkomnar eller har inget att invända mot den övergripande strukturen för att skydda och främja de mänskliga rättigheterna.

Utvärderarens bedömning: Överensstämmer med regeringens när det gäller vikten av ett helhetsgrepp och en struktur för att främja och skydda de mänskliga rättigheterna.

Skälen för regeringens bedömning

Regeringens uppfattning är att det nationella arbetet med mänskliga rättigheter bör inriktas mot att etablera en sammanhållen struktur för att främja och skydda mänskliga rättigheter enligt vad som utvecklas nedan.

Ett starkt rättsligt och institutionellt skydd

För att en sammanhållen struktur för främjande och skydd av mänskliga rättigheter ska vara hållbar över tid och under skilda förhållanden, oavsett exempelvis maktskiften och motsättningar, måste den inkludera ett starkt rättsligt och institutionellt skydd av de mänskliga rättigheterna.

Grundläggande är att svensk lagstiftning är utformad i överensstämmelse med alla de konventionsåtaganden som gjorts. Att det finns en sådan överensstämmelse måste fortlöpande granskas. Bedömningen kan behöva omprövas efter hand som lagstiftningen tillämpas. Dessutom kan åtagandenas närmare innebörd komma att förtydligas genom utveckling av praxis i internationell rätt.

Därtill måste ett starkt institutionellt skydd finnas i form av institutioner som säkerställer att de mänskliga rättigheterna tillgodoses i människors vardag. I detta bildar rätten till domstolsprövning och den tillsyn som finns inom offentlig verksamhet centrala och i allt väsentligt väl fungerande grundbultar.

Men svensk domstolsprövning och tillsyn innebär inte i sig en garanti för säkerställande av respekt för de konventionsåtaganden som kan aktualiseras vid en prövning eller en tillsyn. En orsak är att Sverige tillämpar den dualistiska rättsprincipen. Denna innebär att internationella åtaganden om mänskliga rättigheter inte automatiskt blir gällande svensk rätt. Det är i stället upp till regeringen och riksdagen att säkerställa att svensk lagstiftning och andra författningar står i överensstämmelse med åtagandena. Visserligen ska myndigheter och domstolar vid tolkning av de nationella bestämmelserna beakta Sveriges konventionsåtaganden så långt detta är möjligt (så kallad fördragskonform tolkning), men endast inom ramen för den svenska lagstiftningens ordalydelse. I fall där det finns en direkt konflikt mellan bestämmelser i nationell rätt och en internationell konvention har den nationella rätten företräde.

Europakonventionen har däremot en särställning som svensk lag sedan 1995. Även EU-rätten har en särställning i svensk rätt genom att vissa EU-rättsliga bestämmelser blir direkt tillämpliga i Sverige så snart de har antagits inom EU. EU-rätten ska dessutom enligt den princip om EU-rättens företräde som följer av EU-domstolens rättspraxis gå före den nationella rätten om det visar sig att innehållet i EU-rätten och den nationella rätten står i strid med varandra.

Mot denna bakgrund måste rättsväsendet och tillsynsmyndigheter fortlöpande tillförsäkras de resurser och den kompetens som krävs för att de ska kunna fullgöra sina respektive roller i säkerställandet av Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. Därtill bör det göras en institutionell helhetsgranskning av Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter.

Ett samordnat och systematiskt arbete inom offentlig verksamhet

Det är i första hand varje lands regering som ansvarar för att säkerställa att respekten för de mänskliga rättigheterna upprätthålls. I praktiken görs detta, utöver vad som framgått ovan om rättsligt och institutionellt skydd, genom att enskildas rättigheter säkras, såsom rätten till utbildning, vård och social omsorg, yttrande- och åsiktsfrihet, samt frihet från tortyr, liksom att principen om icke-diskriminering i åtnjutandet av de mänskliga rättigheterna upprätthålls. Staten har därutöver en skyldighet att avhålla sig från åtgärder som kränker de mänskliga rättigheterna och ett ansvar för att skydda befolkningen mot övergrepp av icke-statliga aktörer. Om sådana sker har staten ett ansvar att utreda och beivra dessa.

Som framhållits inledningsvis innebär detta att arbetet med att säkerställa Sveriges konventionsåtaganden berör ett stort antal aktörer inom det offentliga, på såväl statlig som regional och kommunal nivå. Detta ställer stora krav på ett systematiskt och samordnat arbete.

Regeringen har en central roll i etablerandet av ett sådant samordnat och systematiskt arbete, både genom dess myndigheter och genom samverkan med kommuner och landsting. Strategin utgör på så sätt en gemensam utgångspunkt för regering, riksdag, kommuner, landsting och statliga myndigheter i arbetet med mänskliga rättigheter. Det måste säkerställas att berörda aktörer har tillgång till nödvändig och aktuell kunskap om Sveriges åtaganden och vilka krav dessa innebär för den egna verksamheten. De initiativ som tas runt om i landet måste ha förutsättningar att bli livskraftiga och resultatet av den metodutveckling och det lärande som sker måste följas upp och spridas till andra aktörer.

Ett starkt stöd för arbete inom det civila samhället och inom näringslivet

I praktiken spelar aktörer inom det civila samhället och näringslivet en viktig roll för att främja Sveriges konventionsefterlevnad.

Många av det civila samhällets organisationer bevakar aktivt att de mänskliga rättigheterna respekteras inom den offentliga verksamheten samt

dokumenterar och påtalar kränkningar av rättigheterna. Vissa av organisationerna företräder enskilda, grupper och intressen, såväl nationellt som internationellt. Organisationerna kanaliserar på så vis en stor kunskap om hur de mänskliga rättigheterna tillgodoses i praktiken.

Förutom att generellt ha en politik för goda villkor för det civila samhället, bör staten specifikt understödja det civila samhällets arbete med mänskliga rättigheter. Ett sådant stöd bör innefatta ett väl utformat system för ekonomiskt stöd till det civila samhällets arbete på området. Därutöver bör former för löpande samråd finnas när det gäller frågor som rör mänskliga rättigheter.

Även näringslivets ansvarstagande är centralt för Sveriges konventionsefterlevnad. Det gäller inte minst Sveriges konventionsåtaganden om skydd för arbetstagare. Av betydelse är då det svenska näringslivets agerande såväl i Sverige som i utlandet, inte minst i länder med ett svagare institutionellt skydd för mänskliga rättigheter än vad Sverige har.

Vid sidan av regelgivning och tillsyn har politiken för mänskliga rättigheter inom näringslivet i tilltagande grad kommit att handla om att främja och samverka med näringslivets egna proaktiva arbete. Även statens ägarintressen inom näringslivet utgör ett viktigt verktyg för att säkerställa ett framträdande arbete med mänskliga rättigheter inom sektorn.

3.2 Fortsatta steg mot en sammanhållen struktur

Som framhållits i avsnitt 2 har det under en längre tid bedrivits ett aktivt arbete med mänskliga rättigheter i stora delar av den offentliga förvaltningen, parallellt med en rättsutveckling som inneburit ett ökat genomslag för internationella normer om mänskliga rättigheter.

Med avstamp i detta befintliga arbete och denna pågående utveckling, innebär regeringens strategi för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter att det inom ett flertal områden tas fortsatta steg mot en sådan sammanhållen struktur för att främja och skydda de mänskliga rättigheterna som beskrivits ovan. Åtgärderna som avses kan sammanfattas som följer.

I syfte att stärka *det rättsliga och institutionella skyddet för de mänskliga rättigheterna* gör regeringen bedömningen att en nationell institution för de mänskliga rättigheterna, enligt de så kallade Parisprinciperna, bör inrättas med riksdagen som huvudman. Vidare har regeringen aviserat att konventionen om barnets rättigheter (barnkonventionen) ska inkorporeras och beredning

av frågan pågår. En uppföljning och utvärdering av effekterna av en inkorporering och fortsatt transformering av barnkonventionen kan bidra till viktig kunskap om hur man bäst säkerställer efterlevnaden av Sveriges konventionsåtaganden om mänskliga rättigheter och uppnår ett förstärkt rättsligt skydd för de mänskliga rättigheterna. Dessa båda processer beskrivs närmare i avsnitt 4.

I avsnitt 5 beskrivs regeringens åtgärder för *ett samordnat och systematiskt arbete med mänskliga rättigheter inom offentlig verksamhet*. Åtgärderna innefattar bland annat en förbättrad ordning för regeringens eget arbete med internationell konventionsgranskning, som i högre grad bygger på transparens och samråd med det civila samhället. Regeringen stärker kompetensen om mänskliga rättigheter hos statligt anställda genom ett pågående särskilt uppdrag till Uppsala universitet. Regeringen har en strategisk överenskommelse med Sveriges Kommuner och Landsting om gemensamma åtgärder för att stärka arbetet för de mänskliga rättigheterna på kommunal och regional nivå. Länsstyrelserna har i uppdrag att i sin verksamhet särskilt belysa, analysera och beakta mänskliga rättigheter och Länsstyrelsen i Dalarnas län har ett särskilt samordnande uppdrag. En översyn har genomförts av utbildningsinslagen om mänskliga rättigheter på vissa särskilt relevanta utbildningar i högskolan samt av tillgången på utbildningsmaterial om mänskliga rättigheter i skolan. En utbildningssatsning om mänskliga rättigheter genomförs inom folkbildningen.

I syfte att bidra till *ett starkt stöd för arbete med mänskliga rättigheter inom det civila samhället och inom näringslivet* vidtas ett antal åtgärder, vilka beskrivs i avsnitt 6. Regeringen håller på att utveckla nya former för sitt samråd med det civila samhället. Regeringen har beslutat en handlingsplan för företagande och mänskliga rättigheter. Inom ramen för planen ska bland annat en genomlysning av svensk lagstiftning göras för att se om det finns luckor i relation till FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter. Därtill är mänskliga rättigheter en viktig fråga inom regeringens ägarpolitik inom näringslivet.

3.3 En strategi i stället för en handlingsplan

Regeringens avsikt med denna skrivelse är delvis en annan än för de två skrivelser om mänskliga rättigheter som överlämnades till riksdagen 2002 respektive 2006. I stället för att som tidigare redovisa en handlingsplan för mänskliga rättigheter, redogör regeringen nu för sin strategi för det övergripande arbetet med mänskliga rättigheter. Innebörden av detta beskrivs i det följande.

2002 och 2006 års handlingsplaner tog ett brett grepp om arbetet med mänskliga rättigheter. Planerna omfattade, utöver frågor om samordning av kommuners och landstings arbete, även attitydförändrande arbete, metodutveckling och utbildningsfrågor. Därtill omfattade planerna konkreta åtgärder inom ett flertal specifika rättighetsområden. Exempel på sådana områden var skydd mot diskriminering, barnets rättigheter och regler om användande av tvångsmedel. Den stora merparten av de åtgärder som upptogs i planerna avsåg sådana specifika rättighetsområden.

Denna strategi är i stället avgränsad till att behandla övergripande och strukturella frågor. Skälet till detta är att omhändertagandet av ett områdesspecifikt konventionsåtagande sker inom respektive politikområde. Omhändertagandet bör därmed också redovisas inom ramen för det området. Som exempel kan nämnas FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Sveriges åtaganden enligt denna konvention utgör en central utgångspunkt för regeringens funktionshinderspolitik. I denna politik bildar den granskning av Sveriges konventionsåtaganden som genomförs av FN:s kommitté för rättigheter för personer med funktionsnedsättning ett angeläget underlag (se t.ex. budgetpropositionen för 2016, prop. 2015/16:1 utgiftsområde 9 avsnitt 6.4).

Ett annat exempel är FN:s konvention om barnets rättigheter som rör flera olika politikområden och där åtgärderna redovisas inom dessa och övergripande åtgärder för att genomföra barnkonventionen redovisas inom ramen för barnrättspolitik. Utgångspunkten i det strategiska och systematiska arbetet med barnets rättigheter är den av riksdagen antagna strategin för att stärka barnets rättigheter (prop. 2009/10:232). Vidare utgör Barnombudsmannens granskningar av barnkonventionens efterlevnad tillsammans med FN:s barnrättskommittés granskningar ett viktigt underlag för barnrättspolitik (se t.ex. budgetpropositionen för 2016, prop. 2015/16:1 utgiftsområde 9 avsnitt 8). Sveriges olika konventionsåtaganden är också utgångspunkter för regeringens jämställdhetspolitik, politik för rättsväsendet, migrationspolitik, biståndspolitik – och så vidare.

Denna skrivelse redogör vidare för såväl pågående åtgärder som för ett antal framåtsyftande bedömningar och nu aviserade åtgärder. Syftet med detta är att i ett sammanhang, och utifrån de överväganden som beskrivits ovan, redogöra för regeringens strategi för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter.

4. Ett starkt rättsligt och institutionellt skydd av de mänskliga rättigheterna

4.1 En nationell institution för mänskliga rättigheter

Regeringens bedömning: En nationell institution för mänskliga rättigheter, enligt de så kallade Parisprinciperna, bör inrättas i Sverige. Riksdagen bör vara huvudman för en sådan institution.

Delegationens förslag: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: En mycket stor majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inget att invända mot Delegationens förslag att en nationell institution för mänskliga rättigheter inrättas i Sverige. Två remissinstanser, *Eskilstuna kommun* och *Svenskt Näringsliv*, avstyrker helt att en sådan institution inrättas, medan tre är tveksamma – *Statens folkhälsoinstitut*, *Norrbottnens läns landsting* och *Sveriges akademikers centralorganisation (Saco)*. Svenskt Näringsliv anför att alla delar av den offentliga verksamheten redan i dag har ett ansvar för att konventioner om mänskliga rättigheter följs och att det framstår som oklart vilken nytta en sådan institution skulle komma att ha.

En majoritet av remissinstanserna avstyrker eller är tveksamma till Delegationens förslag att den nationella institutionen för mänskliga rättigheter inrättas i form av en ny, fristående myndighet. Till dessa hör *Rikspolisstyrelsen*, *Migrationsverket*, *Statskontoret*, *Stockholms universitet*, *Diskrimineringsombudsmannen (DO)* och *Ungdomsstyrelsen* (numera *Myndigheten för ungdoms- och civilsambällesfrågor*). *Riksdagens ombudsmän (JO)* anser att de danska och norska exemplen visar att flera andra alternativ står till buds och att det är lämpligare att utgå från någon av de befintliga myndigheter som redan har näraliggande uppgifter. Denna synpunkt har även framförts av flera andra remissinstanser, däribland åtskilliga enskilda kommuner och landsting, organisationen *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)*, *Centrum för rättvisa och Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige (SIOS)*. *Barnombudsmannen* och *Landsorganisationen i Sverige (LO)* förordar att, i likhet med vad som skett i Finland, den nationella institutionen för mänskliga rättigheter inrättas som en enhet vid JO:s kansli.

Bland de remissinstanser som tillstyrker Delegationens förslag att uppgifterna bör läggas på en ny myndighet kan nämnas *Justitiekanslern (JK)*, *Länsstyrelsen i Uppsala län*, *Myndigheten för delaktighet*, *Specialpedagogiska skolmyndigheten*, *Forum för levande historia*, *Göteborgs kommun* och *Svenska FN-*

förbundet. Bland annat anförs att en sådan lösning behövs för att tillgodose behovet av helhetsgrepp, samordning och systematik.

En stor majoritet av remissinstanserna tillstyrker Delegationens förslag att den nationella institutionen för mänskliga rättigheter bör lyda under riksdagen. JO, *Kammarrätten i Stockholm*, *Rikspolisstyrelsen*, *Hjälpmiddelsinstitutet* och *Saco* avstyrker och *Statskontoret* och *Uppsala universitet* är tveksamma till förslaget. JO menar att praktiska skäl talar emot detta. När det gäller oberoendet förtjänar det enligt JO att framhållas att svenska myndigheter, i jämförelse med länder där ministerstyre tillämpas, är påtagligt oberoende även när de formellt lyder under regeringen. JO konstaterar att Delegationen även har diskuterat om JO vore en lämplig värd för en institution för skydd av mänskliga rättigheter. I den mån den tanken skulle återaktualiseras måste detta, enligt JO, ske genom en av riksdagen initierad utredning. *Kammarrätten i Stockholm* påpekar att den föreslagna nya institutionen inte är tänkt att ägna sig åt myndighetsutövning och avstyrker av detta skäl att myndigheten inrättas under riksdagen.

Utvärderarens rekommendation: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Om nationella institutioner för mänskliga rättigheter

Parisprinciperna

Med Parisprinciperna avses de principer som anges i en resolution som FN:s generalförsamling antog 1993, *National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights* (A/RES/48/134). Resolutionen anger riktlinjer för nationella institutioner med uppgift att främja och skydda de mänskliga rättigheterna. Namnet på principerna härstammar från att de formulerades i Paris två år tidigare.

År 1993 antogs en deklARATION vid världskonferensen om mänskliga rättigheter i Wien med en handlingsplan där medlemsstaterna uppmanades att inrätta nationella institutioner för mänskliga rättigheter med beaktande av Parisprinciperna (A/CONF.157/23, 1993). Sedan Parisprinciperna och Wiendeklarationen antogs har Parisprinciperna återkommande upprepats och bekräftats inom FN samt, under senare år, även inom Europarådet och EU.

Enligt Parisprinciperna bör en nationell institution för mänskliga rättigheter ha en bred befogenhet att främja och skydda dessa rättigheter och ges ett

självständigt mandat som är tydligt formulerat i grundlag eller annan lag, där också institutionens sammansättning och verksamhetsområde specificeras. Härutöver behandlar principerna institutionens uppgifter, sammansättning, garantier för institutionens oberoende och mångfald och frågor om dess arbetsmetoder.

Enligt Parisprinciperna bör uppgifterna inkludera att

- på eget initiativ eller på uppdrag av regeringen, parlamentet eller annat behörigt organ lämna rådgivande yttranden, rekommendationer, förslag och rapporter i alla frågor som rör främjandet och skyddet av mänskliga rättigheter,
- lämna synpunkter både på befintlig lagstiftning och på författningsförslag, i syfte att säkerställa att nationell lagstiftning och praxis står i överensstämmelse med de internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter som landet har anslutit sig till och verka för att de tillämpas effektivt,
- uppmärksamma regeringen på situationer där de mänskliga rättigheterna kränks och lägga fram förslag för att komma till rätta med dem, samt vid behov ge synpunkter på regeringens ställningstaganden till sådana förslag,
- föreslå att staten ansluter sig till internationella överenskommelser om de mänskliga rättigheterna och verka för att dessa tillämpas effektivt,
- bidra till de rapporter som staten ska lämna till FN:s organ och till regionala organ samt göra oberoende uttalanden med anledning av dessa,
- ha kontakter med organ inom FN-systemet, regionala organ och nationella institutioner i andra länder som arbetar med frågor om mänskliga rättigheter,
- bistå vid utarbetandet av program för utbildning och forskning om mänskliga rättigheter och medverka vid genomförandet av sådana program, och
- vidta andra åtgärder, framför allt genom information och utbildning, för att bidra till en ökad medvetenhet om de mänskliga rättigheterna.

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

Enligt Parisprinciperna bör ledningen för en nationell institution för mänskliga rättigheter utses genom ett officiellt beslut där det också framgår under vilken tid mandatet för institutionens ledning varar. Institutionen bör

enligt Parisprinciperna tillförsäkras tillräckliga medel för att kunna fullgöra sitt uppdrag. Inom ramen för sitt ansvarsområde bör den nationella institutionen själv kunna bestämma sin organisation och sitt arbetssätt.

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

Statusbedömning av institutioner för mänskliga rättigheter

Det internationella organet *Global Alliance of National Human Rights Institutions* (GANHRI) genom dess *Sub Committee on Accreditation* (SCA) bedömer, efter ansökan från en nationell institution, i vilken mån nationella institutioner i olika länder kan anses uppfylla Parisprinciperna och tilldelar dem då A-, B- respektive C-status. De organ som anses uppfylla Parisprinciperna fullt ut tilldelas A-status och blir då röstande medlemmar i GANHRI. Medlemmar med A-status får även delta aktivt i de möten som FN:s råd för mänskliga rättigheter håller.

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

Nationella institutioner för mänskliga rättigheter i andra länder

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

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

I Finland inrättades 2012 en institution för mänskliga rättigheter i anslutning till Justitieombudsmannens kansli. Institutionen består av ett

människorättscenter, en människorättsdelegation och riksdagens Justitieombudsman. Institutionen har fått A-status vid GANHRI.

Människorättscentret har en rådgivande funktion. Dess uppgift är att främja information, fostran, utbildning och forskning om de mänskliga rättigheterna, att utarbeta rapporter och utlåtanden om hur dessa rättigheter tillgodoses samt att delta i det europeiska och internationella samarbetet om mänskliga rättigheter. Centret kan inte avge bindande utlåtanden och behandlar inte heller enskilda klagomål. Centret leds av en direktör som utnämns av Justitieombudsmannen.

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

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

Norge inrättade 2015 en nationell institution för mänskliga rättigheter, Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter. Institutionen är oberoende och utför sina uppgifter självständigt. Den bestämmer själv hur den ska vara organiserad och hur arbetet ska bedrivas. Institutionen ersatte det tidigare norska centret för mänskliga rättigheter som hade B-status.

Institutionens uppgift är att övervaka och rapportera om de mänskliga rättigheternas ställning i Norge. Institutionen ska lägga fram förslag för att säkra att Norges människorättsförpliktelser uppfylls och ge råd till Stortinget, regeringen, Sametinget och andra offentliga och privata aktörer om genomförandet av de mänskliga rättigheterna. Institutionen har också i uppgift att informera om de mänskliga rättigheterna och vägleda privatpersoner om nationella och internationella klagandemöjligheter samt att främja utbildning och forskning om de mänskliga rättigheterna. Institutionen ska delta i nationellt och internationellt samarbete på området. Institutionen ska dock inte pröva enskilda klagomål. Dess styrelse utses av Stortinget.

Sverige har ingen institution som svarar mot Parisprinciperna

I Sverige finns i dag flera statliga myndigheter med uppdrag som delvis motsvarar eller angränsar till de uppgifter som en nationell institution för mänskliga rättigheter ska ha enligt Parisprinciperna. Nämnas bör JO, JK, DO och BO.

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

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

Den enda av de nämnda myndigheterna som har ett uppdrag som uttryckligen omfattar att bevaka Sveriges internationella åtaganden, oavsett om de införlivats i svensk lagstiftning, är Barnombudsmannen. I dess uppgift enligt lagen (1993:335) om Barnombudsman ingår att företräda barns och ungas rättigheter och intressen mot bakgrund av Sveriges åtaganden enligt barnkonventionen samt att bevaka efterlevnaden och driva på genomförandet av konventionen. Barnombudsmannen har inte ansökt om A-status vid GANHRI.

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

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

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

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

Skälen för regeringens bedömning

Regeringen delar Delegationens och Utvärderarens uppfattning att en institution för mänskliga rättigheter, enligt de så kallade Parisprinciperna, bör inrättas i Sverige. Regeringen utvecklar nedan skälen för detta.

En oberoende granskning av Sveriges efterlevnad av samtliga konventionsåtaganden möjliggörs

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

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

Också JO:s granskning begränsar sig formellt sett till de rättigheter som tillkommer den enskilde enligt nationella lagar och föreskrifter, inbegripet Europakonventionen. Även om JO i någon mening i praktiken är friare att beakta Sveriges övriga konventionsåtaganden, har JO:s prövningar den i sammanhanget betydelsefulla begränsningen att myndigheten i allt väsentligt fokuserar på konkreta missförhållanden. Strukturella aspekter, inklusive i vad mån svensk lagstiftning överensstämmer med Sveriges konventionsåtaganden, granskas i regel inte.

Inte heller de internationella övervakningsmekanismernas granskning bidrar i tillräcklig utsträckning till en heltäckande granskning av Sveriges konventionsefterlevnad. Sådana mekanismer saknas för ett flertal

rättighetsområden, men framför allt har de mekanismer som finns inte den kontinuitet, effektivitet eller nationella förankring som krävs för att säkerställa en grundlig granskning.

En angelägen resurs etableras även i andra avseenden

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

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

Sveriges utrikespolitik och utvecklingssamarbete stärks

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

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

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

Samtidigt har Sverige återkommande fått synpunkter från internationella organ och andra länder om att vi själva bör inrätta en nationell institution enligt Parisprinciperna. De synpunkter Sverige fick inom ramen för 2015 års UPR-granskning har nämnts ovan. Även FN:s kommitté för konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning framförde i sitt senaste yttrande 2014 motsvarande rekommendation. Liknande synpunkter

har förts fram 2013 av FN:s kommitté för avskaffande av rasdiskriminering och senast av FN:s kommitté för de mänskliga rättigheterna i mars 2016.

Den återkommande kritiken är ett tungt skäl i sig för Sverige att överväga att inrätta en institution i enlighet med Parisprinciperna, inte minst eftersom den riskerar att försvaga Sveriges utrikespolitiska handlingskraft i frågor om mänskliga rättigheter.

Även Sveriges utvecklingssamarbete, som ofta är inriktat på etablering och stärkande av demokratiska och rättstatliga institutioner, blir starkare av att vi på hemmaplan har en institution i enlighet med Parisprinciperna. På så vis kan vi bygga en institutionell erfarenhet som kan användas vid samarbetet med motsvarande institutioner i andra länder.

Institutionens självständighet och oberoende är centrala

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

I Parisprinciperna understryks därför vikten av att sådana institutioner har en oberoende och självständig ställning. Detta framgår bland annat av principen om att institutionens mandat bör vara fastslaget i grundlag eller lag och av att flera andra principer är utformade för att garantera oberoende, framför allt från landets regering.

FN:s tidigare center för mänskliga rättigheter i Genève (numera en del av kontoret för FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter) har gett ut en handbok som anger grundläggande krav när institutioner för mänskliga rättigheter ska inrättas (National Human Rights Institutions: A Handbook on the Establishment and Strengthening of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, 1995). Även i denna handbok framhålls att en nationell institution för mänskliga rättigheter ska kunna agera självständigt och oberoende i förhållande till såväl regeringen som partipolitik och andra intressen.

Institutionen bör ha riksdagen som huvudman

Mot bakgrund av det som framförts ovan följer att frågan om institutionens huvudmannaskap är av stor vikt.

Regeringen anser, i likhet med såväl Delegationen och Utvärderaren som majoriteten av remissinstanserna, att vikten av att tillförsäkra institutionen

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

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

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

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

Institutionens oberoende måste värnas även med riksdagen som huvudman

Det bör dock noteras att oavsett vilken huvudman en institution har, innebär Parisprinciperna att institutionens granskning omfattar även riksdagens beslut. Frågan om Sveriges konventionsåtaganden på ett korrekt sätt införlivats av lagstiftaren kan, och bör, vara en central frågeställning i institutionens arbete.

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

Den fortsatta beredningen av frågan

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

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

4.2 Förstärkt rättsligt skydd genom inkorporering av barnkonventionen

Åtgärd: Regeringen har aviserat att barnkonventionen ska inkorporeras och beredning av frågan pågår.

Metoder för att införliva konventioner om mänskliga rättigheter

Införlivande av konventionsåtaganden om mänskliga rättigheter i svensk rätt har hittills, med det betydelsefulla undantag Europakonventionen innebär, skett genom att lagstiftaren har justerat svenska bestämmelser så att överensstämmelse uppnås med konventionens krav. Denna införlivandemetod benämns transformering. När lagstiftaren vid införlivandet i stället bedömt att Sveriges befintliga författningar redan tillgodoser åtagandena i konventionen och att inga införlivandeåtgärder behövs, brukar det benämnas konstaterande av normharmoni.

Ett annat tillvägagångssätt för införlivande av konventioner är inkorporering, med vilket avses att konventionen görs direkt tillämplig som lag i landet. Den enda konvention om mänskliga rättigheter som hittills inkorporerats i svensk rätt är, som nämnts, Europakonventionen.

Förutsättningarna för, och effekterna av, inkorporering av också områdesspecifika konventioner om mänskliga rättigheter har varit föremål för diskussion under en längre tid. FN:s övervakningskommittéer har vid ett flertal tillfällen framfört synpunkter om att internationella konventioner om mänskliga rättigheter, med undantag för Europakonventionen, inte är direkt tillämpliga för svenska domstolar och myndigheter. Även Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen, Civil Rights Defenders, Advokater utan Gränser och Raoul Wallenberginstitutet har framfört synpunkten att Sverige bör inkorporera centrala människorättskonventioner, som konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

Oavsett om det kan finnas tveksamheter om effekterna och konsekvenserna av en inkorporering ansåg Delegationen att avgörandet om vilken ställning människorättskonventioner ska ha i svensk rätt bör bygga på en grundlig och

förnyad analys. Också det faktum att rättstillämpare i Sverige numera genom EU-rättens och Europakonventionens inflytande är mer vana vid att tillämpa även andra regler än traditionellt svenska talade enligt Delegationens mening för att frågan om inkorporering av konventioner om mänskliga rättigheter bör övervägas på nytt. Delegationen föreslog att lämpligheten av inkorporering av fler konventioner om mänskliga rättigheter i svensk rätt bör utredas. Utvärderaren anslöt sig till det förslaget. Regeringen har för närvarande inga planer på en sådan utredning.

I regeringsförklaringen 2014 aviserade regeringen att ett arbete skulle påbörjas med att göra konventionen om barnets rättigheter (barnkonventionen) till svensk lag. På regeringens uppdrag (dir. 2015:17) har en utredning lämnat förslag på en lag om inkorporering av barnkonventionen. Barnrättighetsutredningen överlämnade sitt betänkande Barnkonventionen blir svensk lag (SOU 2016:19) till regeringen den 11 mars 2016. Betänkandet har remitterats och beredning av frågan pågår. Betänkandet innehåller bland annat en förnyad analys av fördelar och eventuella svårigheter med en inkorporering, vilket utvecklas i följande avsnitt.

Barnrättighetsutredningen och inkorporering av barnkonventionen

I ovan nämnda betänkande från Barnrättighetsutredningen lämnas förslag på en lag om inkorporering av barnkonventionen och en rad åtgärder som behöver vidtas vid en inkorporering, liksom ett antal författningsförslag i övrigt. I utredningen konstateras att Sverige har nått långt i sitt strategiska arbete, också i relation till länder som har inkorporerat barnkonventionen. Trots detta har barnkonventionen inte fått det genomslag i rättstillämpningen som man hade kunnat förvänta sig.

I betänkandet föreslås att artiklarna 1–43.1 och 44.6 i barnkonventionen, i originaltexternas lydelse, ska gälla som svensk lag. I syfte att underlätta för olika aktörer bland annat vid rättstillämpning och lagstiftning, redogörs i betänkandet för rättsliga och praktiska frågor som rör tolkningen av barnkonventionen. Genom en inkorporering blir barnkonventionen enligt utredningen tillämplig på samtliga rättsområden. Utredningen lyfter bland annat fram att det genom en inkorporering blir tydligt att konventionen ska tolkas som en helhet och att artiklarna i konventionen ska tolkas i relation till varandra. Vidare bedöms att en inkorporering kan förväntas påverka regelgivningen i övrigt, främst genom att transformeringen av barnkonventionens bestämmelser påskyndas. En annan väsentlig fördel är

enligt utredningen att barnkonventionen kan fungera som utfyllnad i de fall annan lagstiftning inte till fullo tar tillvara barnets rättigheter enligt konventionen. Svårigheter som lyfts fram i betänkandet är bland annat att konventionen har en annan rättssystematik och att en del artiklar innehåller allmänna och vaga formuleringar. Utredningen anser dock att genom EU-rättens och Europakonventionens inflytande är rättstillämparna sedan årtionden vana att hantera regelverk avfattade på ett annat sätt än de traditionellt svenska som har en relativt hög grad av detaljreglering.

För att barnets rättigheter ska få önskat genomslag krävs, vid sidan av inkorporering, fortsatt transformering. Enligt utredningen krävs därutöver en kombination av olika åtgärder som lagstiftning, information, utbildning och samordning mellan olika aktörer på olika nivåer i samhället.

I betänkandet föreslås att regeringen under en treårsperiod genomför ett kunskapslyft för att höja kompetensen om barnkonventionen och barnets rättigheter bland olika yrkesgrupper som arbetar i statliga och kommunala myndigheter. Utredningen lyfter också fram barns och ungas möjligheter att utkräva sina rättigheter. Den konstaterar bland annat att barn och unga inte får tillräcklig information om de rättigheter de har och föreslår att de myndigheter som är centrala för att säkerställa barnets rättigheter får i uppdrag att vidta åtgärder för att göra den egna verksamheten känd, tillgänglig och anpassad för barn. Dessutom bör alla barn få information i skolan om vart de kan vända sig för att få stöd och hjälp om de befinner sig i en utsatt situation.

Barnrättighetsutredningen har också haft i uppdrag att göra en kartläggning inom särskilt angelägna områden av hur tillämpningen av lagar och andra föreskrifter överensstämmer med barnets rättigheter enligt barnkonventionen och de två fakultativa protokoll som Sverige tillträtt. De områden som utredningen efter en identifieringsprocess har funnit särskilt angelägna att kartlägga är barn i migrationsprocessen, stöd och service till barn med funktionsnedsättning, barn som har bevittnat våld inom familjen och barn som har utsatts för våld inom familjen.

Kartläggningen visar på en rad brister när det gäller genomslaget för barns rättigheter enligt barnkonventionen. Tydligast är bristerna i fråga om principen om barnets bästa och barns rätt att få uttrycka sina åsikter. Trots att det finns uttryckliga bestämmelser om barnets bästa i svensk lagstiftning på tre av kartläggningsområdena är det vanligt att bedömningen inte tar sin

utgångspunkt i det enskilda barnets situation. I stället bedöms barnets bästa utifrån generella uttalanden i förarbeten, policydokument och andra riktlinjer. Utredningen föreslår mot denna bakgrund förtydliganden i utlänningslagen (2005:716) och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade kring barnets bästa och barnets möjligheter att få komma till tals. Vidare föreslås att motsvarande bestämmelser förs in i förvaltningslagen (1986:223) och förvaltningsprocesslagen (1971:291). När det gäller barn som utsatts för våld inom familjen är utredningens bedömning att det finns brister i det straffrättsliga skyddet för barn i förhållande till barnkonventionen, både i lagstiftningen och i tillämpningen.

Utredningen lyfter också fram att barnkonventionen bör komma till uttryck i förarbeten i högre utsträckning och föreslår att en bestämmelse 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.

Effekterna av en inkorporering och fortsatt transformering av barnkonventionen bör följas upp och utvärderas. En sådan utvärdering kan bidra till viktig kunskap om hur man bäst säkerställer efterlevnaden av Sveriges konventionsåtaganden om mänskliga rättigheter och uppnår ett förstärkt rättsligt skydd för de mänskliga rättigheterna.

4.3 Översyn av tillämpningen i Sverige av EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna

Regeringens bedömning: Tillämpningen i Sverige av EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna bör utvärderas.
--

Delegationen och utvärderaren: Berör inte frågan.

Skälen för regeringens bedömning

Som nämns i avsnitt 3.1 har EU-rätten företrädare framför medlemsstaternas nationella rätt.

Lissabonfördragets ikraftträdande 2009 innebar att EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna från 2000 blev ett bindande dokument inom EU, med samma rättsliga ställning som EU-fördragen.

Bestämmelser i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna riktar sig till EU:s institutioner men även till medlemsstaterna när dessa tillämpar

unionsrätten. Stadgan innebär inte en utvidgning av tillämpningsområdet för unionsrätten. Det finns dock rättspraxis från EU-domstolen som gett en vid innebörd åt vad som utgör tillämpning av unionsrätten, vilket är betydelsefullt för omfattningen av medlemsstaternas EU-rättsliga skyldigheter avseende mänskliga rättigheter.

När Sverige godkände Lissabonfördraget uttalade regeringen att en utvärdering av utvecklingen av stadgans tillämpning kontinuerligt bör göras, men att formerna för denna utvärdering skulle övervägas ytterligare (prop. 2007/08:168, s. 81). Information om hur stadgan tillämpas på nationell nivå är också något som återkommande efterfrågas av EU:s byrå för grundläggande rättigheter.

Regeringens uppfattning är att den tid som förflutit sedan Lissabonfördragets ikraftträdande innebär att EU-stadgans tillämpning i Sverige nu bör utvärderas. Regeringen avser att återkomma om formerna för detta.

5. Ett samordnat och systematiskt arbete med mänskliga rättigheter inom offentlig verksamhet

5.1 Myndigheters ansvar för mänskliga rättigheter

Åtgärd: Regeringen avser att följa hur principen om fördragskonform tolkning tillämpas i myndigheters verksamhet.

Mänskliga rättigheter är en viktig utgångspunkt i statsförvaltningen, vilket regeringen har uttalat i bland annat den förvaltningspolitiska propositionen (prop. 2009/10:175). Sverige har, genom att ansluta sig till internationella konventioner om mänskliga rättigheter, förbundit sig att säkerställa att man fullgör de förpliktelser som följer av konventionerna, vilket sker genom lagstiftning och andra offentliga åtaganden.

Myndigheter spelar en central roll i det offentliga åtagandet och myndigheters beslut och andra åtgärder behöver därför vara förenliga med Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. Om och i så fall i vilken utsträckning en myndighets verksamhet berörs av Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter varierar beroende på verksamhetens karaktär.

Svenska myndigheter bidrar till att uppfylla Sveriges internationella förpliktelser genom att tillämpa den lagstiftning genom vilken de internationella förpliktelserna transformerats. Både myndigheter och domstolar är skyldiga att så långt det är möjligt tolka svenska rättsregler på ett sådant sätt att de blir förenliga med Sveriges konventionsåtaganden, vilket uppnås genom s.k. fördragskonform tolkning. Det finns material som kan användas i syfte att tillgodogöra sig konventionernas närmare innebörd, inte minst i form av förarbeten, praxis och allmänna kommentarer till konventionstexterna.

Myndigheter spelar en viktig roll i arbetet med att säkerställa full respekt för Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter, bland annat genom att beakta principen om fördragskonform tolkning.

Regeringen avser därför att följa hur principen om fördragskonform tolkning tillämpas i myndigheters verksamhet.

5.2 Arbetet på nationell nivå

5.2.1 Förbättrat arbete med konventionsgranskningar

Regeringens bedömning: Regeringens arbete med internationella konventionsgranskningar bör förbättras. Samråd med berörda aktörer bör vidgas till att omfatta förslag på åtgärder som är nödvändiga med anledning av resultatet av granskningarna.

Delegationen: Berör inte frågan.

Utvärderarens bedömning: Processen kring konventionsgranskningarna bör integreras i det fortlöpande arbetet med en nationell handlingsplan för mänskliga rättigheter. På så sätt ingår processen i den kontinuerliga dialogen med myndigheter, kommuner och övriga samhällsföreträdare.

Skälen för regeringens bedömning

I arbetet med att säkerställa Sveriges konventionsefterlevnad är det grundläggande att Sverige ställer sig transparent inför internationella granskningsorgan. Det är också angeläget att det finns en tydlig ordning för analys av, och ställningstagande till, de synpunkter och rekommendationer som granskningarna resulterar i. Ett sådant agerande från Sveriges sida är också ett sätt att bidra till granskningsorganens auktoritet.

Mot denna bakgrund har Regeringskansliet förstärkt det interna arbetet i samband med konventionsgranskningar. Bland annat innebär de nya rutinerna att regeringen arbetar på ett likartat sätt med samtliga konventionsåtaganden och att rekommendationer och synpunkter som förs fram från olika granskningsorgan analyseras och att behovet av åtgärds- eller handlingsprogram övervägs.

Som närmare beskrivs i avsnitt 5.3.1 har regeringen en överenskommelse med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Enligt överenskommelsen ska Regeringskansliet vid behov samråda med SKL om Sveriges rapportering till internationella granskningsorgan samt hålla SKL informerat om arbetet med att analysera de synpunkter och rekommendationer som rör kommuner och landsting.

Regeringen har därutöver utvecklat arbetsformer som innebär att det rutinmässigt hålls samråd med berörda organisationer inför annalkande konventionsgranskningar, under arbetet med att upprätta den svenska

rapporten eller inför det att Sverige ska delta i dialogmöten med granskningsorganet.

Regeringen anser att det finns skäl att fördjupa samrådet ytterligare i syfte att på ett mer strukturerat sätt omhänderta resultatet. Som nyss framgått ingår det i regeringens hantering av synpunkter och rekommendationer att dessa analyseras och behovet av ett åtgärds- eller handlingsprogram övervägs.

Regeringen anser att det finns skäl att vidga samrådet med berörda aktörer till att omfatta även detta arbete. Syftet är tvåfaldigt: dels att presentera och förklara regeringens analys och förslag på åtgärder, dels att inhämta synpunkter och annan information. Samrådsförfarandet förväntas därmed bidra till att flera aktörer involveras i uppföljningsarbetet. Den information som inhämtas genom sådana samråd skapar också ett bättre underlag för, och förhoppningsvis en större samsyn kring, det fortsatta arbetet.

5.2.2 Kompetensutveckling för statligt anställda

Åtgärd: Uppsala universitet har sedan 2014 regeringens uppdrag att utarbeta och genomföra ett kompetensutvecklingsprogram om mänskliga rättigheter för statligt anställda.

Uppsala universitets uppdrag

Det är angeläget att statligt anställda har tillräcklig kunskap om mänskliga rättigheter och på vilket sätt dessa behöver beaktas i den egna verksamheten. Det bör finnas en generell kunskapsnivå som innebär att situationer där mänskliga rättigheter aktualiseras lätt kan identifieras och nödvändiga hänsyn kan tas.

Uppsala universitet har därför sedan 2014 regeringens uppdrag (A/2014/03095/DISK) att under en treårsperiod utarbeta och genomföra ett övergripande program för kompetensutvecklingsinsatser om de mänskliga rättigheterna för berörd personal på olika nivåer inom statsförvaltningen.

Syftet med uppdraget är att de utvalda myndigheternas personal ska ha tillräcklig kännedom om de mänskliga rättigheterna och deras innebörd för att kunna känna igen situationer där rättighetsfrågor aktualiseras inom ramen för den egna yrkesutövningen. Arbetet ska bland annat inkludera framtagande av utbildningsmaterial och metoder för spridning av materialet.

Universitetets inventering och programförslag

Arbetet med kompetensutvecklingsprogrammet bedrivs utifrån en inledande inventering som Uppsala universitet redovisade för regeringen i februari 2015. Slutsatserna i inventeringen är bland annat följande. Mycket få av de kontaktade myndigheterna har genomfört utbildningar där mänskliga rättigheter nämns explicit. Däremot har många genomfört utbildningsinsatser kring områden som handlar om mänskliga rättigheter, såsom jämställdhet, likabehandling och icke-diskriminering, utan att tala om frågorna i termer av just mänskliga rättigheter. Flera myndigheter uppger att de inte är i behov av utbildning i mänskliga rättigheter.

Uppsala universitets analys är att utbildningsinsatser med fokus på olika delar av rättighetsområdet ofta konkurrerar med varandra. Universitetet konstaterar vidare att vissa myndigheter på ett tydligt sätt arbetar med relevant utbildning och kompetensutveckling, internt eller för andra myndigheter, men att goda exempel och utbildningsinsatser inte sprids till en större målgrupp.

Utifrån inventeringen har Uppsala universitet utarbetat ett övergripande program för kompetensutvecklingsinsatser bestående av

- en grundläggande utbildning om mänskliga rättigheter för statsanställda,
- en webbaserad introduktion om mänskliga rättigheter,
- en utbildning på avancerad nivå för vissa yrkesroller,
- ett forum för dialog, samverkan och lärande om mänskliga rättigheter i rollen som statsanställd,
- en utveckling av en digital plattform för lärande,
- ett processtöd för ett människorättsbaserat arbetssätt, och
- en kontinuerlig utvärderingsprocess med tydliga inslag av lärande.

Det fortsatta arbetet

Regeringen följer aktivt Uppsala universitets uppdrag. Uppdraget ska slutredovisas den 31 mars 2017 och ska innehålla förslag på hur utbildningen fortsättningsvis ska förvaltas och utvecklas. I samband med detta avser regeringen att ta ställning till hur det fortsatta arbetet med att säkerställa nödvändig kompetens bland statligt anställda bör utformas.

5.2.3 Översättning av Europadomstolens avgöranden

Åtgärd: Domstolsverket har 2014–2016 haft regeringens uppdrag att översätta Europadomstolens avgöranden till svenska.

För att Europakonventionen och Europadomstolens praxis ska få genomslag i offentlig verksamhet är det nödvändigt att medarbetarna i sådana verksamheter på ett enkelt sätt kan tillgodogöra sig domstolens praxis.

Domstolsverket har därför 2014–2016 haft regeringens uppdrag (A/2014/2379/DISK) att översätta Europadomstolens avgöranden till svenska. Uppdraget omfattar de avgöranden som domstolen publicerar kvartalsvis i ”Reports of Judgments and Decisions”, sammantaget cirka trettio avgöranden per år. Därutöver har Domstolsverket översatt andra relevanta avgöranden där Sverige är part.

Domstolsverket slutredovisade uppdraget den 30 augusti 2016. I slutredovisningen framgår att nyttan av översättningarna är begränsad bland annat mot bakgrund av att flertalet domare i dag är så pass förtrogna med det engelska språket att de kan tillgodogöra sig Europadomstolens praxis genom de engelska originaltexterna.

Det är angeläget att domare, åklagare, jurister och andra offentligt anställda kan tillgodogöra sig Europadomstolens rättspraxis. Mot bakgrund av Domstolsverkets slutredovisning av uppdraget kan regeringen komma att överväga eventuella behov av insatser.

5.3 Arbetet på kommunal och regional nivå

5.3.1 Överenskommelse med Sveriges Kommuner och Landsting

Åtgärd: Regeringen har en överenskommelse med Sveriges Kommuner och Landsting med målet att, med utgångspunkt i Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter, utveckla arbetet med att stärka respekten för och kunskapen om mänskliga rättigheter i kommunal verksamhet.

Regeringens överenskommelse med Sveriges Kommuner och Landsting

Som har framhållits i avsnitt 3.1 är en stor del av Sveriges konventionsefterlevnad avhängig verksamheten i kommuner och landsting. Rätten till exempelvis hälsa, utbildning, delaktighet och inflytande konkretiseras i mötet mellan dessa aktörer och medborgarna.

Kommunerna ska enligt regeringsformen sköta lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. Den kommunala självstyrelsen innebär att kommunerna och landstingen har

en långtgående självständighet i hur verksamheten ska utformas och vilka åtgärder som ska vidtas för att säkerställa respekt för de mänskliga rättigheterna. En viktig del i regeringens arbete för konventionsefterlevnad bör därför vara en systematisk samverkan med kommuner och landsting.

Mot den bakgrunden har regeringen sedan 2014 en överenskommelse med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) om att stärka arbetet för de mänskliga rättigheterna på kommunal nivå (A2014/02289/DISK och A2011/04602/DISK). Målet för överenskommelsen är att med utgångspunkt i de rekommendationer och synpunkter från internationella granskningsorgan som rör kommuner och landsting utveckla arbetet med att stärka respekten för mänskliga rättigheter samt kunskapen om hur mänskliga rättigheter kan omsättas i praktiken inom den kommunala verksamheten.

Resultatet av SKL:s kartläggning

Som en del i överenskommelsen har SKL genomfört en kartläggning av kommuners och landstings arbete med mänskliga rättigheter och av vilket stöd som behövs eller efterfrågas. Resultatet, som SKL redovisade för regeringen i början av 2015, kan sammanfattas enligt följande.

Det anses i dag vara en självklarhet bland de allra flesta kommuner och landsting att relatera sin verksamhet till mänskliga rättigheter, något som inte var fallet när Delegationen gjorde sin undersökning 2006. Detta visar att kunskapen om mänskliga rättigheter och insikten om den lokala och regionala nivåns betydelse för att säkerställa lika rättigheter och möjligheter har ökat. Många av SKL:s medlemmar pekar exempelvis på att det inte skulle vara möjligt att bedriva en bra skola eller bra vård och omsorg utan respekt för de mänskliga rättigheterna.

Samtidigt finns utmaningar. Rättighetsarbetet saknar ofta en hållbar och tydlig struktur och det råder en stor variation i definitioner av mänskliga rättigheter vilket försvårar ett gemensamt arbete och lärande. Skillnaderna i definitioner tycks bygga såväl på politiska val som på kunskapsbrist. Konsekvensen av det blir att invånarna, som är bärare av dessa rättigheter, får olika budskap om mänskliga rättigheters betydelse i deras liv beroende på i vilken kommun eller landsting de bor.

De flesta kommuner och landsting har i dag erfarenhet av att arbeta med vissa delar av de mänskliga rättigheterna inom någon sektor av sin verksamhet. Barns och ungas rättigheter tycks vara det rättighetsområde där strukturerna för genomförande och uppföljning är mest etablerade.

Beslut om att arbeta med mänskliga rättigheter som ett samlat ramverk saknas oftast, vilket riskerar att resultera i att rättighetsperspektivet till stor del försvinner. Endast några få kommuner nämner att indikatorer används för att följa upp arbetet. Generellt saknas explicita kopplingar mellan styrning och uppföljning å ena sidan och mänskliga rättigheter å andra sidan. De blinda fläckar som finns i uppföljningen innebär att det också saknas information om i vilken mån befolkningens mänskliga rättigheter respekteras.

Utbildningen av kommun- och landstingsanställda skiljer sig relativt mycket åt mellan olika organisationer. Eftersom utbildning om mänskliga rättigheter fortfarande inte är ett genomgående inslag för de yrken som dominerar inom offentlig sektor, saknar de anställda ofta kunskap om sådana frågor när de anställs.

I kartläggningen framkommer att kommuner, landsting och regioner efterfrågar att SKL positionerar sig som en klar ledare inom området mänskliga rättigheter. Som en del i axlandet av detta ledarskap menar dess medlemmar att SKL bör skapa en gemensam referensram och ett gemensamt språk för att motverka den fragmentisering och upplevelse av ”perspektivträngsel” som i dag präglar rättighetsområdet.

Det finns vidare en stor efterfrågan på utbildningsinsatser och erfarenhetsutbyten av olika slag. Även praktiska verktyg och analysredskap önskas av många, inte minst vad gäller uppföljning, mätning och indikatorer.

SKL:s handlingsplan

Sedan våren 2015 sker arbetet med överenskommelsen enligt en handlingsplan (SKL:s dnr 11/7554). Handlingsplanen bygger på slutsatserna i kartläggningen och kan sammanfattas enligt följande.

SKL bedömer att det krävs en positionsförflyttning från framför allt enstaka punktinsatser till ett mer systematiskt arbete för mänskliga rättigheter. För att uppnå detta måste arbetet integreras i lednings- och styrningssystemet och inte bli något som drivs vid sidan av den ordinarie verksamheten.

Eftersom information, utbildning och kompetenshöjning i sig inte leder till förändring och implementering, behöver insatser av sådant slag knyta an till och förankras i den kommunala verksamheten. Det centrala är hur mänskliga rättigheter omsätts i praktiken på lokal och regional nivå och inte kunskap om mänskliga rättigheter i stort.

Mot denna bakgrund fokuserar arbetet på insatser som syftar till varaktiga förändringar i kommuners och landstings styrsystem. Den förändring som eftersträvas är ett stärkt strategiskt rättighetsarbete som bidrar till kunskaps- och kompetenshöjning. Målgruppen är framför allt ledande förtroendevalda och nyckelpersoner inom förvaltningen.

De planerade insatserna omfattar fyra områden:

- Dialog, samarbete och omvärldsbevakning. Detta inkluderar forskning på området.
- Utbildning och kompetensutveckling. Insatser kan ske dels genom nya utbildningar, dels genom att frågorna vävs in i andra utbildningar och aktiviteter. Vidare kan insatserna omfatta webbaserat utbildningsmaterial, kunskapsnätverk, seminarier och regionala konferenser.
- Utvecklingsarbete. Detta kan handla om hur mänskliga rättigheter införs i styrdokument eller hur uppföljning och granskningar görs för att säkerställa implementering och resultat. Ett arbete planeras för att ta fram kriterier för vad som kännetecknar ett tillfredsställande arbete med mänskliga rättigheter på lokal och regional nivå.
- Spridning av information, erfarenheter och goda exempel.

Det fortsatta arbetet

Regeringens uppfattning är att överenskommelsen med SKL har visat sig vara ett effektivt sätt när det gäller att säkerställa efterlevnaden av de konventionsåtaganden som har bäring på verksamheten i kommuner och landsting. Överenskommelsen bildar också en formaliserad plattform för fortlöpande samråd mellan regeringen och SKL.

Regeringen följer aktivt, och samråder fortlöpande med SKL om, det arbete som sker inom ramen för överenskommelsen. SKL ska följa upp arbetet med överenskommelsen och lämna en samlad redovisning av verksamheten och medelsanvändningen senast den 1 september 2017.

5.3.2 Mänskliga rättigheter som en integrerad del av länsstyrelsernas arbete

Åtgärd: Länsstyrelserna ska enligt sin instruktion integrera de mänskliga rättigheterna i sin verksamhet genom att belysa, analysera och beakta rättigheterna i den egna verksamheten. Länsstyrelsen i Dalarnas län har regeringens uppdrag att samordna samtliga länsstyrelsernas arbete med mänskliga rättigheter. Länsstyrelsernas uppdrag om mänskliga rättigheter kommer att ses över.

Länsstyrelsernas generella uppdrag

Länsstyrelserna har en viktig roll i arbetet med att säkerställa att konventionsåtaganden beaktas på regional och lokal nivå. Länsstyrelserna ska enligt förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion verka för att nationella mål får genomslag i länet samtidigt som hänsyn ska tas till regionala förhållanden och förutsättningar. Länsstyrelserna är således en viktig länk mellan den statliga och regionala nivån.

Enligt instruktionen ska länsstyrelserna integrera de mänskliga rättigheterna i sin verksamhet genom att belysa, analysera och beakta rättigheterna i den egna verksamheten, särskilt skyddet mot diskriminering. Enligt sina regleringsbrev ska länsstyrelserna redovisa särskilt hur detta skett. Redovisningen ska även innehålla information om hur länsstyrelserna har samarbetat med andra berörda myndigheter samt vilka åtgärder som har vidtagits för att stödja kommunernas arbete med dessa frågor.

Regeringen kan utifrån de senaste årens återrapporteringar konstatera att länsstyrelsernas arbete har utvecklats, men att nivån skiljer sig åt mellan olika länsstyrelser. Regeringen arbetar aktivt med berörda länsstyrelser för att utveckla resultaten inom deras ansvarsområde när det gäller mänskliga rättigheter. Regeringen har gett Länsstyrelsen i Dalarnas län ett samordningsansvar att utveckla länsstyrelsernas arbete med mänskliga rättigheter. Regeringen har också tydliggjort i regleringsbrevet för 2016 att det åligger varje länsstyrelse att redovisa de åtgärder som har vidtagits för att samordna och utveckla arbete för mänskliga rättigheter.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2014 (prop. 2013/14:1 utgiftsområde 1) aviserat att länsstyrelsernas uppdrag behöver ses över i syfte att tydliggöra länsstyrelsernas huvudsakliga uppdrag. Därtill kommer uppdraget om mänskliga rättigheter att ses över.

Uppdrag till Länsstyrelsen i Dalarnas län

Länsstyrelsen i Dalarnas län har sedan 2014 regeringens uppdrag att under en treårsperiod samordna och utveckla länsstyrelsernas arbete med mänskliga rättigheter. Bakgrunden till uppdraget var de rekommendationer som framkom i utvärderingen av regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter 2006–2009 (SOU 2011:29). Utvärderaren fann stora skillnader i hur arbetet med mänskliga rättigheter bedrevs i olika länsstyrelser. Utvärderaren fann också att samverkan såväl länsstyrelserna sinsemellan som mellan länsstyrelserna och regeringen var otillräcklig.

I uppdraget ingår att fortsatt samordna ett nätverk för samtliga länsstyrelsernas arbete med mänskliga rättigheter. Länsstyrelsen i Dalarnas län ska vara drivande i nätverkets arbete med att samordna, utveckla och sprida metoder och material för ett rättighetsbaserat arbetssätt i länsstyrelsernas verksamhet och att identifiera tillsynsområden där det finns behov av att utveckla särskilda program eller strategier för verksamhetsanpassad kompetensutveckling. Uppdraget ska utföras i dialog med bland andra SKL.

Länsstyrelsen i Dalarnas län återrapporterar årligen till regeringen om uppdragets genomförande. Av rapporterna framgår att alla 21 länsstyrelser har samlats kring uppdragets innehåll och att länsstyrelsernas nätverk för mänskliga rättigheter har återupptagits. Nätverket har bland annat påbörjat arbetet med att ta fram en gemensam vägledning för ett rättighetsbaserat arbetssätt. Grundprincipen är att det är myndigheternas ansvar att ge företräde åt lösningar som respekterar Sveriges åtaganden om mänskliga rättigheter. Metodstödet ska bidra till ett systematiskt förhållningssätt i arbetet med mänskliga rättigheter.

En webbaserad portal för länsstyrelsernas arbete med mänskliga rättigheter är under utarbetande.

Det fortsatta arbetet

Regeringen följer aktivt länsstyrelsernas arbete med mänskliga rättigheter. I samband med att Länsstyrelsen i Dalarnas län lämnar en slutredovisning av sitt uppdrag den 1 april 2017, avser regeringen att överväga hur länsstyrelsernas fortsatta samordning av arbetet med mänskliga rättigheter ska utformas.

5.4 Arbetet i skola och högskola samt folkbildning

5.4.1 Översyn av tillgången till utbildningsmaterial i skolan

Åtgärd: Forum för levande historia har på regeringens uppdrag genomfört en kartläggning av tillgången till utbildningsmaterial om mänskliga rättigheter för årskurs 9 och gymnasieskolan.

Forum för levande historia fick 2005 i uppdrag av regeringen att kartlägga utbildningsmaterial om mänskliga rättigheter (Ku2004/02633/Kr).

Myndigheten hade därefter, under 2007–2012, i uppdrag att fortlöpande uppdatera kartläggningen (Ku2011/01960/RFS). Under 2013 fick Forum för levande historia ett nytt uppdrag om att se över tillgången på, och behovet av, utbildningsmaterial om de mänskliga rättigheterna med inriktning mot grund- och gymnasieskolan, identifiera eventuella brister och lämna förslag på kompletteringar (Ku2012/01318/KA, Ku2012/01898/RFS).

Kartläggningens resultat är i huvudsak följande. Tillgången till utbildningsmaterial är generellt sett god. Dock är tillgängligheten bristfällig när det gäller särskilda behov, såsom material på lätt svenska och minoritetsspråk samt talande material. Utbildningsmaterialet produceras i stor utsträckning av frivilligorganisationer och intresseorganisationer. Många statliga myndigheter erbjuder också väl underbyggda och pedagogiska utbildningsmaterial om mänskliga rättigheter. I syfte att få bättre överblickbarhet och att understryka det tvärvetenskapliga elementet vore det dock önskvärt om myndigheterna på ett bättre sätt kunde samordna sitt material.

Regeringen anser att Forum för levande historias kartläggning är en bra utgångspunkt i det fortsatta arbetet och överväger vilka åtgärder som föranleds av kartläggningen.

5.4.2 Översyn av hur mänskliga rättigheter beaktas i vissa av högskolans yrkesutbildningar

Åtgärd: Universitetskanslerämbetet har på regeringens uppdrag genomfört en kartläggning av hur frågor om mänskliga rättigheter beaktas i ett antal yrkesexamina i högskolan.

Det är av särskild vikt att de som bedriver myndighetsutövning eller arbetar med särskilt utsatta grupper har kunskap om de mänskliga rättigheterna och de skyldigheter dessa rättigheter medför för den offentliga verksamheten.

Detta har betonats av både Delegationen och Utvärderaren, liksom av internationella organ och de aktörer som har deltagit i samråd med regeringen om politiken för mänskliga rättigheter.

Universitetskanslerämbetet (UKÄ) har därför under 2015 på regeringens uppdrag (U2014/07521/SAM [delvis], U2012/01938/UH, U2014/07589/UH) kartlagt hur frågor om mänskliga rättigheter, mäns våld mot kvinnor och våld mot barn beaktas i utbildningar som leder fram till ett antal examina. Kartläggningen har avsett barnmorskeexamen, förskollärarexamen, grundlärarexamen, juristexamen, läkarexamen, psykologexamen, psykoterapeutexamen, sjuksköterskeexamen, socionomexamen, specialistsjuksköterskeexamen med in-riktning mot hälso- och sjukvård för barn och ungdomar, tandläkarexamen, yrkeslärarexamen och ämneslärarexamen.

I uppdraget har även ingått att redovisa goda exempel på hur mänskliga rättigheter och frågor om mäns våld mot kvinnor och våld mot barn beaktas i dessa utbildningar.

UKÄ:s sammanvägda intryck är att undervisningen om mänskliga rättigheter fungerar väl. Kartläggningen visar att mänskliga rättigheter ges stor vikt i undervisningen. I de flesta fall är kunskap om mänskliga rättigheter inskrivet i utbildningsplaner och kursplaner och förekommer i lärandemål. Innehållet i undervisningen förefaller vara brett och omfattar både teori och kunskaper om hur studenten kan agera med beaktande av mänskliga rättigheter i det framtida yrket. Lärarna har relativt ofta erfarenhet av forskning som rör mänskliga rättigheter.

UKÄ:s kartläggning visar dock att lärosätenas undervisning om mäns våld mot kvinnor och våld mot barn behöver utvecklas för att studenterna ska få de kunskaper de behöver för att möta våldsutsatta personer i sina kommande yrken. Rapporten har remitterats till berörda myndigheter och organisationer och synpunkter har nyligen inkommit till Utbildningsdepartementet.

Regeringen delar bedömningen att undervisningen om mänskliga rättigheter fungerar väl och kommer fortsatt att följa utvecklingen på området.

5.4.3 Utbildningsinsats inom folkbildningen

Åtgärd: Folkbildningsrådet har regeringens uppdrag att genomföra en utbildningssatsning om mänskliga rättigheter. Insatsen riktar sig främst till deltagare med behov av ökade kunskaper om mänskliga rättigheter och till personer som inom folkbildningen utbildar sig till yrken som innefattar skyldigheter gällande enskildas mänskliga rättigheter.

Folkbildningen är central för arbetet med mänskliga rättigheter. Den ger deltagarna kunskap och verktyg när det gäller både de mänskliga rättigheternas betydelse och innebörd och hur den enskilde själv kan respektera och använda rättigheterna.

Folkhögskolorna kan genom sina utbildningar hjälpa deltagare som av olika anledningar inte har lyckats inom andra utbildningsformer vidare till arbete eller andra studier. Dessutom når folkhögskolor ett växande antal deltagare med funktionsnedsättning. Andelen deltagare med invandrarbakgrund ökar. Även studieförbunden erbjuder en omfattande verksamhet med olika inriktningar och för olika grupper runt om i landet. Personer med funktionsnedsättning utgör strax över 7 procent av det totala antalet deltagare. Antalet deltagare med utländsk bakgrund har växt under senare år och utgjorde vid den senaste mätningen strax under 20 procent av det totala antalet studiecirkeldeltagare.

Såsom framhållits i avsnitt 5.2.2 och 5.3.1 är det av vikt att de som arbetar med särskilt utsatta grupper har kunskap om de mänskliga rättigheterna och vilka skyldigheter dessa rättigheter innebär för den offentliga verksamheten. Detta har betonats av både Delegationen och Utvärderaren, liksom av internationella organ och vid regeringens samråd med det civila samhället.

Mot denna bakgrund har Folkbildningsrådet regeringens uppdrag att genomföra en utbildningssatsning om mänskliga rättigheter (A2014/01286/DISK, Ju2014/07576/D, Ku2015/00728/D). Insatsen riktar sig främst till deltagare som bedöms ha behov av utökade kunskaper om de mänskliga rättigheterna och till personer som inom folkbildningen utbildar sig till yrken där de kommer att ansvara för den offentliga sektorns skyldigheter i förhållande till enskilda. Det kan t.ex. handla om utbildningar till behandlingsassistent, personlig assistent eller fritidsledare. Urval och bedömningskriterier har tagits fram av Folkbildningsrådet i dialog med Regeringskansliet.

Uppdraget ska slutredovisas i februari 2017. Regeringen kommer därefter att överväga vilka fortsatta åtgärder som behöver vidtas.

6. Ett starkt stöd för arbete med mänskliga rättigheter inom det civila samhället och inom näringslivet

6.1 Förbättrat samråd med det civila samhället

Åtgärd: Regeringen utvecklar former för ett fördjupat och mer strukturerat samråd med det civila samhällets organisationer.

Det civila samhället och dess organisationer har en central roll i arbetet för de mänskliga rättigheterna. Många av organisationerna bevakar aktivt att de mänskliga rättigheterna respekteras inom den offentliga verksamheten, dokumenterar och påtalar kränkningar av rättigheterna samt företräder enskilda, grupper och intressen, såväl nationellt som internationellt. Det civila samhället och dess organisationer är också viktiga för att sprida kunskap och medvetenhet om de mänskliga rättigheterna.

Ett väl fungerande samråd mellan regeringen och det civila samhällets organisationer är centralt för båda parter arbete för mänskliga rättigheter. För regeringens del är det angeläget att på ett kvalitativt och effektivt sätt ta tillvara det civila samhällets kunskaper och perspektiv. För organisationernas del är fortlöpande samråd ett sätt att få information om och att påverka regeringens arbete.

Av dessa skäl pågår det ett arbete inom Regeringskansliet med att utveckla en modell för att uppnå ett fördjupat och mer strukturerat samråd med det civila samhällets organisationer.

Modellen, som i dagsläget prövas som pilotverksamhet och kallas sakråd, utgår från sex principer för politiken för det civila samhället samt den europeiska koden för idéburna organisationers medverkan i beslutsprocessen. Vilka organisationer som bjuds in till sakråd ska kunna motiveras utifrån organisationernas sakkunskap och perspektiv. Urvalet ska vara ändamålsenligt och relevanta aktörer kan därför variera för olika delar av ett sakråd.

Sakrådsmodellen syftar till att

- höja kvaliteten i regeringens underlag genom att fördjupa och bredda regeringens kunskap och perspektiv i sakfrågor,
- underlätta och effektivisera kunskapsinhämtning och annan kommunikation i sak mellan regeringen och det civila samhällets organisationer, och

- bättre samordna departementens kontakter med det civila samhällets organisationer för en ökad samstämmighet inom Regeringskansliet.

6.2 Regeringens handlingsplan för företagande och mänskliga rättigheter

Åtgärd: Regeringen genomför, utifrån FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter, en nationell handlingsplan för företagande och mänskliga rättigheter.

I augusti 2015 presenterade regeringen Sveriges nationella handlingsplan för företagande och mänskliga rättigheter (UD2015/03494/IH) med syfte att omsätta FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter *Protect, Respect and Remedy: a Framework for Business and Human Rights* (A/HRC/8/5) i praktisk handling på nationell nivå.

Handlingsplanen är en viktig del i regeringens höjda ambitionsnivå inom utrikeshandelsområdet och området hållbart företagande. Likaså är den en viktig del i politiken för global utveckling (PGU) och i arbetet med Agenda 2030.

Handlingsplanen är uppdelad efter de tre grundpelarna i FN:s vägledande principer:

- statens skyldighet att skydda de mänskliga rättigheterna,
- företags ansvar att respektera de mänskliga rättigheterna, och
- möjligheten att få sin sak prövad om rättigheterna inte respekteras.

Statens skyldighet att skydda de mänskliga rättigheterna

Denna grundpelare avser i första hand statens ansvar att genom t.ex. civilrättslig lagstiftning om rättigheter i arbetslivet och straffrättslig lagstiftning säkerställa att den enskildes mänskliga rättigheter respekteras även av företag. Stater uppmanas att se över lagstiftningen som rör företagens möjligheter att respektera de mänskliga rättigheterna. Regeringen kommer, inom ramen för handlingsplanen, att genomföra en genomlysning av hur svensk lagstiftning står sig mot de vägledande principerna för att utröna ifall det finns några luckor som bör hanteras (en så kallad Base Line Study).

Företags ansvar att respektera de mänskliga rättigheterna

I handlingsplanen uttrycks en tydlig förväntan på att svenska företag som är verksamma i Sverige eller utlandet ska respektera de mänskliga rättigheterna i

all sin verksamhet. Det innebär att företagens verksamhet inte ska orsaka, bidra eller vara kopplade till kränkningar av mänskliga rättigheter, och att de ska agera för att förhindra sådana kränkningar.

För ett företags anställda är mänskliga rättigheter i arbetslivet av särskilt stor vikt. Rätten att delta i kollektiva förhandlingar och rätten att bilda och ansluta sig till fria fackföreningar är exempel på sådana rättigheter. Företag bör därför vidta särskilda åtgärder för att identifiera och förhindra anti-fackliga policyer eller åtgärder.

I handlingsplanen uppmanar regeringen företag att

- på högsta nivå anta en policyförklaring om att respektera mänskliga rättigheter i sin verksamhet,
- driva en intern process i syfte att kartlägga och kontrollera risker i värdekedjan när det gäller kränkningar av mänskliga rättigheter (s.k. due diligence), och
- verka för öppenhet bland annat genom att rapportera om risker och införa rutiner för hur anställda kan slå larm om missförhållanden.

I syfte att stödja företagets arbete kommer regeringen att

- öka de svenska ambassadernas kompetens om FN:s vägledande principer och om hållbart företagande så att ambassaderna kan stödja svenska företag verksamma utomlands,
- verka för att FN:s Global Compact, vars 10 principer omfattar mänskliga rättigheter, arbetsvillkor, miljö och anti-korruption, blir effektivare och dess principer får större spridning, och
- stärka arbetet för att nå ut med OECD:s riktlinjer för multinationella företag till icke-OECD länder.

Möjligheten att få sin sak prövad

Denna grundpelare föreskriver en skyldighet för stater att tillförsäkra effektiva rättsmedel då företag bryter mot mänskliga rättigheter.

Skyldigheten innebär i första hand att se till att enskilda kan väcka talan i domstol om deras mänskliga rättigheter har kränkts. Handlingsplanen lyfter dock även fram icke-juridiska mekanismer, dels företagets interna arbete för gottgörelse, dels de nationella kontaktpunkter som finns upprättade i alla länder anslutna till OECD:s riktlinjer för multinationella företag. Sveriges nationella kontaktpunkt är en trepartssamverkan mellan stat,

näringslivsorganisationer och arbetstagarorganisationer. Staten, som är ordförande i kontaktpunkten, representeras av Utrikesdepartementet.

Kontaktpunkternas huvuduppgift är att främja att företagen följer OECD:s riktlinjer och att medverka till att lösa problem i enskilda fall, genom dialog och diskussioner. Eftersom riktlinjerna är frivilliga har kontaktpunkten inga sanktionsmöjligheter, men utgör alltså en möjlighet att få sin sak hörd.

Sveriges nationella kontaktpunkt har lämnat yttranden över ett antal klagomål från svenska företag om överträdelser. Regeringen kommer enligt handlingsplanen att undersöka förutsättningarna för att stärka Sveriges nationella kontaktpunkt samt att öka dess samarbete med kontaktpunkter i icke-OECD länder.

6.3 Bolag med statligt ägande

Åtgärd: En central del i statens ägarpolicy och riktlinjer för bolag med statligt ägande är att bolagen ska agera föredömligt, bland annat när det gäller mänskliga rättigheter. Regeringen understödjer detta bland annat genom samordnande och kunskapshöjande insatser.

Regeringens ägarpolicy ställer krav på ansvarstagande

Bolag med statligt ägande ska enligt statens ägarpolicy och riktlinjer för bolag med statligt ägande (N2015:25) agera föredömligt, vilket bland annat innebär att bolagen ska arbeta för efterlevnad av internationella riktlinjer som FN:s Global Compact, FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter samt OECD:s riktlinjer för multinationella företag (se om dessa kortfattat i avsnitt 6.2). Policyn anvisar även att företagen ska agera transparent och rapportera enligt GRI (Global Reporting Initiative), en internationell standard för hållbarhetsredovisning.

Enligt policyn ska bolag med statligt ägande även identifiera relevanta områden inom hållbart företagande i sin affärsstrategi och i styrelsen fastställa strategiska hållbarhetsmål.

Ägarpolicyn tillämpas i majoritetsägda bolag. I bolag där staten är minoritetsägare verkar staten i dialog med övriga ägare för att ägarpolicyn ska tillämpas.

Ett samordnande och kunskapshöjande arbete pågår

Regeringen har genomfört seminarier för styrelseordförande och verkställande direktörer i samtliga bolag med statligt ägande kring regeringens förväntningar på bolagens arbete med FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter. En studie om de internationella riktlinjerna från FN och OECD i syfte att underlätta bolagens tillämpning av statens ägarpolicy genomfördes 2013.

Ett nätverk har etablerats för att diskutera hållbart företagande samt för att utbyta kunskap och erfarenheter mellan bolagen. Vid en av nätverksträffarna behandlades de internationella riktlinjer som bolagen ska arbeta för att efterleva. Bolagsförvaltningen inom Regeringskansliet har också genomfört flera workshops för bolagen om FN:s riktlinjer för företag och mänskliga rättigheter.

En modell för bolagsanalys har utvecklats

Regeringen har i skrivelsen 2015 års redogörelse för företag med statligt ägande (skr. 2014/15:140) utvecklat en modell för bolagsanalys för bolag med statligt ägande som belyser relevanta områden inom hållbart företagande, inklusive mänskliga rättigheter. Syftet är att analysen ska öka ägarens kunskaper om hur bolagens risker och möjligheter bör hanteras. Resultatet av analysen integreras i ägarstyrningen och beaktas i ägardialogen, i uppföljningen av bolagets utveckling samt vid rekrytering och nominering av styrelseledamöter.

7. Regeringen kommer att följa upp och utvärdera strategin

Åtgärd: Regeringen kommer att löpande följa upp och utvärdera den strategi som redovisas i denna skrivelse.

Regeringen kommer att följa upp och utvärdera strategin för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter. De synpunkter som framförs i samråden med aktörer inom det civila samhället och den offentliga sektorn kommer att utgöra ett viktigt underlag i uppföljningen. Detsamma gäller underlag från de myndigheter som arbetar med frågor som rör mänskliga rättigheter. Om en nationell institution för mänskliga rättigheter inrättas, kommer dess rekommendationer tillmätas stor vikt. Även resultatet av internationella granskningar samt särskilda uppdrag kommer att vara angelägna att beakta.

Regeringen kommer i budgetpropositionen årligen att, utifrån det av riksdagen antagna målet för politiken för mänskliga rättigheter, till riksdagen redovisa det arbete som sker inom ramen för strategin.